



สำรวจองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย^{*}

ธนพร นิธิฤทธิ์^{**}

ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์^{***}

(วันรับบทความ: 2 กรกฎาคม 2562/ วันแก้ไขบทความ: 4 ตุลาคม 2562/ วันตอบรับบทความ: 4 ตุลาคม 2562)

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้จะเป็นการอธิบายถึงองค์ความรู้ที่จะนำไปสู่การศึกษาการเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของประเทศอินโดนีเซีย กรณีศึกษาบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาหลี โดยจะมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom ที่เน้นตัวแสดงทางด้านชุมชนเป็นหลัก ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมอื่นๆ ทั้งหมด 30 ชิ้นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและธรรมาภิบาลน้ำ พบว่า ไม่ว่าจะเป็นประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการน้ำ ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies), ปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) มีบทบาทร่วมด้วยเสมอ อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากปัจจัยทั้ง 3 (ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies), ปัจจัยด้านปทัสถาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) รวมถึงปัจจัยด้านชุมชนเองแล้ว ปัจจัยภายนอกอื่นๆ อาทิ รัฐบาลท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องนั้นก็ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรร่วมด้วย

คำสำคัญ : การจัดการทรัพยากรร่วม/ ความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ/ ประเทศอินโดนีเซีย/
จังหวัดบาหลี

^{*} บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของอินโดนีเซีย”

ตามหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{**} นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{***} รองศาสตราจารย์ ดร. ,ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Reviewing the literature of water resource management :
Case Studies of Kuta and Sanur Area in Bali Province of Indonesia^{*}

Tanaporn Nithiprit^{**}

Thanapan Laiprakobsup^{***}

(Received Date: July 2, 2019, Revised Date: October 4, 2019, Accepted Date: October 4, 2019)

Abstract

This academic article reveal the literature of water resource management which will lead to the study of the Politics of Water Policy Making Process in Indonesia Case Studies Kuta and Sanur Area in Bali Province of Indonesia. This article based on the Institutional analysis and development framework of Elinor Ostrom which emphasizes on community actors. Moreover, researcher has reviewed more than 30 research papers of water resource management and water governance and found that no matter the water management succeed or fail , 3 factors (Path Dependencies , Norms and Interests) will always be involved. However , other than those 3 factors and community , the external factors such as local government and stakeholders still have an important roles to mitigate the conflict over common pool resources.

Keywords: Common Pool Resource Management/ Conflict over Water Resource Management/ Indonesia/ Bali Province

^{*} This article is a part of dissertation titled “The Politics of Water Policy Making Process in Indonesia”, Doctor of Philosophy in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

^{**} Ph.D. Candidate, Doctor of Philosophy in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

^{***} Assoc. Prof. Dr., Faculty of Political Science, Chulalongkorn University



บทนำ

“น้ำ” เป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ทั้งการอุปโภค บริโภค การทำการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การคมนาคม การผลิตพลังงาน การท่องเที่ยวและกีฬา รวมถึงมีความสำคัญในเชิงนิเวศวิทยาที่ช่วยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศต่างๆ ด้วย แต่เนื่องจาก ในปัจจุบันนี้มีการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ความต้องการใช้น้ำทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุกทำลายอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินส่งผลให้ความสามารถในการกักเก็บน้ำหรือการชะลอน้ำตามธรรมชาติลดลง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนำไปสู่ปัญหาน้ำท่วม และปัญหา การขาดแคลนน้ำที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ (คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ, 2558, น.1-3) เห็นว่ายังมีการระบายน้ำเสียทั้งจากภาค การเกษตร อุตสาหกรรมและชุมชนลงสู่แหล่งน้ำ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพน้ำเพิ่มขึ้นอีกด้วย เมื่อปริมาณน้ำสะอาดในโลกมีจำนวนที่ลดลงเนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น สภาพภูมิอากาศ ที่ไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับการใช้ประโยชน์จากน้ำที่ผิดวิธีของภาคส่วนต่างๆ ดังนั้นการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็น

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากร ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง จนทำให้การใช้พื้นที่หรือการใช้ที่ดินเป็นไป อย่างไม่สมดุล กล่าวคือ มีการปรับเปลี่ยนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ทางการเกษตรให้กลายเป็นพื้นที่ทาง เศรษฐกิจและที่อยู่อาศัย ดังนั้นการปรับเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การ บุกรุกพื้นที่ทางการเกษตรจึงทำให้ผลผลิตทางการเกษตรมีจำนวนน้อยลง, คุณภาพน้ำที่ใช้ในการ อุปโภคและบริโภคลดต่ำลง ดังนั้นประเทศไทยจึงได้นำ Integrated Water Resources Management (IWRM) เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดย IWRM¹ จะเป็นกระบวนการ ทศน์ที่พยายามจะสนับสนุนให้รัฐบาลนำชุมชน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกๆภาคส่วนเข้ามามีส่วน ร่วมในทุกๆกระบวนการของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าการที่สนับสนุนให้ผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้นจะยิ่งส่งเสริมให้การ บริหารจัดการในทุกๆระดับชั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะแสดงในตารางที่ 1(Fulazzaky, Mohamad Ali 2014, pp.1-2) ที่อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทศน์ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

¹ IWRM จะเป็นการจัดการและการประสานงานด้านน้ำอย่างผสมผสานบูรณาการกันที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม อันนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดของการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ ความสมดุลของระบบนิเวศทางธรรมชาติ การแก้ไขปัญหาภัยแล้งและปัญหาอุทกภัยรวมถึงการอยู่ร่วมกันของชุมชนในพื้นที่ โดยตรง พื้นที่ใกล้เคียงและภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน



ตารางที่ 1 ตารางแสดงการเปรียบเทียบกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของ
ประเทศอินโดนีเซีย Fulazzaky, Mohamad Ali (2014, pp.1-2)

องค์ประกอบ	กระบวนทัศน์เก่า (1971-1998) และกระบวนทัศน์ใหม่ (1998-ปัจจุบัน) และนัยยะที่สำคัญต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ			
	กระบวนทัศน์เก่า	นัยยะที่สำคัญ	กระบวนทัศน์ใหม่	นัยยะที่สำคัญ
ระบอบธรรมาภิบาล (Governance Regime)	รูปแบบเผด็จการ (Autocracy)	ผู้นำจะมีอำนาจ มาก	ประชาธิปไตย	ผู้นำจะเน้นถึงการมี ส่วนร่วม
หลักในการบริหารงาน	รวมอำนาจ	รวมอำนาจไว้ที่ ส่วนกลางหรือใน ระดับชาติ	กระจายอำนาจ	กระจายอำนาจไป ยังเขตและเทศบาล ต่างๆ
กระบวนการในการ ตัดสินใจ	จากบนลงล่าง	การตัดสินใจใน ทุกๆเรื่องจะ ขึ้นอยู่กับ ผลประโยชน์ของ ผู้บริหาร	จากล่างขึ้นบน	การตัดสินใจใน ทุกๆเรื่องจะขึ้นอยู่กับ ความต้องการ ของผู้มีส่วนได้ส่วน เสีย
ระบบงบประมาณ	การจัดสรร งบประมาณของ รัฐบาล	แหล่ง งบประมาณจะ ได้มาจากสถาบัน การเงินระหว่าง ประเทศและ งบประมาณของ รัฐบาลเอง	การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ	แหล่งงบประมาณ จะได้มาจากผู้ใช้น้ำ และผู้ที่ทำมลพิษ ลงสู่แม่น้ำและ งบประมาณของ รัฐบาลเอง
บทบาทของทรัพยากรน้ำ ในการพัฒนาส่วนภูมิภาค	ปัจจัยที่เป็นตัว สนับสนุน	มีแนวโน้มที่จะ ก่อให้เกิดความ เสี่ยงด้านความ ไม่สมดุลของ สภาพแวดล้อม	ปัจจัยที่เป็นตัวจำกัด ขอบเขต	เน้นในเรื่องของ ความสมดุลของ ทรัพยากรน้ำ
ความรับผิดชอบในการ บริหารงาน	อำนาจจะอยู่ที่ส่วน ภูมิภาค	มุ่งเน้นการ พัฒนาตาม เศรษฐกิจ	อำนาจจะอยู่ที่ส่วน ภูมิภาคและตามลุ่มน้ำ	มุ่งเน้นการพัฒนา แบบยั่งยืน
บทบาทของรัฐบาลในการ บริหารงาน	ทำหน้าที่เป็นผู้ ให้บริการ	มีความเสี่ยงที่จะ เกิดคอร์รัปชัน เนื่องจากอำนาจ ในการ บริหารงาน	ทำหน้าที่เป็นผู้ที่ทำให้ การบริหารงานเกิดขึ้นได้	สร้างความ แข็งแกร่งให้กับ การบริหารงานของ ภาครัฐ



