

แนวทางการวิเคราะห์การจัดการน้ำข้ามพรมแดน (ตอนที่ 2: บทสรุป)

ต่อเนื่องจากบทความแนวทางการวิเคราะห์การจัดการน้ำข้ามพรมแดน (ตอนที่ 1) ซึ่งได้ฉายภาพให้เห็นถึงแนวทางในการศึกษาความสัมพันธ์ของการจัดการน้ำข้ามพรมแดนใน 2 มิติแรก คือ 1) บริบท (context) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ และ 2) พลังขับเคลื่อน (drivers) ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการน้ำ บทความชิ้นนี้จึงมุ่งนำเสนอให้เห็นถึงแนวทางการศึกษาการจัดการน้ำข้ามพรมแดนในอีก 3 มิติที่เหลือ ได้แก่ 1) ตัวแสดง (actors) 2) การตัดสินใจ (decision) และ 3) ผลกระทบ (impact) ของการจัดการน้ำข้ามพรมแดน ดังนี้

1. ตัวแสดง (actors) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำข้ามพรมแดน

ในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงพบว่าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำมีหลากหลายกลุ่ม ตัวแสดงเหล่านี้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหลายระดับ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

องค์การสหประชาชาติ (UN)	คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ คณะกรรมการประจำแต่ละภูมิภาค เป็นต้น
รัฐ (State)	รัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ องค์กรร่วมมือระหว่างรัฐบาลระดับภูมิภาค และรัฐบาลระดับระหว่างประเทศ
สื่อ	สื่อกระแสหลัก (Mainstream) สื่ออิสระ (Independent) สื่อสังคม (Social)
สถาบันวิจัยด้านนโยบาย มหาวิทยาลัย และเครือข่าย	อาทิ มหาวิทยาลัยที่เน้นการทำวิจัยด้านการจัดการน้ำ ไปจนถึงมหาวิทยาลัยที่เน้นการเคลื่อนไหว (activist-oriented)
บุคคลหรือบริษัทที่ให้ยืมเงิน	เช่น ธนาคารเอกชน การปล่อยกู้เงินในระดับท้องถิ่น บริการยืมก่อน คืนทีหลัง (cooperative micro-credit) และองค์กรการกุศล เป็นต้น
ภาคธุรกิจ	ระดับชาติ (National) ระดับภูมิภาค (Regional) ระดับระหว่างประเทศ (International)
ท้องถิ่น (Local)	ปัจเจกบุคคลและการรวมกลุ่ม การเคลื่อนไหวของประชาชน (People's movements) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) เป็นต้น
NGOs	ระดับชาติ (National) ระดับภูมิภาค (Regional) ระดับระหว่างประเทศ (International)

ปรับปรุงมาจาก (Dore et al., 2012: 28)

ตัวแสดงข้างต้นมีความแตกต่างทั้งในด้านอำนาจและความหลากหลายในแนวทาง (diverse approaches) ไปจนถึงระดับของอิทธิพลที่มีต่อการบริหารจัดการน้ำ Dore et al. (2012) นำเสนอให้เห็นบทบาทที่ตัวแสดงเหล่านี้แสดงออกมาในการบริหารจัดการน้ำในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Mekong Region) ยกตัวอย่างเช่น ตัวแสดงรัฐ (state actors) ที่ยังคงมีความสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งนี้ รัฐยังหมายถึงประเทศอื่นที่ไม่ได้มีอาณาเขตติดกับแม่น้ำโขง ขณะที่องค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการน้ำ เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) ในส่วนของ NGOs พบว่าสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับคือ ระดับท้องถิ่น (Local) ที่ทำงานในพื้นที่เฉพาะเจาะจงเป็นหลักไปจนถึงระดับภูมิภาค (Regional) และระดับระหว่างประเทศ (International) (Dore et al., 2012: 27) ทั้งนี้ NGOs ในระดับต่าง ๆ ยังสามารถทำงานร่วมกันได้อีกด้วยเพื่อขับเคลื่อนเรื่องการจัดการน้ำตั้งแต่ระดับท้องถิ่นและโยงไปถึงระดับระหว่างประเทศ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน

