

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ห้องสัมมนาที่ 2:

การบริหารจัดการด้านสถาบัน

# บทบาทกลุ่มผู้ใช้ ในการจัดการน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา

นิพนธ์ พัวพงศกร - นุชพนิต นาคพิทักษ์

กัมพล ปั่นตะกั่ว - มัทนา นันตา

โรงแรมเชอราตัน หัวหิน

9 ตุลาคม 2558

**TDRI**  
<http://tdri.or.th>

- สถานการณ์น้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาที่เปลี่ยนแปลงไป
- ความสำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการบริหารจัดการน้ำ
- คำถามหลักของงานวิจัยและวิธีวิจัย
- ข้อค้นพบที่สำคัญจากผลของแบบสอบถามและข้อจำกัด/จุดอ่อนของกลุ่มผู้ใช้น้ำ
- ข้อเสนอเพื่อพัฒนาบทบาทของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการบริหารจัดการน้ำ

1. การใช้น้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้น
  - ทำเกษตรตลอดลุ่มน้ำ ปลูกพืชต่างชนิด ต่างเวลา
  - การขยายตัวของเมือง (urbanization)
  - ความต้องการใช้น้ำ-ครัวเรือน ภาคอุตสาหกรรม การพาณิชย์ และการท่องเที่ยว
  - ปริมาณอุปสงค์มากกว่าปริมาณอุปทานน้ำ

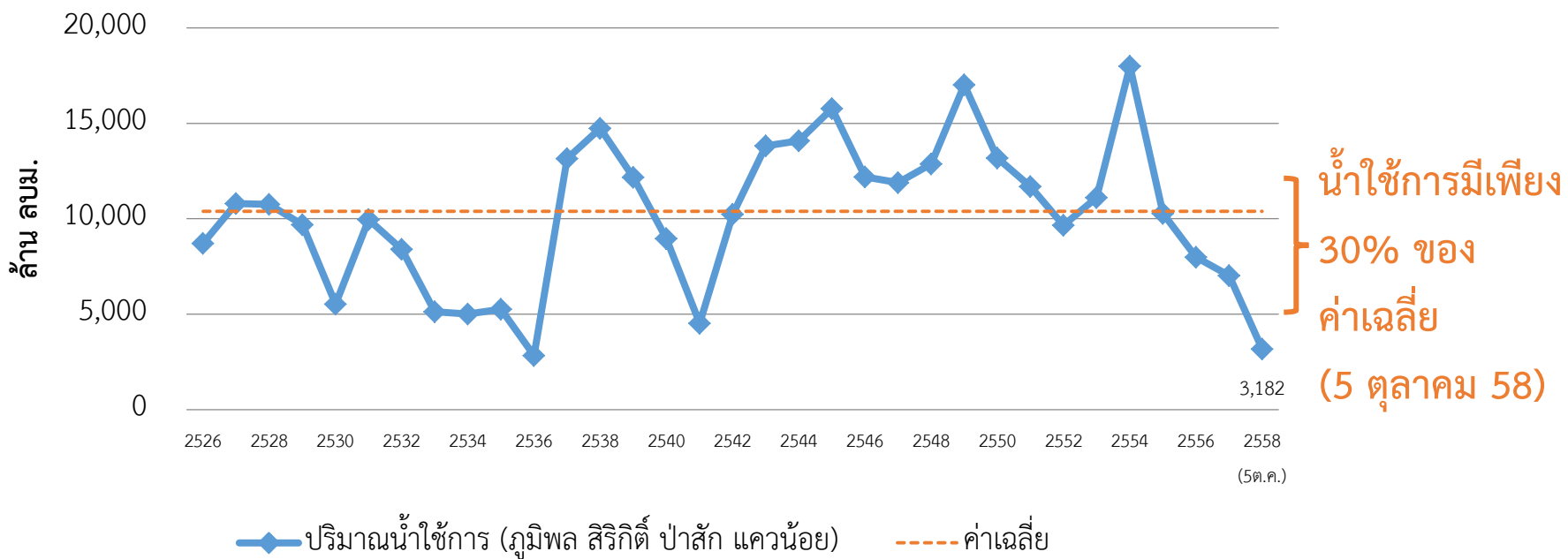
## 2. ภาวะน้ำแล้งต้นฤดูฝนปี 2558

ปัญหาภัยแล้งในลุ่มน้ำเจ้าพระยาปีนี้ เกิดจากธรรมชาติควบคู่กับปัญหาการจัดการน้ำติดต่อกันตั้งแต่ปลายปี 2554