องค์ประกอบ	กระบวนการทัศน์เก่า (1971-1998) และกระบวนการทัศน์ใหม่ (1998-ปัจจุบัน) และนโยบายที่สำคัญต่างๆในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ			
	กระบวนการทัศน์เก่า	นโยบายที่สำคัญ	กระบวนการทัศน์ใหม่	นโยบายที่สำคัญ
การก่อกำเนิดโครงการต่างๆ	ใช้แนวทางที่ก่อให้เกิดความลำเอียง	การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง	ใช้แนวทางที่ก่อให้เกิดการบูรณาการ	มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
วัตถุประสงค์ของโครงการต่างๆ	มุ่งเน้นการมีอำนาจสูงสุด	อำนาจด้านนโยบายจะกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางเท่านั้น	มุ่งเน้นความต้องการของประชาชน	กระบวนการแก้ไขปัญหามีผู้นำในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น
การเตรียมงานของโครงการต่างๆ	มักจะอยู่บนพื้นฐานของแผนระยะสั้น	การอนุมัติเป็นไปตามผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล	มักจะอยู่บนพื้นฐานของแผนแม่บท (Master Plan)	การอนุมัติเป็นไปตามการศึกษาองค์รวม

จากตารางที่ 1 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศอินโดนีเซียได้พยายามนำ IWRM มาปรับใช้กับกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกๆกระบวนการ (ตั้งแต่การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ตัวชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ไปจนถึงการจัดทำแผนงานด้านน้ำอย่างบูรณาการ) แต่ถึงอย่างไรก็ตามการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอินโดนีเซียก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ยังประสบกับปัญหาต่างๆอยู่มาก อาทิ ปัญหาภัยแล้ง และปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาดในการอุปโภคและบริโภค ดังจะเห็นได้จากข่าวของวันที่ 22 มีนาคม 2561 ที่ได้นำเสนอว่ามีหญิงชาวบ้านจากหมู่บ้านบนเกาะสุลาเวสีประเทศอินโดนีเซียต้องว่ายน้ำหลายกิโลเมตรรับจ้างหาน้ำดื่มกลับไปให้หมู่บ้านทุกวัน เพราะที่หมู่บ้านมีเพียงน้ำเพื่อการอุปโภคเท่านั้นแต่ไม่สะอาดพอที่จะบริโภคได้ NEW18 (2561) และนอกจากข่าวด้านการเข้าถึงน้ำแล้ว ยูนิเซฟและองค์การอนามัยโลกยังได้ประมาณการณ์ว่า 2 ใน 3 ของประชากรโลกที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดอาศัยอยู่ใน 10 ประเทศ ได้แก่ จีน (108 ล้านคน) อินเดีย (99 ล้านคน) ไนจีเรีย (63 ล้านคน) เอธิโอเปีย (43 ล้านคน) อินโดนีเซีย (39 ล้านคน) สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก (37 ล้านคน) บังกลาเทศ (26 ล้านคน) สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย (22 ล้านคน) เคนยา (16 ล้านคน) และปากีสถาน (16 ล้านคน) Unicef (2557) จากการประมาณการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศอินโดนีเซียเป็น 1 ในประเทศที่ยังมีประชากรบางส่วนที่ยังไม่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาดในการบริโภคได้



นอกจากนี้ (World Travel & Tourism Council, 2018, pp.7-9) เมื่อเศรษฐกิจเติบโตมากขึ้นเรื่อยๆ พื้นที่ต่างๆในประเทศอินโดนีเซียจึงได้กลายเป็นเมืองมากขึ้น ทั้งพื้นที่ที่กลายเป็นเมือง และพื้นที่ที่ยังคงเป็นธรรมชาติหรือชนบทอยู่นั้นได้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวมากขึ้น ดังนั้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงถือว่าเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่ใหญ่มากสำหรับประเทศอินโดนีเซีย โดยจะเห็นได้จาก GDP การท่องเที่ยวของประเทศอินโดนีเซียในปี 2017 ที่คิดเป็น 19.4 พันล้าน USD หรือคิดเป็น 1.9 % ของ GDP ทั้งหมด อีกทั้งยังมีการทำนายว่าในปี 2019-2028 GDP ด้านการท่องเที่ยวของอินโดนีเซียจะเพิ่มสูงขึ้นอีก 6.1 % ด้วย

เมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเริ่มขยายตัวมากขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย ประกอบกับรูปแบบทางการเมืองที่มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการใช้น้ำในท้องถิ่น กล่าวคือตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี 1998 รัฐบาลท้องถิ่น (local government) ต้องแสวงหารายได้ด้วยตนเองต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยนำทรัพยากรน้ำมาก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อรัฐแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำระหว่างตัวรัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอกรณีพื้นที่การท่องเที่ยวของบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali สาเหตุที่เลือกที่บริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali เนื่องจากเป็นบริเวณการท่องเที่ยวที่สำคัญของบาหลีและมีผู้ประกอบการโรงแรมรวมถึงตัวชุมชนท้องถิ่นตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าบาหลีจะมีทรัพยากรน้ำที่เพียงพอต่อการนำไปใช้ แต่การบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการตลาดมากเกินไปอาจก่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม และความไม่พอใจระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยในกรณีของ Kuta และ Sanur ใน Bali ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบชลประทานโดยหันมาใช้น้ำบาดาล เนื่องจากบริเวณ Kuta และ Sanur ใน Bali เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ดังนั้นจึงมีนักลงทุนจากต่างชาติและในประเทศเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนมาก โดยการสร้างโรงแรมหรือพื้นที่ท่องเที่ยวในบริเวณนี้จำเป็นที่จะต้องสูบน้ำจากน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เป็นจำนวนมาก จึงทำให้บ้านเรือนและชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงเกิดปัญหาขาดแคลนน้ำ สืบเนื่องมาจากตัวโรงแรมและสถานที่ท่องเที่ยวได้แย่งทรัพยากรน้ำไปใช้หมดแล้ว (Cole, S, 2017, pp.50-65)

อย่างไรก็ตามหน่วยงานระหว่างประเทศ และ NGOs ยังแนะนำว่าบาหลีจะประสบกับวิกฤตน้ำอย่างรุนแรงในปี 2025 หากไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการน้ำ นี่เป็นเพียงส่วนหนึ่งเนื่องจากการกำหนดให้มีการเพิ่มประชากรบาหลีจากอย่างน้อย 32% เป็นมากกว่า 4 ล้านคนในปี 2025 นี่เป็นส่วนสำคัญเนื่องจากการย้ายถิ่นฐาน โดยผู้อพยพจำนวนมากมาที่บาหลีเพื่อหางานทำ งานส่วนใหญ่ที่ยากสกปรก และอันตรายจะมีรายได้ดีสำหรับผู้อพยพ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวต่างชาติที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้น 150 % ระหว่างปี 2000 ถึงปี 2025 แม้ว่าจะมองว่าดีเนื่องจากพวกเขาไม่ได้เห็นการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของประชากร 5 ล้านคนในปี 2010 อย่างไรก็ตามตัวเลขเหล่านี้ไม่ทำให้มีการ



ท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้นซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึง 70% ของการท่องเที่ยวของบาห์ลี แรงกดดันเพิ่มเติมจะมาจากความต้องการน้ำที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นเพื่อนำไปอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวและลูกค้าที่มีฐานะดี เช่น การใช้เครื่องปรับอากาศที่มากขึ้น และจำนวนป่าและวิลล่าที่เพิ่มขึ้นพร้อมสระว่ายน้ำและจากุซซี่ นอกจากนี้โรงแรมที่มีดาวยังได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอีกด้วย (B asyuni, M., Yani, P. and Hartini, K S., 2018, pp.16-21)