สำหรับสื่อ (media) มีบทบาทสำคัญผ่านการสื่อสารและนำเสนอข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นสื่อของรัฐหรือสื่ออิสระ สื่อทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างการถกเถียงแลกเปลี่ยนและเครือข่ายข้อมูลข่าวสารในโลกออนไลน์ซึ่งกำลังได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การตอบโต้ (counter) ข้อมูลของสื่อกระแสหลักเพื่อนำเสนอให้เห็นข้อมูลอีกด้านของสังคมในเรื่องการจัดการน้ำ (Dore et al., 2012: 28)

ขณะที่มหาวิทยาลัย (universities) มีส่วนสำคัญในการจัดการน้ำผ่านการศึกษาค้นคว้าเพื่อทำความเข้าใจการบริหารจัดการน้ำในมิติที่หลากหลายให้กระจ่างยิ่งขึ้น ในบางครั้งมหาวิทยาลัยได้มีการรวมตัวกันในรูปของเครือข่ายร่วมกับภาคประชาสังคม และสถาบันวิจัยด้านนโยบาย (Dore et al., 2012: 28) ถือเป็นภาพสะท้อนการใช้งานวิชาการเข้ามาร่วมต่อรองในการบริหารจัดการน้ำ

นอกจากนี้ยังมีบทบาทของผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ได้ปรากฏในตารางด้านบน แต่กล่าวได้ว่าภายใต้ฐานคิดการบริหารจัดการน้ำสมัยใหม่ที่ครอบคลุมงานการจัดการน้ำของไทย “ชลกร” มีบทบาทควบคุมทิศทางการจัดการน้ำอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็น นักอุทกวิทยา วิศวกรน้ำ ช่างเทคนิค และผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทาน (จักรกริช สังขมณี, 2555: 94) พวกเขามีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการน้ำทั้งในด้านกฎหมาย นโยบาย และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป ตัวแสดงข้างต้นได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมในการบริหารจัดการน้ำ พวกเขาไม่ได้มีอำนาจที่เท่าเทียมกันในการขับเคลื่อนความต้องการของตนเอง ทั้งในแง่ของกฎหมาย นโยบาย ทำให้ในที่สุดแล้วการบริหารจัดการน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมิอาจเลี่ยงได้

2. การตัดสินใจ (decisions) ในการจัดการน้ำข้ามพรมแดน

ในการจัดการน้ำข้ามพรมแดนสามารถแบ่งการตัดสินใจได้เป็น 3 ส่วนหลัก ดังนี้

หนึ่ง กรอบโครงการตัดสินใจ (framing decision) หมายถึง กลยุทธ์ กรอบนโยบาย และกติกาทางกฎหมายซึ่งมีอิทธิต่อสภาพแวดล้อมในการตัดสินใจ สอง การตัดสินใจในเชิงอุปทาน (supply decision) หมายถึง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางอุทกวิทยาของแม่น้ำ ยกตัวอย่างเช่น การตัดสินใจที่ให้ความสำคัญกับการสร้างแหล่งพลังงานแห่งใหม่ในหลายพื้นที่ และสาม การตัดสินใจเชิงอุปสงค์ (demand decision) หมายถึง การกำหนดกฎ กติกา และแรงจูงใจเพื่อกำหนดแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ใช้น้ำ ยกตัวอย่างเช่น ค่าปรับสำหรับผู้ใช้น้ำ กฎเกณฑ์ในการจัดสรรน้ำ ซึ่งอาจมีที่มาจากองค์กรที่มีอำนาจในการจัดการน้ำ และกลุ่มผู้ใช้น้ำทั้งในพื้นที่เมืองและท้องถิ่น

