

บทคัดย่อ

T 136227

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2542 วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2542 เห็นชอบให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระบบลุ่มน้ำ และดำเนินโครงการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา 8 ลุ่มน้ำสาขา โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ

ระยะที่หนึ่ง (ปี 2543 – 2544) ให้ทดลองดำเนินการจัดตั้งองค์กรฯ ในลุ่มน้ำปิง และลุ่มน้ำป่าสัก

ระยะที่สอง (ปี 2545) ดำเนินการจัดตั้งองค์กรฯ ในลุ่มน้ำที่เหลือ 6 ลุ่มน้ำสาขา ประกอบด้วย ลุ่มน้ำวัง ยม น่าน สะแกกรัง ท่าจีน และเจ้าพระยาตอนล่าง

ให้มีการประเมินผลเพื่อนำผลสรุปจากการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค พร้อมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ไปขยายผลการดำเนินงานจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันให้ครบทั้ง 2 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ

คณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2542 เห็นชอบตามข้อเสนอของ กทช. แต่เนื่องจากในปีงบประมาณ 2543 ยังไม่มีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว จึงได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมกลางปี 2543 จำนวน 3.5 ล้านบาท เพื่อเริ่มต้นดำเนินงานตามโครงการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาระยะที่หนึ่ง ในลุ่มน้ำปิง และลุ่มน้ำป่าสัก เป็นโครงการนำร่อง ได้จัดสรรงบประมาณปี 2544 จำนวน 11 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานโครงการนำร่องระยะแรก และได้จัดงบประมาณเพื่อการประเมินผลการดำเนินงานโครงการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาระยะแรก ซึ่งโครงการนำร่องในงบประมาณปี 2544 กทช. ได้มีมติเห็นชอบ ให้คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและติดตามประเมินผลฯ รับผิดชอบในการประเมินผลโครงการฯ ระยะแรก

คณะกรรมการส่งเสริม สนับสนุน และติดตามประเมินผลฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2544 วันที่ 21 สิงหาคม 2544 เห็นชอบให้มหาวิทยาลัยนเรศวร ดำเนินการประเมินผลการดำเนินการโครงการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาระยะแรก (ปี 2543 – 2544) เพื่อนำเสนอ กทช. และคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการส่งเสริม สนับสนุน และติดตามประเมินผลฯ ได้กำหนดขอบเขตและเงื่อนไขในการดำเนินงานให้มหาวิทยาลัยนเรศวร สรุปผลการดำเนินการจัดตั้งองค์กรระยะแรก (ปี 2542–2544) ตามขอบเขตพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดให้ ประกอบด้วย (1) ลุ่มน้ำปิงตอนบน ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน (2) ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง ประกอบด้วย

จังหวัดตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์ (เนื่องจากมีลักษณะแตกต่างกัน เป็นพื้นที่คันน้ำ และพื้นที่ท้ายน้ำ)
 (3) กลุ่มน้ำป่าสัก ประกอบด้วย จังหวัดเพชรบูรณ์ สระบุรี ลพบุรี โดยได้ร่วมกันคัดเลือกพื้นที่ตัวแทนใน
 การสุ่มตัวอย่าง จำนวน 43 อำเภอ 339 ตำบล เป็นตัวแทนพื้นที่ 8 จังหวัดใน 3 กลุ่มน้ำ โดยวิธีการสอบถาม
 ความเห็นกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการประเมินผลครั้งนี้ได้รับข้อมูลจากการสอบถามความเห็นกลุ่มเป้าหมายที่
 กำหนดให้รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,176 ราย เป็นข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหารจัดการ
 กลุ่มน้ำ 3 กลุ่มน้ำ รวม 83 ราย ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารจัดการกลุ่มน้ำปิงตอนบน 26 ราย ปิง
 ตอนล่าง 29 ราย ป่าสัก 28 ราย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คณะทำงาน 3 ด้าน รวม 105 ราย ประกอบด้วย
 คณะทำงานฯ กลุ่มน้ำปิงตอนบน 37 ราย ปิงตอนล่าง 31 ราย ป่าสัก 37 ราย ได้รับข้อมูลจากการสอบถาม
 ความเห็นผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้น้ำซึ่งเป็นภาคเกษตรกรใน 3 กลุ่มน้ำ โดยวิธีการส่งแบบ
 สอบถามไปให้ ได้รับแบบสอบถามกลับมาจำนวนรวมทั้งสิ้น 988 ราย ประกอบด้วยผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วน
 ได้ส่วนเสียจากกลุ่มน้ำปิงตอนบน 163 ราย ปิงตอนล่าง 417 ราย ป่าสัก 408 ราย