- สาเหตุธรรมชาติ

- ฝนตกน้อยที่สุดในรอบ 44 ปี ในช่วง พฤษภาคม-มิถุนายน
- น้ำในเขื่อนอยู่ในระดับต่ำผิดปกติติดต่อกัน 3 ปี
- น้ำไหลลงอ่างใหญ่ อยู่ในระดับต่ำเป็นอันดับ 5 ในรอบ 44 ปี

## ปริมาณน้ำใช้การฯ ณ 31 ต.ค. ของ 4 เขื่อนลุ่มเจ้าพระยา



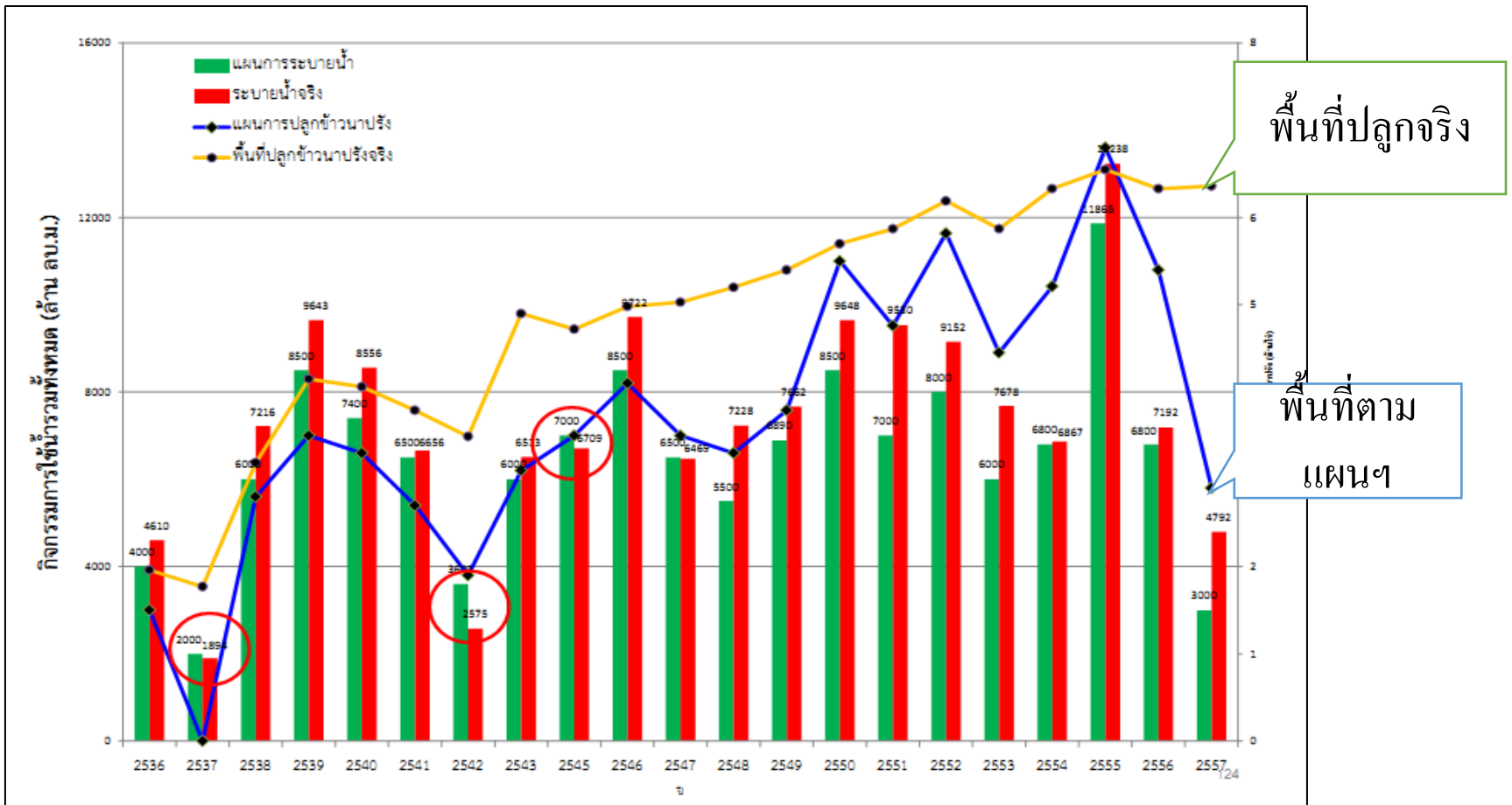
ที่มา: สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร

- ปัญหาการจัดการน้ำ

- หลังจากน้ำท่วมใหญ่ปี 2554 ความกลัวน้ำท่วมทำให้รัฐบาลปรับลดกฎบริหารควบคุมน้ำในเขื่อน (rule curve) โดยเฉพาะการลดเกณฑ์ขั้นต่ำ (lower rule curve) เหลือ 45%
- ยิ่งกว่านั้น การปล่อยน้ำจากเขื่อนหลัก ยังมีผลให้ปริมาณน้ำในเขื่อนต่ำกว่ากฎขั้นต่ำ (31%) ในบางเดือน
- นโยบายจํานําข้าวทำให้มีการขยายพื้นที่นาปรังในปี 2555-57

## พื้นที่ปลูกข้าวนาปรังในเขตชลประทานมีมากกว่าแผนจัดสรรน้ำ

- นโยบายรับจํานําข้าวทุกเมล็ด ทำให้ชานาภาคกลางเพิ่มพื้นที่ทำนาปรัง กรมชลประทานต้องปล่อยน้ำมากกว่าแผนในช่วงปี 2555-2557



ที่มา: กรมชลประทาน

- ภายใต้สถานการณ์ที่น้ำมีจำกัด เกิดความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมในการใช้น้ำบ่อยครั้งขึ้น
- ผู้นำต่างก็จะแย่งกันสูบน้ำตามที่ต้องการ
- ความยากลำบากภาครัฐที่จะควบคุม ดูแล และป้องกันการขโมยน้ำได้
- ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่สามารถที่จะปฏิเสธความสำคัญของกระบวนการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม และบทบาทของกลุ่มผู้นำในการบริหารจัดการน้ำ
- การที่ผู้นำมีข้อตกลงร่วมกัน และมีบทบาทช่วยกันจัดทำกติกาในการจัดสรรน้ำ (collective action) ทำให้เกิดการจัดสรรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมมากขึ้น
- รัฐยังมีบทบาทอยู่ เช่น กรมชลประทานเป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำต้นทุน และเป็นผู้ที่ช่วยประสานงานระหว่างกลุ่มกับภาครัฐ



กลุ่มผู้ใช้น้ำที่กรมชลประทานจัดตั้งขึ้นมี 3 ประเภท  
ได้แก่

1. กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน)
2. กลุ่มบริหารการใช้น้ำ
3. คณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC)