3. ผลกระทบ (impacts) ของการจัดการน้ำข้ามพรมแดน

การทำความเข้าใจผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำข้ามพรมแดนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักว่าการจัดการน้ำสัมพันธ์กับมิติทางอำนาจ (power relations) อย่างมาก สะท้อนให้เห็นจากคำถามที่ว่าใครคือผู้มีอำนาจตัดสินใจ การใช้อำนาจกำหนดว่าน้ำควรไหลไปที่ไหน และระหว่างความรู้ของผู้เชี่ยวชาญกับความรู้ชาวบ้าน ความรู้ใดมีบทบาทในการจัดการน้ำมากกว่า (Zwarteveen et al., 2017)

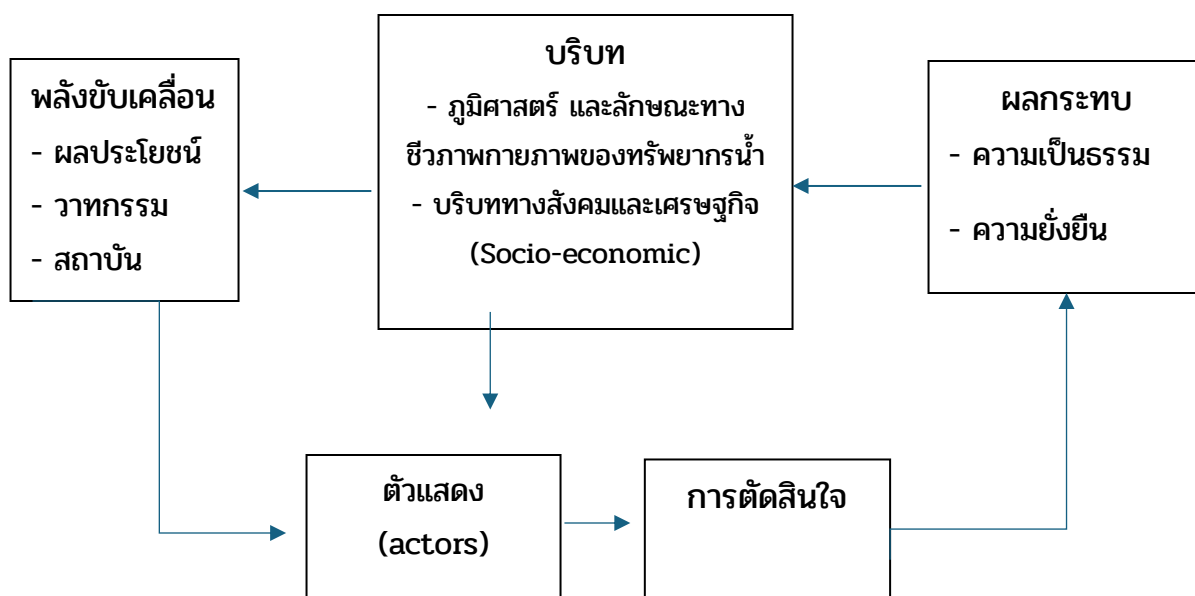
การศึกษาของ Zwarteveen et al. (2017) ฉายภาพให้เห็นถึงแนวทางการศึกษาอำนาจในการจัดการน้ำที่หลากหลายมิติ ตั้งแต่ การศึกษาการจัดสรรน้ำ (distribution of water) ผ่านคำถามที่ว่าน้ำถูกจัดสรรอย่างไรท่ามกลางตัวแสดงที่หลากหลาย (who gets what?) อาทิ ภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร กลุ่มชาติพันธุ์ เพศสภาพ เป็นต้น รวมถึงการศึกษาผ่านการจัดสรรความเสี่ยง (distribution of risks) เช่น การบรรเทาปัญหาอุทกภัยให้พื้นที่อุตสาหกรรมโดยบังคับทิศทางน้ำให้ไปท่วมพื้นที่เกษตรกรรมแทน ฯลฯ และการศึกษาผ่านบทบาทของความรู้และความเชี่ยวชาญในการจัดการน้ำ (knowledge and expertise) (Zwarteveen et al., 2017)

การทำความเข้าใจมิติอำนาจในการจัดการน้ำมีส่วนสำคัญในการเผยให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการน้ำ และสามารถตั้งคำถามเกี่ยวกับความเท่าเทียม ความเป็นธรรม และความยั่งยืนได้ Dore et al. (2012) ชี้ให้เห็นถึงการทำความเข้าใจผลกระทบที่เกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจผ่านหลักการ 4Rs ได้แก่ Rewards Risks Rights และ Responsibilities