ดังนั้นจากที่ได้อธิบายมาในข้างต้นจึงเป็นที่มาของความสนใจของผู้เขียน โดยผู้เขียนจะศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่ Kuta และ Sanur ใน Bali ซึ่งหลังจากที่ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นต้องพึ่งพาหรือหารายได้ด้วยตนเองมากขึ้น โดยการหารายได้ดังกล่าวอาจจะเป็นการคำนึงถึงผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลมากเกินไป จึงส่งผลกระทบต่อทั้งตัวชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งผู้เขียนต้องการที่จะหาคำตอบว่ากระบวนการจัดการความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำในพื้นที่ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียนอกเหนือจากชุมชนแล้วจะต้องประกอบไปด้วยตัวแสดงอะไรบ้าง และมีกระบวนการอย่างไร

ทบทวนวรรณกรรม

การออกแบบเชิงสถาบันของ Elinor Ostrom

แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Analysis Development หรือ IAD) (Ostrom, Elinor, 1991, pp.150-159) ของศาสตราจารย์ Elinor Ostrom² จะเป็นแนวคิดที่ช่วยในการวิเคราะห์ภาพรวมของปัญหาเนื่องจากแนวคิดดังกล่าวเน้นการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้กลไกหรือกฎกติกาในระดับต่าง ๆ นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้หรือไม่อย่างไร

แนวคิด IAD สามารถเชื่อมโยงมุมมองหลายมิติ ซึ่งบทความวิจัยนี้อาศัยการศึกษาปัญหาจาก 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านชุมชน มิติด้านสิ่งแวดล้อม มิติด้านกฎหมาย และมิติด้านเศรษฐศาสตร์ โดยเน้นการวิเคราะห์เงื่อนไขและกฎกติกาที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง (stakeholder) โดยอาศัยสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และนำผลการวิเคราะห์มาช่วยในการปรับปรุงและออกแบบกฎกติกาที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลหรือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้เงื่อนไขที่เป็นทั้งแรงจูงใจ และอุปสรรคที่มีผลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจที่เป็นอยู่เดิมจะได้รับอิทธิพลมาจากนโยบาย และกฎหมายของรัฐที่มีอยู่ รวมไปถึงข้อจำกัดทางกายภาพของทรัพยากรและคุณสมบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

² Ostrom เป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมืองชาวอเมริกันที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่และการฟื้นฟูตัวของเศรษฐกิจการเมือง ในปี 2009 เธอได้รับรางวัลโนเบลเมโมเรียลรางวัลในสาขาวิทยาศาสตร์ทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการวิเคราะห์การปกครองเศรษฐกิจ



ทั้งนี้กรอบการวิเคราะห์ IAD สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับใหญ่ๆ คือ

ระดับที่ 1 กลไกระดับการกำหนดกรอบในการตั้งกติกา (constitutional rules)

ระดับที่ 2 กลไกระดับการตั้งกติกา หรือกฎเกณฑ์ระดับกฎหมายและนโยบาย (collective choice rules)

ระดับที่ 3 กลไกระดับปฏิบัติการ (operational rules) หรือกลไกในระดับการจัดการกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยตรง

การที่จะเกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมนั้น กลไกทั้ง 3 ระดับจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยที่กลไกในระดับที่ 1 จะเป็นตัวกำหนดกรอบกติกาในการตั้งกฎเกณฑ์หรือเป็นการกำหนดสิทธิในกรอบใหญ่ ขณะที่กลไกในระดับที่ 2 ก็จะเป็นการตั้งกฎ กติกา ในระดับที่เป็นนโยบาย และกฎหมายต่างๆ ตามกรอบแนวทางของกลไกในระดับที่ 1 ในส่วนของกลไกในระดับที่ 3 หรือระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดจะเป็นกติกา หรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในการใช้และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในระดับปฏิบัติจริงโดยตรงในพื้นที่

อย่างไรก็ตามแนวคิด IAD ของ Ostrom ก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากตัวชุมชน ซึ่งปัจจัยภายนอกอื่นๆ อาทิ รัฐบาลท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องนั้นก็ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรร่วมด้วย นอกจากนี้ปัจจัยดังกล่าวยังถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมต่างๆ อีกทั้งข้อสังเกตประการหนึ่งจากการศึกษางานวิชาการในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรร่วมนั้น เมื่อประเด็นมีความเกี่ยวข้องกับระดับชุมชน ชุมชนมักจะถูกกำหนดให้เป็นตัวละครหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งเหมือนจะมีสมมติฐานไว้ตั้งแต่ต้นแล้วว่าหากให้ชุมชนจัดการทรัพยากรด้วยตนเองแล้วจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะพวกเขาได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรนั้นๆ มาอย่างยาวนานแล้ว และเป็นวิถีชีวิตของพวกเขา

เนื่องจากงานของ Ostrom ยังไม่ได้กล่าวถึงปัจจัยทางด้านการเมืองมากนัก ดังนั้นผู้เขียนจึงไปศึกษาเพิ่มเติมและพบงานของ Andrew MacIntyre³ ที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองที่มีผลต่อธรรมาภิบาลและการตัดสินใจทางด้านนโยบายสาธารณะ โดย MacIntyre ได้ทำการวิเคราะห์นโยบายที่แก้ไขปัญหาด้านวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1997 ของ 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เขาได้ใช้วิธีวิเคราะห์แบบ veto player analysis ซึ่งหมายถึงเป็นการวิเคราะห์ตัวแสดงที่เป็นปัจเจกบุคคล หรือตัวแสดงที่เป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการนำนโยบายสาธารณะใหม่ๆ ไปปรับใช้

³ Andrew MacIntyre ผู้ดำรงตำแหน่งเป็น Senior Pro Vice-Chancellor (South East Asia Partnerships) ที่ Monash University, Australia



ข้อค้นพบจากงานของ MacIntyre คือจำนวนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบายที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะและคุณภาพของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน เริ่มจากประเทศไทยที่ประกอบไปด้วย 6 veto players จึงส่งผลให้นโยบายที่เข้มงวดจนเกินไป ซึ่งจะตรงกันข้ามกับกรณีของประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซียที่จะประกอบไปด้วย veto player เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และสภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจจะไม่มี ความมั่นคงแน่นอนอีกด้วย สำหรับกรณีที่ MacIntyre เห็นว่ามีนโยบายและหลักธรรมาภิบาลที่ตอบสนองต่อวิกฤตเศรษฐกิจที่ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทั้ง 4 ประเทศแล้วคือประเทศฟิลิปปินส์ โดยฟิลิปปินส์จะประกอบไปด้วย 3 veto players และมีนโยบายที่สามารถวัดผลได้มากที่สุด (MacIntyre, Andrew, 2002, pp.43-68, pp.90-95)

งานของ MacIntyre ก็ยังคงมีข้อกังขาอยู่นั่นก็คือตัวแสดงและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่ง MacIntyre ยังไม่ได้มีการกล่าวถึงในเรื่องนี้ โดยเห็นว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายจะมีสถาบันทางสังคมและเศรษฐกิจที่จะเป็นตัวคอยติดตามและควบคุมนโยบายสาธารณะ เพื่อให้นโยบายต่างๆไม่มีความเข้มงวดหรือสั่นคลอนจนเกินไป ดังนั้นจากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวจึงเป็นที่มาของบทความวิจัยชิ้นนี้ โดยผู้เขียนจะนำช่องว่างที่ได้จากการของ Elinor Ostrom และ Andrew MacIntyre มาปรับใช้กับหัวข้อวิทยานิพนธ์ เพื่อที่จะดูว่าปัจจัยหรือตัวแปรทางด้านการเมือง ประกอบกับตัวแสดงและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันจะส่งผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างไร

การสำรวจองค์ความรู้ด้านน้ำ

ในการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น พบว่าไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) , ปัจจัยด้านปทัสฐาน (Norms) และปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests) มีบทบาทร่วมด้วยเสมอ จากการสำรวจบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 10 ปี ย้อนหลังได้ข้อมูลดังตารางที่ 2, ตารางที่ 3 และตารางที่ 4

ปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ และการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้น (Path Dependence and Incremental Change)