# กลุ่มบริหารการใช้น้ำ ของกรมชลประทาน

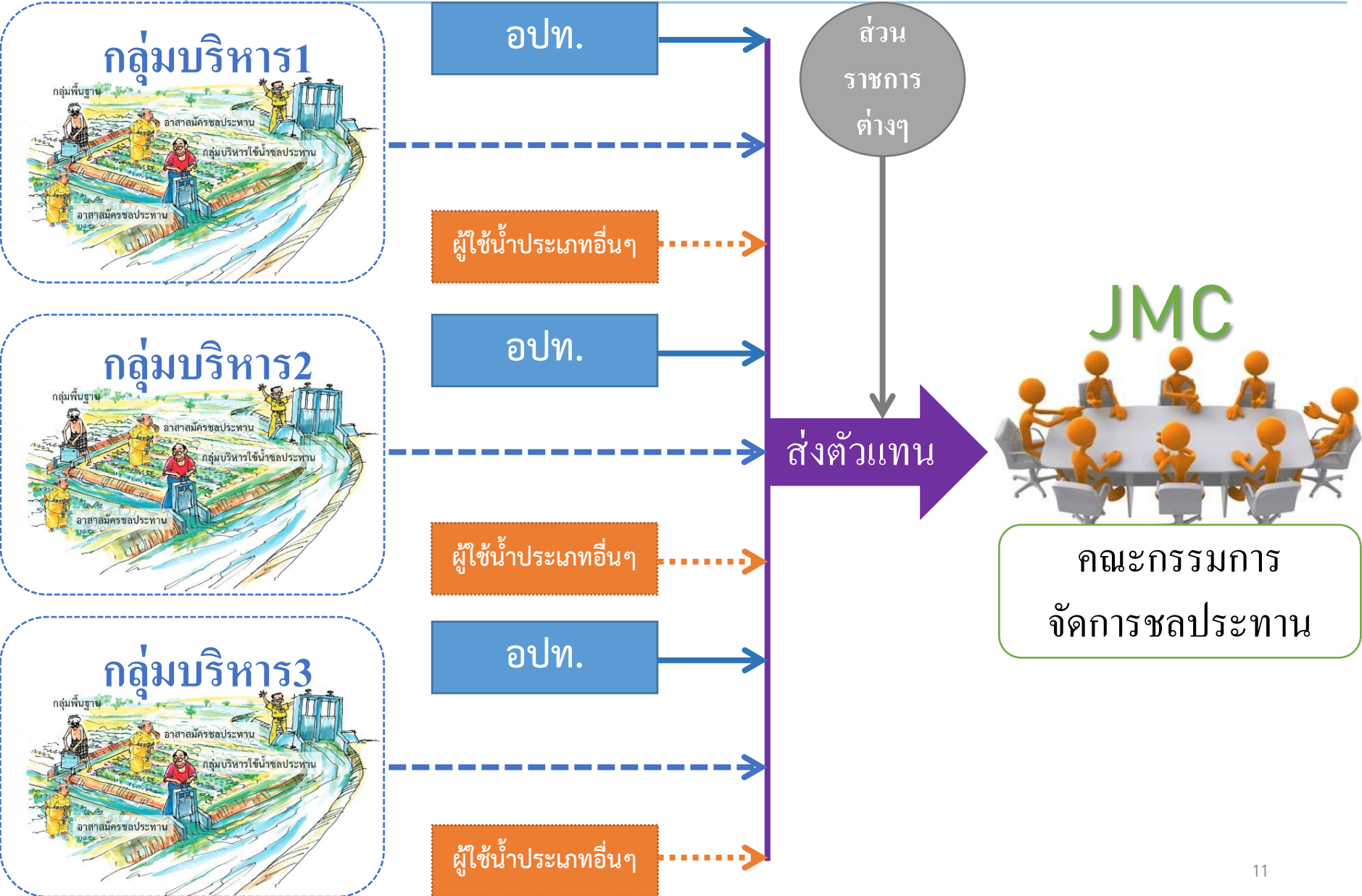


**กลุ่มพื้นฐาน**

**กลุ่มบริหาร  
การใช้น้ำชลประทาน**

ที่มา: กรมชลประทาน

## โครงสร้างคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC)



- กลุ่มผู้ใช้น้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยามีบทบาทและผลการดำเนินงานอย่างไร และมีข้อจำกัด/จุดอ่อนในเรื่องใดที่ควรพัฒนาให้เข้มแข็งขึ้น

- การศึกษาเรื่องบทบาทและความอ่อนแอของกลุ่มผู้นำที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นงานวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยอาศัยกรณีศึกษา
- ยังมีช่องว่างในงานวิจัยเรื่องกลุ่มผู้นำที่อาศัยหลักฐานประจักษ์ ในเชิงปริมาณ

## 1. ทำแบบสอบถามกลุ่มผู้ใช้น้ำในกลุ่มเจ้าพระยา

หลักเกณฑ์การสุ่มตัวอย่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ คือ สุ่มตัวอย่างตามจำนวนกลุ่มผู้ใช้น้ำใน 12 จังหวัดในกลุ่มเจ้าพระยา รวมทั้งสิ้น 114 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะสุ่มตัวอย่างจำนวน 5 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ใช้น้ำ 3 คน และกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำ 2 คน