Rewards หมายถึงการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม Risks หมายถึงการจัดการน้ำที่ทำให้ต้นทุนและความเสี่ยงเหลือน้อยที่สุด ขณะที่ Rights หมายถึง สิทธิที่จะได้รับการยอมรับและเคารพ และ Responsibilities หมายถึงการที่ตัวแสดงต่าง ๆ ต้องชี้แจงและดำเนินการให้ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ การใช้หลักการข้างต้นจะช่วยฉายภาพให้เห็นถึงข้อจำกัดของการบริหารจัดการน้ำข้ามพรมแดน สะท้อนให้เห็นจากการสร้างเขื่อนในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเกี่ยวข้องกับผู้รับความเสี่ยง (risk bearers) โดยเฉพาะประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ พวกเขาเรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วม และความยุติธรรมในการตัดสินใจในการจัดการน้ำที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขาซึ่งสิทธิเหล่านี้ยังไม่ได้ได้รับการยอมรับมากนักในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Dore et al., 2012)

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป สามารถอธิบายแนวทางการวิเคราะห์การจัดการน้ำข้ามพรมแดนผ่านกรอบคิดรวบยอดดังนี้



กรอบการวิเคราะห์การจัดการน้ำข้ามพรมแดน (ปรับปรุงมาจาก Dore et al., 2012)

จากกรอบการวิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดการน้ำข้ามพรมแดนมีตัวแสดงที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง ขณะที่พลังขับเคลื่อน เช่น ผลประโยชน์ สถาบัน และวาทกรรม คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลและผลักดันตัวแสดงในการจัดการน้ำ สำหรับการตัดสินใจเกี่ยวข้องกับการวางกรอบโครงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อลักษณะการตัดสินใจที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการตัดสินใจในเชิงอุปทาน (supply decision) หมายถึงการมุ่งเน้นลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการตัดสินใจเชิงอุปสงค์ (demand decision) ที่มุ่งเน้นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดแนวทางการบริหาร

จัดการน้ำ ส่วนสำคัญคือผลกระทบของการตัดสินใจซึ่งสามารถทำความเข้าใจผ่านแนวคิดความเป็นธรรมและความยั่งยืนในการจัดการน้ำ ซึ่งจะมีผลต่อบริบทในการจัดการน้ำข้ามพรมแดน (the water governance context) อีกทีหนึ่ง

ทั้งนี้ บทความชิ้นนี้เป็นเพียงการฉายภาพรวมของแนวทางการวิเคราะห์การจัดการน้ำข้ามพรมแดนเท่านั้น แน่นอนว่า การนำเสนอแบบภาพรวมย่อมมีลักษณะที่กว้างเกินไปหรือแคบเกินไป ในแง่นี้ แนวการวิเคราะห์ที่เสนอในบทความนี้จึงอาจต้องใช้วิเคราะห์ร่วมกับแนวคิด ทฤษฎี ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเข้าใจการจัดการน้ำข้ามพรมแดนได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทเฉพาะในพื้นที่ต่าง ๆ ยั่งยืน

ผู้เขียน

อาทิตย์ ภูบุญคง

เอกสารอ้างอิง

- จักรกริช สังขมณี. (2566). ชลกร: ประวัติศาสตร์สังคมว่าด้วยความรู้ และการจัดการน้ำสมัยใหม่ในประเทศไทย. วารสารสังคมศาสตร์, 42(2), 93-115.
- Dore, J., Lebel, L., & Molle, F. (2012). A framework for analysing transboundary water governance complexes, illustrated in the Mekong Region. *Journal of Hydrology*, 466, 23-36.
- Zwarteveen, M., Kemerink-Seyoum, J. S., Kooy, M., Evers, J., Guerrero, T. A., Batubara, B., & Wesselink, A. (2017). Engaging with the politics of water governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 4(6), 1-9.