สรุปได้ว่า การดำเนินการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการกลุ่มน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทั้ง 3 องค์กร
 ประกอบด้วย กลุ่มน้ำปิงตอนบน กลุ่มน้ำปิงตอนล่าง และกลุ่มน้ำป่าสัก ในช่วงระยะแรก 2 ปี (ปี 2543-2544)
 ได้มีการจัดประชุมสัมมนา และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อหารูปแบบการจัดตั้งองค์กร และวิธีการ
 ทำงานที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบ
 จากองค์ประกอบตามคำสั่งแต่งตั้งเริ่มแรกที่มีภาคราชการเป็นส่วนใหญ่ เกินกว่าร้อยละ 80 และไม่ได้รับ
 การยอมรับจากภาคนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน จึงได้ปรับเปลี่ยนไปสู่องค์ประกอบ
 องค์กรบริหารจัดการกลุ่มน้ำที่มาจาก 3 ส่วนที่ประกอบด้วย 1) ภาคราชการ 15-18 คน 2) ผู้มีส่วนได้ส่วน
 เสียในกลุ่มน้ำ 15-18 คน 3) นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน 5-6 คน ทำให้การจัดตั้งองค์กรบริหาร
 จัดการกลุ่มน้ำทั้ง 3 กลุ่มน้ำ ได้รับการยอมรับมากขึ้น ในเรื่องรูปแบบขององค์กร ได้มีการพัฒนารูปแบบของ
 องค์กรให้ประกอบด้วยคณะทำงาน 3 ด้าน 1) คณะทำงานด้านแผนปฏิบัติการของกลุ่มน้ำ 2) คณะทำงาน
 ด้านข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการกลุ่มน้ำ 3) คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการมีส่วนร่วม
 ของประชาชนในกลุ่มน้ำ ซึ่งเริ่มเป็นครั้งแรกที่กลุ่มน้ำปิงตอนล่าง ต่อมาได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติที่
 กลุ่มน้ำปิงตอนบน และกลุ่มน้ำป่าสัก ครบทั้ง 3 กลุ่มน้ำ ทั้งนี้ในส่วนของกลุ่มน้ำปิงตอนล่างจะมีคณะทำงาน 3
 ด้านเพียงรูปแบบเดียว แต่กลุ่มน้ำปิงตอนบนมีทั้งคณะทำงาน 3 ด้าน และคณะทำงานกลุ่มน้ำสาขา รวมเป็น
 2 ระบบ ส่วนกลุ่มน้ำป่าสักมีคณะทำงาน 3 ด้าน และคณะทำงานระดับจังหวัด รวมเป็น 2 ระบบเช่นเดียว
 กัน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ จึงได้ใช้วิธีการปรับวิธีการทำงานโดยเน้นผล
 งานในจุดที่เหมือนกัน คือยึดผลการปฏิบัติงาน 3 ด้านเป็นหลัก ส่วนวิธีการทำงานให้ยืดหยุ่นได้ ซึ่งมีผล
 ให้การจัดตั้งองค์กรในส่วนขององค์ประกอบและรูปแบบการบริหารจัดการกลุ่มน้ำ 3 องค์กร ได้รับการ
 ยอมรับมากขึ้น