ตารางที่ 2 บทความวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Path Dependency			
Harris (2011)	วิเคราะห์ water trading และ water prices ในเมืองวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย	Victorian institutional arrangements โดยเฉพาะ Path Dependency ตั้งแต่ 1980-2010	การตัดสินใจในแต่ละครั้งได้ก่อให้เกิด “Lock In” ซึ่งสามารถอธิบายได้ถึงความไม่มีประสิทธิภาพของ water trading markets และข้อจำกัดทางกายภาพบางอย่าง
Ingram and Fraser (2006)	กรณีศึกษาเมือง California	กลุ่มผลประโยชน์ , การเคลื่อนที่ของนโยบาย (Policy Mobilisations) , การตัดสินใจและกระบวนการออกแบบนโยบาย	“Path Dependence” เป็นตัวกำหนดการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับน้ำ โดยได้รับแนวคิดการจัดทำนโยบายดังกล่าวมาจากแนวคิดใหม่ที่เป็นไปได้ หรือกรอบแนวคิดที่มาจาก Policy Entrepreneurs
Doukkali (2005)	กรณีศึกษาประเทศ Morocco	พัฒนาการเชิงสถาบันของภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการจัดสรรน้ำตามพื้นที่ต่างๆ รวมถึง สิทธิในการเข้าถึงน้ำ และราคาของน้ำ	Path Dependence เป็นตัวอธิบายสำหรับพัฒนาการเชิงสถาบัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอก อันได้แก่ความแห้งแล้ง วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันด้วย
Blomquist and Schlager (2005)	กรณีศึกษา Southern Californian San Juan Creek Watershed	พรมแดน , decisions making pathways และ ความรับผิดชอบเชิงสถาบัน	ทำให้เกิดสถาบันที่เป็นทางการแบบใหม่ เช่น watershed body ไม่ได้ทำให้การมีอยู่ของอิทธิพลทางการเมืองลดลง
Fischhendler (2008)	กรณีศึกษาวิกฤตการณ์ภัยแล้งของประเทศอิสราเอล ปี 1999-2002	การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเชิงสถาบัน และกระบวนการตัดสินใจ	เกิดการบูรณาการในระดับ physical แต่สถาบันไม่ได้มีการปฏิรูปออกจากระบบเก่าๆ อีกทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันไม่ยอมรับประชาธิปไตย และการตัดสินใจที่มีเหตุผล



ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Watson, Deeming and Treffny (2009)	กรณีศึกษาการจัดการลุ่มน้ำ และการเกิดอุทกภัยในประเทศ อังกฤษ เพื่อตอบสนองต่อ the EU Water Framework Directive (WFD)	การวิเคราะห์เอกสารทางด้าน นโยบาย และการลงพื้นที่ สัมภาษณ์และสำรวจระหว่างปี 2007 ถึง 2009	การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันมี ลักษณะที่เพิ่มขึ้น และเป็น Path Dependence รวมถึง WFD ยังเป็นตัวช่วยส่งเสริมให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ด้วย

กลุ่มแรกในการทบทวนวรรณกรรมจะเป็นบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่มีปัจจัยทางด้าน Path Dependence และ Incremental Change ร่วมด้วย ซึ่งหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ดังที่ Mahoney (2000, p.507) ได้ให้คำนิยามของ Path Dependence ว่า “those historical sequences in which contingent events set into motion institutional patterns or event chains that have deterministic properties” (ลำดับของเหตุการณ์ในอดีตที่ทำให้รูปแบบเชิงสถาบันเกิดการเปลี่ยนแปลง หรือ ลำดับของเหตุการณ์ที่มีคุณสมบัติที่แน่นอน)

กรณีศึกษาของ Harris (2011) ที่วิเคราะห์ water market ของเมืองวิกตอเรีย ซึ่ง Harris ได้พยายามระบุถึงปัญหาของ water reform ที่กรมชลประทานพยายามที่จะเป็นอิสระจากอิทธิพลของรัฐบาลในประเทศในการจัดสรรน้ำไปยังพื้นที่ต่างๆ โดยที่กรมชลประทานจะหันไปใช้ market-based system เพื่อที่จะได้ทำให้การจัดสรรน้ำมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการที่กรมชลประทานหันไปใช้ market-based system กลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากปัญหา “Lock-Ins” ซึ่งเกิดจากปัจจัยด้าน Path Dependence

สำหรับ Path Dependence Model (PD) สามารถอธิบายได้จากแรงกดดันหรือปัจจัยจากภายนอก ยกตัวอย่างเช่น การปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำในประเทศ Morocco (Doukkali, 2005) จะเห็นได้ว่า Path Dependence นำไปสู่วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้น (Evolutionary and Incremental Changes) การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปครั้งยิ่งใหญ่ เช่น จากการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจ , จากการใช้ระบบเงินสนับสนุนเป็น market-based approach, จากการลดภาษีรายสาขาเป็นร้อยละ 0 หรือ ลดลงมาอยู่ในอัตราที่เท่ากัน (Sectoral Approaches) เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแบบ Large Scale ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่สามารถอธิบายได้โดยปัจจัยหรือแรงขับเคลื่อนภายใน ดังนั้นปัจจัยและแรงขับเคลื่อนภายนอก อาทิ ปัญหาภัยแล้ง, วิกฤตการณ์เศรษฐกิจระดับมหภาค, ความต้องการน้ำที่เกินขีดจำกัด จึงจำเป็นที่จะต้องนำเข้ามาพิจารณาด้วย



เนื่องด้วย PD จะมีบทบาทสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ดังนั้นในที่นี้จะอธิบายถึง PD ที่มีลักษณะเป็น Pure Statistical Model หรือที่เรียกกันว่า Polya urn model (โถของโพลยา) เป็นแบบจำลองทางสถิติที่อธิบายถึงความน่าจะเป็นว่า มีบอล 2 สีในโถ สุ่มหยิบขึ้นมาถ้าหยิบได้สีอะไร ก็ให้ใส่สีนั้นคืนลงไป แล้วหยิบบอลสีเดียวกันนั้นใส่เพิ่มเข้าไปอีกหนึ่งลูก ในช่วงแรกความเป็นไปได้ 50:50 แต่เมื่อทำการทดลองไปเรื่อยๆ ความน่าจะเป็นของสีใดสีหนึ่งจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากแนวคิดของ Polya urn model (โถของโพลยา) สามารถบอกได้ว่า PD มีหลักการที่คล้ายกับหลักการของกฎแห่งการเพิ่มพูน (Law of Increasing Returns) ในทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสามารถให้ความหมายของ PD ว่าเป็น สภาวะเส้นทางบังคับที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติมักจะได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแบบเป็นครั้งคราว หรือที่เรียกว่าได้รับอิทธิพลจาก Chance มากกว่าเหตุการณ์ที่เป็นระบบ

จากการอธิบายโดยใช้ Polya urn model (โถของโพลยา) สามารถบอกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเป็นผลมาจากเหตุการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นซ้ำๆ ดังคำถามที่ว่า “ทำไมลูกบอลสีแดงจึงถูกเลือกมากกว่าลูกบอลสีน้ำเงิน” ซึ่งสามารถตอบคำถามนี้ได้ว่าเพราะในอดีตที่ผ่านมาเรามีลูกบอลสีแดงมากกว่าลูกบอลสีน้ำเงิน 1 ลูกเสมอ อย่างไรก็ตามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในโถของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันจะประกอบไปด้วยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยม , ผลประโยชน์ และปทัสถานทางสังคม อย่างไรก็ตามปัจจัยภายนอกไม่ใช่เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่ปัจจัยภายในที่ดำเนินการโดยตัวแสดงที่เป็นกลยุทธ์ (Strategic Actors) และประวัติศาสตร์หรือเหตุการณ์ในอดีตนั้นก็มีส่วนต่อการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ในปัจจุบันด้วยเช่นกัน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่แนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ Historical Institutionalism (HI) ซึ่งเราสามารถดูกรณีศึกษาด้านนี้ได้จากตารางที่ 2 ที่อธิบายว่า Path Dependency จะต้องพิจารณาพร้อมกับ “การเมือง” หรือ “กลุ่มผลประโยชน์” หรือ “รูปแบบของ Rent-Seeking” ยกตัวอย่างเช่น งานของ Fischhendler ที่ศึกษาวิกฤตการณ์ภัยแล้งของประเทศอิสราเอล ปี 1999-2002 ที่มีการนำเสนอแนวคิด Integrated Water Resources Management (IWRM) แต่อย่างไรก็ตามเป็นการนำเสนอเฉพาะเชิงรูปธรรมเท่านั้น ไม่ได้ระบุถึงโครงสร้างกระบวนการตัดสินใจแบบเก่าทั้งที่อยู่ในรูปแบบของ “ความมีเหตุผล” (“Rational”) ที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด และในรูปแบบของ “ประชาธิปไตย” (“Democratic”) ที่นำไปสู่การให้ความสำคัญต่อความเห็นของคนกลุ่มน้อย นอกจากงานของ Fischhendler แล้ว ตัวอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องก็จะเป็นงานของ Blomquist and Schlager (2005) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับ San Juan water creek ซึ่ง Blomquist and Schlager ได้ระบุถึงความยากลำบากในการนำ Integrated Water Resources Management (IWRM) มาปรับใช้เพื่อลดการมีอิทธิพลทางการเมือง โดยที่พวกเขาได้กล่าวว่า “การนำการบริหารจัดการแบบบูรณาการ หรือ การตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของความคิดเห็น