## 2. ลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์กลุ่มผู้ใช้น้ำเชิงลึก

## 3. จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับกลุ่มผู้ใช้น้ำรวมทั้งสิ้น 6 ครั้ง

## 4. การศึกษากลไกการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำจากสถานการณ์จำลอง

หลักการ 8 ประการในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ (common pool resource) ของศาสตราจารย์ Elinor Ostrom (1990) ได้แก่

1. มีขอบเขตพื้นที่น้ำชลประทานที่ชัดเจน ตลอดจนสามารถกีดกันผู้ใช้น้ำอื่นๆที่อยู่นอกเขตอย่างได้ผล
2. มีกติกาการจ่ายน้ำและการสูบน้ำที่เหมาะสมกับเงื่อนไขในพื้นที่ รวมทั้งสภาพนิเวศ
3. มีกติกาและข้อตกลงร่วมของกลุ่มที่เปิดโอกาสให้สมาชิกผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
4. มีกลไกการติดตามการใช้น้ำที่ใช้ได้ผลโดยผู้ใช้น้ำ หรือ โดยกรรมการกลุ่มที่มีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้น้ำ
5. มีบทลงโทษผู้ใช้น้ำที่ทำผิดข้อตกลง ตามชั้นความรุนแรงของความผิด
6. มีกลไกการระงับข้อขัดแย้งที่มีต้นทุนต่ำ และ คู่กรณีสามารถเข้าถึงกลไกดังกล่าวได้อย่างง่ายดาย
7. หน่วยงานรัฐยอมรับกฎกติกาที่กลุ่มผู้ใช้น้ำกำหนดขึ้นเอง
8. ในกรณีที่การใช้น้ำชลประทานครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ องค์กรผู้ใช้น้ำจะมีหลายระดับชั้นที่เชื่อมเป็นโครงข่ายกัน (nested enterprise) โดยมีองค์กรระดับล่างสุดเป็นพื้นฐาน

จากแบบสอบถาม พบจุดแข็งที่สำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งสอดคล้องกับหลักของ Ostrom ดังนี้

1. ผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการกำหนดข้อตกลงของกลุ่ม ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวน่าจะมีผลสำคัญต่อการลดความขัดแย้ง ภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ
2. กลุ่มผู้ใช้น้ำมีการกำหนดกติกาการส่งน้ำและการสูบน้ำที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่
3. กรมชลประทานและกลุ่มผู้ใช้น้ำมีการติดต่อสื่อสารด้านข้อมูลกัน โดยเฉพาะ ในปีที่เกิดน้ำแล้งผิดปกติ



1. ทักษะคติของสมาชิกกลุ่มต่อการดำเนินงานของกลุ่ม
  - 50% - กลุ่มมีความเข้มแข็งระดับพอใช้และเข้มแข็งมาก
  - 81.8% มีความพอใจต่อผลงานของกลุ่มในระดับพอใจและพอใจมาก
  - 75% ตอบว่าตนสามารถพูดได้เต็มปาก (100%) ว่าผู้ใช้น้ำในกลุ่มไว้วางใจได้ (คือ ช่วยดูแลรักษาความสะอาดของคลองตามหน้าที่และไม่ลักขโมยน้ำ)
  - 66.7% - รู้สึกว่าตนได้รับน้ำสม่ำเสมอขึ้นในการทำไร่นาบนที่ดินขนาดเท่าเดิม
  - 15.9% - การลดความขัดแย้ง

## 2. สมาชิกผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาการใช้น้ำ

- สมาชิกร้อยละ 93.5 มีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม (การเข้าร่วมประชุม การแจ้งปัญหาคุณคอลลงชำระ/การลักขโมยน้ำให้แก่กรรมการ การร่วมดูแลความสะอาดของคุณคอลลง )
- มากกว่า 50 % มีส่วนร่วมในการกำหนดตารางเวลาและปริมาณการส่งน้ำของกลุ่ม แต่ผู้ใช้น้ำ 36% ระบุว่ากรมชลประทานยังเป็นผู้กำหนดตารางและปริมาณส่งน้ำเพียงผู้เดียว
- ผู้ใช้น้ำมากกว่าร้อยละ 80 ระบุว่ามีการเลือกกรรมการกลุ่มในที่ประชุม อย่างไรก็ตาม มีผู้ใช้น้ำร้อยละ 6.2 ที่ระบุว่ากรมชลประทานเป็นผู้เลือกประธาน