ในเรื่องวิธีการทำงานขององค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำ องค์กรที่จัดตั้งในระยะแรกซึ่งประกอบด้วยภาคราชการเป็นส่วนใหญ่ จะมีจุดเน้นหนักไปในเรื่องการประสานโครงการของภาคราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำประจำปีงบประมาณ 2544 เมื่อได้มีการปรับองค์ประกอบขององค์กรเป็น 3 ส่วน และมีการจัดตั้งคณะทำงาน 3 ด้าน โดยเปิดโอกาสให้มีตัวแทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของลุ่มน้ำ ระดับตัวแทนเกษตรกร ตัวแทนผู้ใช้น้ำด้านอื่น และตัวแทนองค์กรส่วนท้องถิ่น เข้ามาร่วมเป็นคณะทำงาน 3 ด้าน ทำให้มีการวิเคราะห์ลงไปถึงสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชน เป็นผลงานเด่นของคณะทำงานด้านแผนปฏิบัติการที่ได้นำเสนอโครงการที่เป็นความต้องการอย่างแท้จริงและเร่งด่วนของลุ่มน้ำ ลงไปถึงระดับตำบล อำเภอ และลุ่มน้ำสาขา ได้มีการตรวจสอบความเป็นไปได้ และความซ้ำซ้อนจนได้บัญชีโครงการเร่งด่วนซึ่งเป็นความต้องการของประชาชนของทั้ง 3 ลุ่มน้ำ และได้มีการนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อเสนอขอแปรญัตติงบประมาณปี 2545 นอกจากนี้ในส่วนของคณะทำงานด้านข้อมูล ก็ได้มีการดำเนินงานจัดเก็บข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำ เป็นข้อมูลแหล่งน้ำ ข้อมูลความต้องการใช้น้ำ และข้อมูลบัญชีเกษตรกรระดับหมู่บ้าน จากภาคประชาชน เพื่อตรวจสอบกับการพัฒนาระบบข้อมูลระดับตำบลจากภาคราชการที่สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กำลังจะทำการศึกษาดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานของลุ่มน้ำระดับตำบลทุกตำบล ทั้ง 3 ลุ่มน้ำ เสร็จในปี 2544 อย่างไรก็ตามจากการสอบถามความเห็นพบว่า การเผยแพร่ข้อมูลให้แก่เกษตรกรยังไม่ดีนัก เช่นเดียวกับด้านการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ให้ข้อเสนอให้เพิ่มวิธีการใช้เวทีชาวบ้านและหอกระจายข่าว แต่ก็มีปัญหาขาดงบประมาณในการดำเนินการ

ข้อเสนอแนะ โดยสรุปมี 4 ประเด็นหลักดังต่อไปนี้

1. แนวทางการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา 3 องค์กรในช่วงระยะ 2 ปี มีจุดเด่นที่ควรจะนำไปขยายผลใช้ในลุ่มน้ำอื่นๆ ในเรื่องของการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบขององค์กรจากองค์ประกอบเมื่อเริ่มจัดตั้งองค์กรที่ส่วนใหญ่เป็นภาคราชการ ไปเป็นองค์ประกอบ 3 ส่วน ที่ลดจำนวนภาคราชการลง และเพิ่มสัดส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของลุ่มน้ำ ควบคู่ไปกับการเพิ่มสัดส่วนของนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้องค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำได้รับการยอมรับมากขึ้น ประเด็นที่ควรปรับปรุงแก้ไข คือ สัดส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะต้องให้มีการยืดหยุ่นระหว่างตัวแทนของผู้ใช้น้ำด้านต่างๆ และตัวแทนของส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของสัดส่วนจะต้องจัดเวทีให้มีการทำความเข้าใจความตกลงกัน ในเรื่องของที่มาของผู้แทน ควรเปิดกว้างในระดับคณะทำงาน 3 ด้าน ให้ประกอบด้วยตัวแทนครอบคลุมพื้นที่ลุ่มน้ำจากทุกอำเภอ หรือทุกลุ่มน้ำสาขา หรือลุ่มน้ำย่อยระบบเหมืองฝายที่มีประสิทธิภาพ และมีระบบการบริหารจัดการที่ดีมาแล้ว ถ้าเป็นไปได้ควรขยายการจัดตั้งเครือข่ายการจัดตั้ง