ของคนส่วนใหญ่มาปรับใช้ ก็ไม่สามารถป้องกันสถานการณ์ฉุกเฉินและการมีอยู่ทางการเมืองในลุ่มน้ำได้” (“Calls for integrated management or consensus decision-making will not prevent the emergency or persistence of politics in the watershed.”) อีกทั้ง Blomquist and Schlager ยังได้มีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าในหลายๆลุ่มน้ำได้มีการจัดการแบบหลายศูนย์การตัดสินใจที่มีลักษณะกระจาย (Fragment) และไม่ปฏิบัติตามหลักวิทยาศาสตร์ (Unscientific) แต่การจัดการแบบหลายศูนย์การตัดสินใจก็เป็นแนวทางที่นำไปสู่ความชัดเจนและความตระหนักเกี่ยวกับค่านิยมและผลประโยชน์

จากตัวอย่างข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่าถ้าเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ฝังตัวอยู่ในทางใดทางหนึ่งอย่างแน่นหนาแล้วละก็ State of Affairs หรือสถาบันต่างๆจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ซึ่งจากแนวคิดสถาบันนิยมใหม่เชิงประวัติศาสตร์ Historical Institutionalism (HI) นั้นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ทำให้สถาบันไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ปัจจัยอื่นๆเช่น ผู้คนที่ยึดมั่นในผลประโยชน์บางอย่างอย่างแน่วแน่ที่ฝังตัวอยู่ในโครงสร้างการตัดสินใจ ก็มีส่วนทำให้สถาบันไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

Levi (1997) กล่าวว่า “Path Dependencies (สภาวะเส้นทางบังคับ) จะเกี่ยวข้องกับเมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งได้เริ่มเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งแล้ว หากจะเปลี่ยนเส้นทางใหม่ ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงจะสูงมาก” ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบของ “ต้นทุนจม” หรือ “Sunk Cost” ผู้คนส่วนใหญ่มักไม่ชอบที่จะเปลี่ยนแปลงแนวทางที่ได้ดำเนินการไว้แล้ว เนื่องจากแนวทางดังกล่าวได้มีการลงทุนไว้จำนวนหนึ่งแล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับสถาบัน พบว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดพลวัตเชิงสถาบันจะอยู่ในรูปแบบของ “สมรรถนะเชิงสถาบัน” หรือ “Institutional Endowments” ซึ่งเป็นตัวกำหนดปัจจัยที่ควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำ “สมรรถนะเชิงสถาบัน” หรือ “Institutional Endowments” จะประกอบไปด้วย “สถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบริหาร ที่รวมไปถึงกลไกที่มีส่วนในการตัดสินใจทางด้านกฎหมาย และกลไกในการออกกฎหมาย ซึ่งได้แก่ สถาบันทางศาล และการตัดสินใจ (Judicial Institutions) , ขนบธรรมเนียมและปทัสถาน (Customs and Norms), คุณลักษณะในการเอาชนะผลประโยชน์ในสังคม ที่รวมไปถึงอุดมการณ์ (Ideology) และ ประสิทธิภาพในการบริหารงาน”

ปัจจัยด้านปทัสถาน , สมรรถนะเชิงสถาบัน (Norms, Institutional Endowments)

หากจะนิยามคำว่า Path หรือ แนวทาง จะต้องรวมไปถึงข้อจำกัด เช่น วัฒนธรรม และ ปทัสถานทางสังคมด้วย ในภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำ ข้อจำกัด เช่น วัฒนธรรม และ ปทัสถานทางสังคม จะนำไปสู่การอธิบายการไม่ประสบความสำเร็จของรูปแบบ “ความมีเหตุผล” (“Rational”) หรือ การปฏิรูปการจัดการอย่างมีเหตุผล (Sensible Water Reforms) ยกตัวอย่างเช่น ในการอธิบายถึงการไม่ประสบความสำเร็จในการนำ Urban Storm-Water Management มาใช้ของ Brown (2005) ที่ชี้ให้เห็นว่า “แรงเฉื่อย” เกิดจากปทัสถานของพวก Technocrat และเกิดจาก



อำนาจและความเชี่ยวชาญเชิงสถาบัน เช่น ค่านิยม และความเป็นผู้นำ อีกตัวอย่างหนึ่งก็คืองานของ Meinzen-Dick (2007) ที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับกลุ่มน้ำ Murray-Darling ในประเทศออสเตรเลีย ซึ่ง Meinzen-Dick ได้อธิบายถึงอิทธิพลของปทัสฐานที่กล่าวว่าทรัพยากรน้ำเป็น “สินค้าที่ใช้ได้ฟรี” และ “เป็นของขวัญจากพระเจ้า” จะเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายที่มุ่งเน้นการตลาดมาใช้ นอกจากนี้ในงานทดลองของ Meinzen-Dick (2007) ที่เกี่ยวกับองค์กรในการบริหารจัดการน้ำใน 2 รัฐในประเทศอินเดีย ได้พบว่าทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เกิดขึ้นจากศาสนาดูเหมือนว่าจะมีอิทธิพลที่แข็งแกร่งต่อองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มากกว่าทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของคนในสังคม

ตารางที่ 3 บทความวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านปทัสฐาน (Norms)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Norms			
Meinzen-Dick (2007)	ใช้ Two-stage logistic regression ในการอธิบายตัวแปรสำหรับ Collective Organization และใช้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ Collective Organization เป็นตัวแสดงให้เห็นถึงการวิ่งเต้นทางการเมือง (Lobbying) และการบำรุงรักษา (Maintenance)	เก็บข้อมูลใน 48 water units ใน 2 รัฐในประเทศอินเดีย รวมไปถึงพื้นที่ที่มีการท่อน้ำจากโรงงาน , พื้นที่ที่ห่างไกลจากตลาด และการมีอยู่ของกลุ่มคนต่างๆ เช่น วัด และบ้านเรือนของผู้คน เป็นต้น	ปทัสฐาน เช่น อำนาจจากผู้มีอิทธิพลทางศาสนา จะส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการชลประทานในประเทศอินเดีย
Brown (2005)	Storm-water management ในซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย	มีการวิเคราะห์ข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่า 60 คน	ปทัสฐานของ Technocrat และค่านิยมความเป็นผู้นำ เป็นอุปสรรคในการนำการบริหารจัดการด้าน storm-water harvesting รูปแบบใหม่มาใช้
Miller and Buys (2008)	กรณีศึกษาแผนงานการรีไซเคิลน้ำของภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศออสเตรเลีย	สำรวจความคิดเห็นของ 408 ครั้วเรือนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้สำรวจความคิดเห็นจะประกอบไปด้วยข้อคำถาม 111 ข้อบน 5 ระดับของ Likert Scale	ทุกครั้วเรือนตระหนักดีว่ามีวิกฤตการณ์ด้านน้ำที่เกี่ยวกับการสนับสนุนในการนำน้ำไปใช้อีกทั้งปทัสฐานของแต่ละคนนั้นจะมีความรู้สึกถึงภัยในการบริโภคน้ำที่ผ่านการรีไซเคิลมาแล้ว



ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Jennifer McKay (2005)	กรณีศึกษาแผนงานการปฏิรูป ของประเทศออสเตรเลียปี 1995		ยืนยันการใช้แนวทางที่มุ่งเน้น ระยะ (Stage – Based Approach) พร้อมทั้งมีการ ค้นพบว่าปัจจัยทั้งภายในและ ภายนอกส่งผลต่อภาคส่วนที่ทำ หน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ
Claudia Pahl-Wostl (2007)	กรณีศึกษา : โครงการด้านน้ำ ของยุโรป (NeWater) ที่ เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ เพื่อตอบสนองต่อการ เปลี่ยนแปลงทางสภาพ ภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลง อื่นๆที่เกิดขึ้นบนโลก	ระบบในการบริหารจัดการน้ำ และ กระบวนการการส่งผ่าน (Water management regimes and transition processes)	การเปลี่ยนแปลงที่สืบ เนื่องมาจาก “การปรับเปลี่ยน รูปแบบการบริหารจัดการ” ที่ เกิดจากสังคม และการเรียนรู้ ของส่วนรวม ซึ่งการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเป็น อุปสรรคต่อปัจจัยต่างๆที่ เชื่อมต่อกันในสถานการณ์ ปัจจุบันด้วย

อย่างไรก็ตามปัญหาในการใช้ปัจจัยทางด้านสถานะเส้นทางบังคับ (Path Dependencies) และ ปัจจัยทางด้านปทัสถาน (Norms) มาอธิบายความสำเร็จและความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน คือ เราไม่สามารถทราบได้ถึงสาเหตุและพลวัตในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันได้อย่างชัดเจน ดังนั้นในการที่จะอธิบายถึงสาเหตุและพลวัตในการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันดังกล่าวก็คือการใช้แนวทางที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ (Interest-based Approach) ที่อยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบันนิยม (Rational Choice Institutionalism)

ปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests)

แนวทางการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบัน (Rational Choice (RC) Institutional Approach) จะมองปัจจัยด้านผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดด้านผลประโยชน์นี้ สถาบันจะเป็นตัวลดต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs) ของกิจกรรมของมนุษย์ทั้งในทางการเมือง และในทางเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นแบบนี้ก็เพราะว่าแนวทางการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบัน (RC) จะมองว่าตัวแสดงทั้งหมดมีเหตุผล และตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของการมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตน ที่พยายามสร้างผลประโยชน์แก่ตนเองให้ได้มากที่สุด ดังนั้น สถาบันจะยังดำรงอยู่เมื่อผลประโยชน์ดำรงอยู่ แต่สถาบันจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อผลประโยชน์เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องอธิบายผ่านทาง Calculus of Interests มากกว่าที่จะอธิบายผ่านทางขั้นตอนทางประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลง



ตลอดเวลา หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือสถาบันจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อแรงกดดันที่สั่งสมมาของผลประโยชน์ต่างๆได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งบางครั้งสามารถนำไปสู่ “Tragedy of Commons” ที่หมายถึงการตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลบางครั้งนำไปสู่ความหายนะของส่วนรวม

สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ สามารถเป็นการอภิปรายบทความที่เกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ได้ ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน เปรียบเทียบกับผลประโยชน์เชิงสังคมและสาธารณะของรัฐบาล (ความเที่ยงธรรม , การเข้าถึงได้อย่างทั่วไป) นอกจากกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน และ กลุ่มผลประโยชน์ของรัฐบาลแล้ว กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มที่ 3 ที่ต้องทำการวิเคราะห์ด้วยก็คือ ผู้บริโภค และสมาคมผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ

ตารางที่ 4 บทความวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับปัจจัยด้านผลประโยชน์ (Interests)

ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Interests			
Brown, Ashley and Farrelly (2011)	กรณีศึกษาจากออสเตรเลียและสหราชอาณาจักร	เก็บข้อมูลเกี่ยวกับช่วงเวลาในการนำแต่ละโครงการไปปฏิบัติ , แร่งกระตุ้นทางการเมืองและระบบราชการ , มีบทสัมภาษณ์ถึง 74 บทสัมภาษณ์ และข้อมูลทุติยภูมิจากสื่อต่างๆ	ความไม่พอใจด้านความเสี่ยงทางการเมือง และหน่วยงานที่มีความเป็นมืออาชีพกลัวการเกิดขึ้นของการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ
Castro, Kaika and Swyngedouw (2003)	มีการสืบค้นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในการพัฒนาของ London Water Supply รวมถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ	ข้อมูลเกี่ยวกับอุปทานด้านน้ำ , รูปแบบองค์กร และ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนตั้งแต่ปี 1970-2010	ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติการภาคเอกชน (ผลกำไร) และ ผู้กำกับดูแลภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ (ความมีประสิทธิภาพ , ความเท่าเทียม และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม) จะหมายถึง ความเปลี่ยนแปลงที่กำหนดโดยผู้กำกับดูแลจะไม่เกิดขึ้น (ในระยะสั้น) แต่ในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงมักเกิดขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงเชิงสถาบัน และการเปลี่ยนผ่านกลุ่มผลประโยชน์



ผู้เขียน/ปีที่เขียน	แนวทางการดำเนินงาน (Methods)	ตัวแปรและหน่วยในการ วิเคราะห์	ข้อค้นพบ
Kumler and Lemos (2008)	ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมในการสืบค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ ในบริเวณลุ่มน้ำ Paraíba do Sul River ประเทศบราซิล	เครื่องมือในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสำรวจ, การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์เกี่ยวกับศักยภาพในการเรียนรู้ทางสังคม	การนำสิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ทางสังคมมาปรับใช้กับการปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำ
Lui, Wang, Sui (2007)	บทสัมภาษณ์และการสำรวจเกี่ยวกับชาวนา กรณศึกษาของ 3 พื้นที่ในบริเวณตอนเหนือของ ประเทศจีน	การจัดหา, การใช้, ราคาน้ำ, สถาบันทางกฎหมาย และสิทธิในน้ำของการชลประทาน	ในเมื่อการใช้แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจในการประหยัดน้ำ และการใช้การกำหนดราคาเพื่อลดการบริโภคน้ำ เป็นวิธีการดำเนินงานที่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นประเด็นอื่นๆ อาทิ พันธสัญญาที่น่าเชื่อถือ กลับมีความสำคัญมากกว่า
Lemos and Oliveira (2004)	มีการวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำของลุ่มน้ำใน Ceara Brazil	ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการผู้ใช้น้ำ, กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ, การเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีความคิดแบบดั้งเดิมจะไม่ยอมนำกรอบแนวคิดการกำกับดูแลแบบใหม่มาปรับใช้ อย่างไรก็ตามความคิด (Ideas) ได้มีบทบาทสำคัญในการมีอิทธิพลต่อทางเลือกและการกระทำของ Technocrats แต่ล้มเหลวเนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง

จากตารางที่ 4 ในการวิเคราะห์กรณีศึกษา 2 กรณีที่เกี่ยวกับการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำในสหราชอาณาจักรและออสเตรเลียของ Brown, Ashley and Farrelly (2011) ซึ่งพวกเขาได้เขียนว่า “การดำเนินรอยตามประวัติศาสตร์ (Path Dependence) ไม่ได้หมายความว่า การพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะต้องถูกปิดตัวลง” ในการพิจารณาถึงปัจจัยด้านกลุ่มผลประโยชน์ ความล้มเหลวในการปฏิรูปภาคส่วนที่ทำหน้าที่บริหารจัดการน้ำนั้นจะเกิดจากการฝังตัวอยู่กับแนวทางเดิมๆที่เป็นผลมาจากพฤติกรรมที่เกรงกลัวความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง



สาเหตุและผลลัพธ์จากการจัดการวิกฤตด้านน้ำในบริเวณ Kuta ละ Sanur ในบาห์ลี

ปัจจัยด้านน้ำ

ถึงแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีการจัดสรรน้ำโดยการใช้ท่อสูบน้ำให้กับทั้งภาคธุรกิจการท่องเที่ยวและภาคครัวเรือนอย่างเท่าเทียมกัน แต่ถึงอย่างไรก็ตามภาคครัวเรือนกลับขาดแคลนน้ำ เนื่องจากภาคธุรกิจการท่องเที่ยวได้มีการใช้ท่อสูบน้ำไฟฟ้า ซึ่งทำให้เป็นการแย่งน้ำจากภาคครัวเรือนไปเป็นจำนวน จนบางครัวเรือนได้มีการร้องเรียนว่า Fogarty, D. (2007) “บ้านแต่ละหลังในชุมชนมีน้ำใช้ถึงแค่ 10 โมงเช้าเท่านั้น” หรือ “บ้านแต่ละหลังมีน้ำใช้เป็นบางวันหรือเป็นครั้งคราวเท่านั้น” การขาดแคลนน้ำของภาคครัวเรือนมีปัญหาถึงขั้นที่ว่าในหน้าแล้งชาวบ้านไม่มีน้ำสะอาดใช้ในการอุปโภคบริโภค จนต้องไปซื้อน้ำจากบริเวณข้างเคียง

ปัจจัยทางด้านการเมืองและกฎระเบียบต่างๆ

ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจตั้งแต่ ค.ศ. 1998 เป็นต้นมาทำให้ท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซีย (Reuter, Thomas, 2011, p.60-70) รวมถึงจังหวัดบาห์ลีสามารถพึ่งพาตนเองและหารายได้เป็นของตนเองได้ ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวในบางครั้งก็ส่งผลเสียได้เช่นกัน ดังเช่นรัฐบาลในส่วนเทศบาล/ตำบล ปฏิเสธที่จะทำตามคำสั่ง/กฎระเบียบ/นโยบายที่สั่งการมาจากรัฐบาลในส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าคำสั่งการนั้นจะเป็นสิ่งที่สำคัญก็ตาม ดังเช่นในเรื่องของการจัดการทรัพยากรและการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จากการสำรวจบทความวิจัยต่างๆและเอกสารพบว่าการจัดการด้านน้ำที่ไม่มีคุณภาพเป็นเพราะกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องมีมากมาย แต่การนำกฎดังกล่าวไปปฏิบัติใช้กลับไม่มีประสิทธิภาพ “weak law enforcement” “lack of control over law breakers” “regulations do not function” “supervision is weak” และ “laws are not implemented”

นอกจากนี้การจัดการน้ำของแต่ละหน่วยงานของภาครัฐนั้นก็ยังมีกฎระเบียบและแผนปฏิบัติการที่เป็นของตนเอง โดยที่ไม่ได้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกว่า Sector-centric อาทิ ในขณะที่ Department of Forestry (กรมป่าไม้) ได้จัดตั้งกลุ่มการบริหารจัดการลุ่มน้ำ (BPDAS-Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai) แต่ Department for the Environment (กรมสิ่งแวดล้อม) ได้จัดตั้งการประชุมแสดงความคิดเห็นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านน้ำ ในขณะที่ Department of Public Works (กรมโยธาธิการ) ยังได้จัดตั้งการประชุมแสดงความคิดเห็นสำหรับการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งแต่ละหน่วยก็ได้มีการดำเนินงานที่เป็นของตนเอง ต่างคนต่างทำ โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความสอดคล้องอื่นๆเลย ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้หน่วยงานต่างๆและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทำงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันได้ หรือไม่สามารถทราบได้ว่ากฎระเบียบใดที่สำคัญในขณะนั้นที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นปัญหาต่างๆจึงยังดำรงอยู่



ปัจจัยทางด้านอำนาจทางสังคมและปัจจัยทางวัฒนธรรม

ในขณะที่ปัญหาการกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพถูกพูดถึงอย่างเปิดเผยโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกือบทุกคน แต่ส่วนใหญ่ก็มีข้อแก้ตัวสำหรับผู้อาวุโสหรือผู้ที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมชั้นสูง ในขณะเดียวกันก็มีการบ่นหรือความไม่พึงพอใจและการประท้วงเกิดขึ้นบ้าง เช่นเดียวกับสถานที่อื่น ๆ ในอินโดนีเซีย “แนวคิดเรื่องอำนาจและผู้มีอำนาจโดยการให้ความเคารพนับถือต่อผู้มีอำนาจหรือผู้มีสถานะทางสังคมที่สูงกว่า”(Wardana, Agung, 2019, pp.17-21) อินโดนีเซียเป็นวัฒนธรรมแบบรวมที่เน้นการเคารพและความสามัคคีซึ่งหมายความว่าพฤติกรรมของแต่ละคนจะถูกควบคุมเพื่อความสงบเรียบร้อย ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนจะถูกควบคุมโดยการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคล ผู้มีอำนาจจะทำการตัดสินใจและไม่สามารถตั้งคำถามได้ ชาวบ้านยอมรับและคาดหวังว่าการควบคุมทางการเมืองและสังคมจะอยู่ในมือของรัฐบาล พวกเขาถูกสอนให้เชื่อฟังรัฐบาลกลางและมีความเชื่อว่ารัฐบาลรู้ดีที่สุด วัฒนธรรมของการให้ความเคารพนับถือของผู้คนที่อยู่ในสังคมชั้นสูงนี้หมายความว่าชาวบาห์ลีไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์สิ่งต่าง ๆ และไม่สามารถประท้วงเรื่องการขาดน้ำกับรัฐบาลได้ และอาจทำให้เปลี่ยนมาเป็นการขัดแย้งแทน นอกจากนี้บาห์ลียังเป็นสังคมที่มีการแบ่งชนชั้นสูงมาก ต้นกำเนิดของครอบครัวที่กำหนดผ่านระบบแบ่งวรรณะแบบเดิมนั้นยังเป็นที่เคารพและมีอยู่จนถึงปัจจุบัน และลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกของสังคมบาห์ลียังทำให้ผู้หญิงอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่าผู้ชาย ในขณะที่ผู้หญิงที่มีสถานะต่ำกว่ามีแนวโน้มมากที่สุดที่จะได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนน้ำไม่ว่าจะเป็นการกิน การชะล้าง และเตรียมอาหารสำหรับครอบครัวของพวกเขา พวกเขาแทบจะไม่มีโอกาสที่จะแสดงความกังวลของพวกเขาได้เลยเพราะกลัวว่าจะทำให้เสียชื่อเสียงหรือเป็นการไม่แสดงความเคารพ ผู้คนในบาห์ลียังกลัวว่าถ้าจะประท้วงเนื่องจากในบางกรณีผู้ประท้วงจะถูกคุกคาม อย่างไรก็ตามยังมีหลักฐานว่าการต่อต้านของหมู่บ้านสามารถประสบความสำเร็จได้

ปัจจัยด้านความตระหนักรู้

ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐบาลรับรู้ว่ามีปัญหาเรื่องน้ำ แต่หลายคนไม่ทราบถึงขอบเขตของปัญหา ในความเป็นจริงก็ยังไม่ได้ชัดเจนนักหากผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งมีข้อมูลเพียงพอที่จะได้ภาพที่แท้จริงของปัญหา ผู้มีส่วนได้เสียด้านการท่องเที่ยวส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการอนุรักษ์น้ำหรืออุทกวิทยาพื้นฐานทางสังคม หนึ่งในเจ้าของบ้านพักตากอากาศยอมรับว่าการเลือกฝักบัวอาบน้ำด้วยเหตุผลด้านสุนทรียภาพโดยอ้างอิงจากการใช้น้ำของฝักบัวอาบน้ำและกล่าวว่า “ผมไม่ได้พิจารณาเรื่องนี้เลยจนกระทั่งแขกชาวออสเตรเลียกล่าวว่าอาบน้ำดังกล่าวผิดกฎหมายในออสเตรเลีย” (Cole, 2018, pp.17-18) ผู้จัดการวิลล่าอีกคนได้ยกให้ชักโครกแบบดูลเป็นอุปกรณ์ประหยัดน้ำ นักท่องเที่ยวมากกว่า 50% รายงานว่าพวกเขาต้องเปลี่ยนผ้าเช็ดตัวทุกวัน และน้อยกว่า 20% ของนักท่องเที่ยวที่สำรวจได้สังเกตเห็นว่าที่พักของพวกเขาพยายามที่จะอนุรักษ์น้ำหรือกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวทำเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม 95% ของนักท่องเที่ยวคิดว่าควรทำ แรงกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงไม่น่าจะมาจากนักท่องเที่ยวเนื่องจากเกือบ 90% ของนักท่องเที่ยว 110 คนที่สำรวจ