## 3. กลุ่มผู้ใช้น้ำกำหนดกติกา/ข้อตกลงที่แตกต่างกันตามพื้นที่

- ข้อตกลงของกลุ่มผู้ใช้น้ำมีความแตกต่างกัน ตามเงื่อนไขของพื้นที่ ทั้งด้านภูมิศาสตร์ และประสบการณ์ของกลุ่มในอดีต
- กติกาเน้น**หลักความเป็นธรรม** ร้อยละ 35.9 มีการสลับคิวการส่งน้ำ และร้อยละ 51.3 รายงานว่าจำนวนวันที่ส่งน้ำเข้าแต่ละคูน้ำแต่ละแจก จะมีวันส่งน้ำเท่ากัน
- ระยะเวลาการส่งน้ำ ร้อยละ 32.2 รายงานว่ากลุ่มกำหนดเวลาจำนวนวันส่งน้ำให้ทุกคนแบบเท่าๆกัน

## 4. การสื่อสารระหว่างสมาชิกในกลุ่มและการประชุมร่วมกับกรมชลประทาน

- ใช้วิธีสื่อสารข้อมูลข่าวสารกันแบบปากต่อปากเพราะอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันหรือหมู่บ้านติดกัน การสื่อสารอีกวิธีหนึ่ง คือ การประชุมกลุ่มซึ่งจะมีปีละ 2-3 ครั้ง
- อย่างไรก็ตามสำหรับผู้นำที่อยู่คนละกลุ่มและอยู่ต่างคลองจะนิยมใช้การประชุมเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารกัน (74% ของผู้นำ)
- เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานมีบทบาทสำคัญในการจัดการประชุม (ร้อยละ 83 ของผู้นำตอบข้อนี้) สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่กรมชลประทานจึงมีบทบาทสำคัญในการลดต้นทุนการติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่มผู้นำ

## 5. การลดความขัดแย้ง

- การมีกลุ่มผู้ใช้น้ำช่วยให้ความขัดแย้งมีแนวโน้มลดลง แต่ก็ยังไม่หมดไป
- เมื่อเกิดความขัดแย้งภายในกลุ่ม หรือระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำวิธีการที่กลุ่มนิยมใช้ในการแก้ปัญหา คือ เรียกคู่กรณีมาพูดคุยทำความเข้าใจกัน รองลงมา คือ ให้คู่กรณีตกลงกันเอง
- แต่ผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่ (65%) ยังระบุว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำยังต้องอาศัยขอความช่วยเหลือจากกรมชลประทานเป็นหลัก

## 1. กลไกการติดตามและบทลงโทษ

- ขาดกลไกติดตามที่ได้ผล และไม่นิยมการลงโทษผู้ทำผิดกติกา
- ถ้ามีคนทำผิดกติกาจำนวนมากส่วนใหญ่ใช้เพียงวิธีการตักเตือนด้วยวาจาเป็นหลัก
- ขาดกลไกการติดตามผู้นำให้ทำตามข้อตกลงโดยปล่อยให้สมาชิกเป็นผู้ติดตามดูแลกันเอง และการขาดบทลงโทษตามระดับความรุนแรงของความผิด

## 2. ยังพึ่งพิงกรมชลประทานอย่างมากในการแก้ปัญหา

- กลุ่มผู้ใช้น้ำยังนิยม ใช้วิธี “เดินน้ำ” หรือรวมตัวกันกดดันให้เจ้าหน้าที่กรมชลประทานให้ส่งน้ำให้กลุ่ม
- การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ ยังต้องอาศัยเจ้าหน้าที่รัฐ ร้อยละ 45.5 ของผู้ใช้น้ำระบุว่าต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน
- ตามหลัก การมีกลุ่มที่เข้มแข็งและบริหารจัดการกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่กรมชลประทานจะเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้สั่งการ เป็นผู้ให้คำปรึกษา ผู้ให้ข้อมูลและผู้ประสานงานระหว่างกลุ่มกับองค์กรภาครัฐ