ตัวแทนลุ่มน้ำให้ครบทุกตำบล ในส่วนของการคัดเลือกตัวแทนในคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ จะต้องจัดเวทีให้มีการเลือกกันอย่างโปร่งใส เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ และเกิดความร่วมมือในการทำงานมากขึ้น

2. ในเรื่องของรูปแบบการจัดตั้งองค์กรลุ่มน้ำอื่นๆ ควรพิจารณารูปแบบการจัดตั้งคณะทำงาน 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านแผนปฏิบัติการ 2) ด้านข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำ 3) ด้านประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นรูปแบบหลักที่ควรมีการจัดตั้งควบคู่กับการจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด-อำเภอ และลุ่มน้ำสาขา ซึ่งควรเปิดให้เป็นทางเลือกเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ประเด็นสำคัญที่จะต้องปรับปรุงคือ เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับคณะทำงาน รวมทั้งการพิจารณาจัดตั้งเครือข่ายตัวแทนลุ่มน้ำระดับตำบล-หมู่บ้าน เพื่อร่วมทำงานระยะยาวกับคณะที่ปรึกษาฯ ในการจัดทำแผนรวมในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

3. ในเรื่องวิธีการทำงานขององค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำที่จะจัดตั้งในลุ่มน้ำอื่น ควรพิจารณาเริ่มต้นจากขั้นตอนการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำในปีแรก ควรเริ่มต้นจากการออกคำสั่งแต่งตั้งควรเป็นไปตามมติของการประชุมหารือโดยยึดกรอบองค์ประกอบ 3 ส่วนที่กำหนดไว้ สัดส่วนและจำนวนอาจยืดหยุ่นตามผลของการประชุมหารือ ขั้นตอนต่อไปคือ การพัฒนาเครือข่ายเลือกตัวแทนลุ่มน้ำระดับตำบล-อำเภอ หรือลุ่มน้ำสาขา เพื่อจัดเวทีให้เลือกตัวแทนในคณะทำงาน 3 ด้าน และในคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ต่อจากนั้นจึงถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน 3 ด้าน เพื่อเตรียมแผนและโครงการเร่งด่วนตามสภาพปัญหาของลุ่มน้ำ และความต้องการของประชาชน ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำ และการประชาสัมพันธ์ เมื่อการจัดตั้งองค์กรและข้อมูลมีความพร้อมแล้ว ในปีที่สองจึงเริ่มการวางแผนรวมของลุ่มน้ำระยะยาว (20 ปี) ร่วมกันระหว่างคณะทำงานของลุ่มน้ำ และเครือข่ายตัวแทนลุ่มน้ำระดับตำบล กับคณะที่ปรึกษาฯ เพื่อให้แผนรวมของลุ่มน้ำระยะยาว เป็นที่ยอมรับของประชาชนเจ้าของลุ่มน้ำ

4. ควรปรับระดับ ขกฐานะองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำ จากระดับคณะกรรมการ เป็นระดับกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ และกำหนดให้มีหน้าที่หลัก ประกอบด้วย 1) การจัดสรรน้ำในลุ่มน้ำ 2) การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการใช้น้ำในลุ่มน้ำ 3) การแก้ไขข้อขัดแย้งในลุ่มน้ำ 4) การพิจารณาให้ความเห็นชอบการขยายปรับปรุงโครงการเดิม และการก่อสร้างโครงการใหม่ 5) การจัดตั้งกองทุนบริหารจัดการลุ่มน้ำ การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวควรดำเนินการโดยการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หรือการออกกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