เห็นว่าบาทลมีน้ำปริมาณมาก เกือบ 70% กล่าวว่าพวกเขาจะพยายามอนุรักษ์น้ำและต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อช่วยพวกเขา ในขณะที่ 36% จะต้องเตรียมจ่ายภาษีด้านสิ่งแวดล้อมในใบเรียกเก็บเงินของพวกเขาเพื่อช่วยประหยัดน้ำและอีก 12% จะบริจาคโดยสมัครใจ Wardana, Agung (2019, pp.129-135)

บทสรุป

จากการตรวจสอบสาเหตุและผลลัพธ์ของความขัดแย้ง และความไม่เท่าเทียมกันด้านทรัพยากรน้ำบริเวณ Kuta และ Sanur ในจังหวัดบาห์ลี บทความนี้ได้ระบุถึงวิธีการกระจายอำนาจทางสังคมในบาห์ลีซึ่งเผยให้เห็นว่าระบบเดิมที่รับประกันการกระจายแหล่งน้ำอย่างเท่าเทียมกันมานานนับพันปีนั้นจะถูกแทนที่ด้วยนักลงทุนภายนอกที่สนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ โดยได้ผลักดันการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนโดยไม่คำนึงถึงการขาดแคลนน้ำ หรือการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้อุตสาหกรรมโรงแรม ร้านอาหาร และรัฐบาล มีการจัดการทรัพยากรใต้ดินเช่น น้ำบาดาล อย่างไม่มีประสิทธิภาพด้วย อีกทั้งยังถูกขัดขวางโดยผลประโยชน์ทับซ้อนและ ผลประโยชน์ที่ให้หน่วยงานรัฐบาลเป็นศูนย์กลาง ที่เกี่ยวข้องกับความสุขในการผลิตแต่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบและขาดการบังคับใช้กฎหมาย โดยแนวทางบนพื้นฐานของสิทธิที่ควบคู่ไปกับการรณรงค์ด้านการศึกษาของรัฐได้ถูกเสนอให้เป็นโครงการริเริ่มเพื่อให้เกิดระบบที่ยั่งยืนและเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำของบาห์ลี Wardana, Agung (2019, pp.115-120)

นอกจากนี้การรับรู้ด้านสภาพแวดล้อมยังเป็นผลผลิตของประสบการณ์ทางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยม ปทัสถานทางสังคม เศรษฐกิจการเมืองของการเติบโตของการท่องเที่ยวที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง เช่น ความขัดแย้งต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยวซึ่งคิดเป็น 80% ของเศรษฐกิจในบาห์ลี การศึกษานี้มีความคล้ายคลึงกับของ Stonich (1998) ใน Honduras ที่กล่าวว่าพัฒนาการด้านการท่องเที่ยวที่ไม่ได้ตรวจสอบอาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำจืดของ Bay Island ความเสื่อมโทรมเป็นผลมาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่มีอำนาจซึ่งได้รับประโยชน์มากที่สุดจากการท่องเที่ยว ในขณะที่คนท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบเชิงลบมากที่สุด

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

บทความนี้ได้แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะเป็นกุญแจสำคัญในการทำความเข้าใจผลกระทบเชิงสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยว และบทความนี้ยังได้จัดทำกรอบความคิดสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของการท่องเที่ยวทางน้ำเพิ่มเติมในกรณีของรัฐที่ตั้งอยู่บนเกาะอีกด้วย



บรรณานุกรม

- คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ. (2558). *แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ.
- สมिता วงศ์เฉลิมสุข. (2558). *ทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศในอาเซียน*. ค้นเมื่อ 16 สิงหาคม 2561. สืบค้นจาก <https://samita2039.wordpress.com/2015/02/01/hello-world/>
- อัมพร อารังลักษณ์ และคนอื่นๆ. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Blomquist, William & Schlager, Edella. (2005). Political Pitfalls of Integrated Watershed Management. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 18(2), 101-117.
- Brown, R.R., Ashley, R. & Farrelly, M.A. (2011). Political and professional agency entrapment: an agenda for urban water research. *Water Resources Management*, 25(15), 4037-4050.
- Brown, Rebekah. (2005). Impediments to Integrated Urban Stormwater Management: The Need for Institutional Reform. *Environmental Management*, 36(3), 455-468.
- Castro, J.E., Kaika, Maria & Swyngedouw, Erik. (2003). London: Structural Continuities and Institutional Change in Water Management. *European Planning Studies*, 11(3), 283-298.
- Doukkali, Mohammed Rachid. (2005). Water institutional reforms in Morocco. *Water Policy*, 7, 71-88.
- Fischhendler, Italy. (2008). Institutional Conditions for IWRM: The Israeli Case. *Ground Water*, 46(1), 91-102.
- Heclo, H. (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment*. The New American Political System. Washington D.C.: AEI.
- Ingram, Helen & Schneider, Anne. (2005). *Public Policy and the Social Construction of Deservedness*. In *Deserving and Entitled*. Schneider, Anne and Helen Ingram. Albany, NY, USA: SUNY Press. 1-34.



- Ingram, Helen & Fraser, Leah. (2006). *Path Dependency and Adroit Innovation: The Case of California Water*. In Punctuated Equilibrium and the Dynamics of U.S. Environmental Policy. Robert C. Repetto. (Ed). New Haven, USA: Yale University Press. 78-109.
- Jessop, Bob. (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. The Department of Sociology, Lancaster University. Retrieved from <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>. 1-12.
- Kemper, K., Blomquist, W. & Dinar, A. (2007). *Integrated river basin management through decentralization*. New York, USA: Springer.
- Kjoer, Anne Mette. (2006). *Governance*. Cambridge. UK: Polity Press.
- Kobrak, Peter. (2002). *The Political Environment of Public Management*. London: Longman. 335.
- Kumler, L. M.. & Lemos, M.C. (2008). Managing waters of the Paraiba do Sul river basin, Brazil: a case study in institutional change and social learning. *Ecology and Society*, 13(2), 22.
- Lemos, Maria Carmen & Oliveira, J.L.F. (2004). Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceara', Northeast Brazil. *World Development*, 32(12), 2121-2137.
- Liu, C., Wang, Z.Y. & Sui, J.Y. (2007). Analysis on variation of seagoing water and sediment load in main rivers of China. *Journal of Hydraulic Engineering*, 38, 1444-1452.
- MacIntyre, Andrew. (2002). *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McKay, Jennifer. (2005). Water Institutional reforms in Australia. *Water Policy*, 7, 35-52.
- Meinzen-Dick, Ruth. (2007). Beyond panaceas in water institutions. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(39), 15200-15205.
- Miller, E. & Buys, L. (2008). Water-recycling in South East Queensland, Australia: What do men and women think?. *Rural Society*, 18(3), 220-229.



- National Archives of Singapore. (2014). *NEWater outreach wins UN-Water award*. Retrieved from http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/20140328001/pub_press_release_21mar2014.pdf.
- NEW18. (2561). หญิงชาวอินโดฯต้องว่ายน้ำ 4 กิโลเมตรในวน้ำโลก. สืบค้นจาก <http://www.newtv.co.th/news/13331>
- Nigussie, Zerihun et al. (2017). Applying Ostrom's institutional analysis and development framework to soil and water conservation activities in north-western Ethiopia. *Land Use Policy*, 71, 1-10.
- Ostrom, Elinor. (1991). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pahl-Wostl, Claudia. (2007). *Transitions towards adaptive management of water facing climate and global change*. *Water Resource Management*, 21, 49-62.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenland: Open University Press.
- Watson, N., Deeming, Hugh & Treffny, Raphael. (2009). Beyond Bureaucracy?. Assessing Institutional Change in the Governance of Water in England. *Water Alternatives*, 2(3), 448-460.
- World Bank. (2012). *Managing Development: The Governance Dimension*. Retrieved from <http://www.worldbank.org>.
- Unicef. (2557). *World Water Day: ประชากรยากจน 768 ล้านคนยังขาดน้ำสะอาด*. สืบค้นจาก https://www.unicef.org/thailand/tha/media_22286.html