# ข้อจำกัด/ จุดอ่อนที่สำคัญ

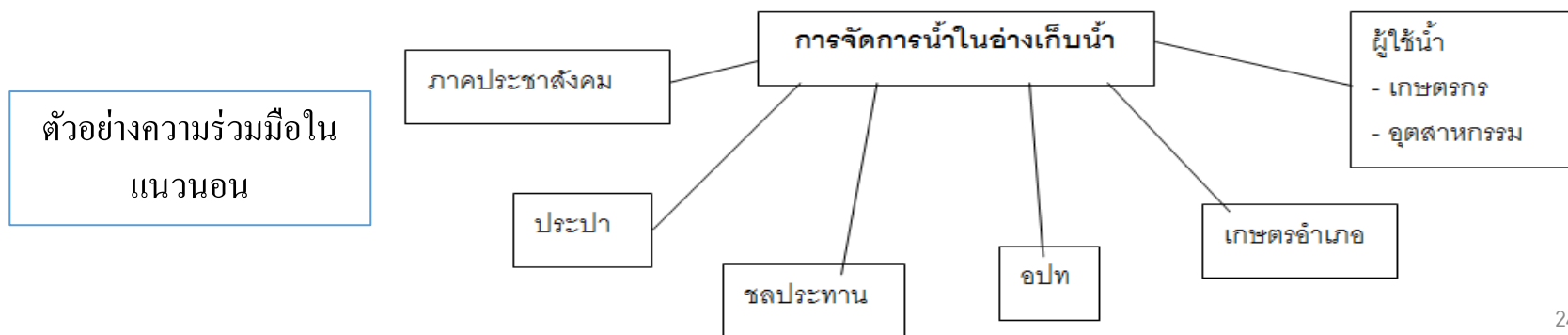
## 3. ความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างกลุ่ม: แนวนอนและแนวตั้ง

- ความร่วมมือแนวนอน

- ยังไม่ปรากฏว่ามีการรวมกลุ่มJMC หลายๆ กลุ่มภายในจังหวัดเดียวกัน อย่างเป็นทางการ เพื่อให้ร่วมกันกำหนดตารางการส่งน้ำและปริมาณการส่งน้ำ

- ความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกับองค์กรปกครองท้องถิ่น :

ปัญหาการจัดการแบบแยกส่วน

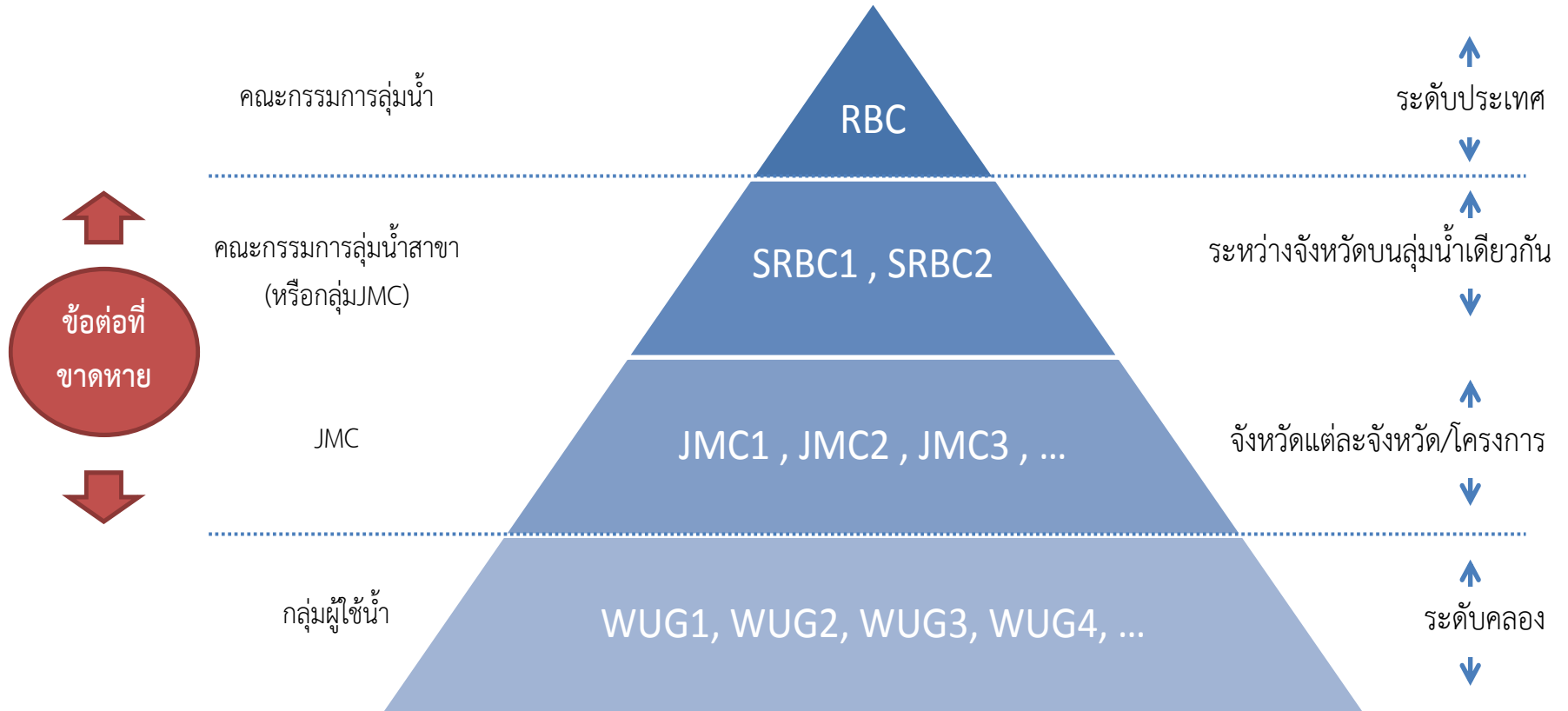




- ความร่วมมือแนวตั้ง

- หลักการสำคัญสู่ความสำเร็จ- การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกลุ่มผู้ใช้น้ำในระดับคลอง กับองค์กรผู้ใช้น้ำในระดับโครงการ (หรือจังหวัด) คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา (และคณะกรรมการลุ่มน้ำใหญ่ในระดับประเทศ (nested enterprise)
- แม้รัฐจะพยายามจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ ถึง 25 ลุ่มน้ำ แต่ยังไม่เคยมีการสร้างข้อต่อเชื่อมระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ (ทั้งกลุ่มบริหาร และกลุ่ม JMC) กับคณะกรรมการลุ่มน้ำ
- การขาดการเชื่อมโยงนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดข้อหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีบทบาทน้อย เพราะไม่มีกลไกในการดำเนินการตามแผนที่ต่างๆที่เสนอได้

## การขาดเครือข่ายเชื่อมโยง (ข้อต่อที่ขาดหาย = missing link)



- เราไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของบทบาทของกลุ่มผู้ใช้น้ำ
- เมื่อมีการตั้งกลุ่ม และกลุ่มมีข้อตกลงแล้ว ผลการดำเนินงานก็ออกมาเป็นที่พึงพอใจ
- การพัฒนากลุ่มให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากกว่านี้ การสนับสนุนของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ
  - ข้อมูล
  - เปิดกว้างให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

- การปฏิรูป “กระบวนการจัดการน้ำชลประทาน”
  - ฝนแล้งครั้งนี้เป็นสัญญาณเตือนภัยว่ารัฐบาลต้องเริ่มต้นทำนโยบายการจัดการน้ำใหม่
  - การจัดการน้ำจะจัดการแบบปีต่อปีไม่ได้ ต้องใช้ความรู้จัดการข้ามปี เพราะนอกจากเราต้องใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์หลายอย่างแล้ว ยังมีความเสี่ยงด้านภูมิอากาศในแต่ละปี
  - สนับสนุนการปรับตัวของเกษตรกร
- การตรากฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขา และคณะกรรมการลุ่มน้ำ

# กฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

- กฎหมายทรัพยากรน้ำแห่งชาติฉบับใหม่ควรให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการจัดการน้ำให้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำอย่างเป็นรูปธรรม
- สร้างสถาบันขี้อต่อที่ขาดหายไปในระบบการจัดการน้ำ  
แนวนอน
- สร้างสถาบันการจัดการที่เป็นขี้อต่อระหว่างจังหวัดในระบบการจัดการน้ำแนวดั้ง (nested enterprises)