



ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

4.1 บทนำ: ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทของการจัดการน้ำในประเทศไทย

กลไกการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยที่ผ่านมา ถูกผูกขาดไว้กับบทบาทของส่วนราชการ¹ ซึ่งในอดีตมีหน่วยราชการที่รับผิดชอบด้านการจัดการน้ำระดับกรมอยู่ประมาณ 30 แห่ง ภายใต้ 8 กระทรวง (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2538: 8-10) โดยปัญหาเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยถูกระบุไว้ตั้งแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นต้นมา และปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ในปี 2531 เมื่อรัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยราชการให้มีความเป็นเอกภาพ มีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบ สอดคล้องและสัมพันธ์กันมากขึ้น โดย กทช.ยุคแรกๆ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดีของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม กรรมการ กทช. ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการกับคนของนักการเมือง(สนอง จันทนิทร, **สัมภาษณ์**, 28 พฤษภาคม 2553) จากที่มาของการแต่งตั้ง กทช. ในระยะเริ่มแรก จึงสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการประสานงานในด้านนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐบาลในช่วงรัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ในยุคที่วาทกรรมมีส่วนร่วมยังไม่แพร่หลายเหมือนในปัจจุบัน

โดยแนวทางที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำ เป็นแนวทางที่การพัฒนาแหล่งน้ำเป็นหลัก (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี, 2532) แต่ในระยะหลัง แนวทางดังกล่าวถูกตรวจสอบจากภาคสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องประสิทธิภาพและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภายหลังโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ(มนตรี จันทวงศ์, 2548: 4-5) การตรวจสอบและตั้งคำถามต่อโครงการพัฒนาเขื่อนขนาดใหญ่ของประชาชนไม่เพียงแต่สะท้อนให้เห็นปัญหาผลกระทบของโครงการเท่านั้น แต่ยังสะท้อนและเรียกร้องกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในการตัดสินใจมากขึ้นด้วย (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2541) อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวก็จำกัดอยู่เฉพาะในเรื่อง

¹ ยกเว้นการบริหารจัดการน้ำโดยระบบเหมืองฝายในชุมชนภาคเหนือ ในอดีตชุมชนสามารถบริหารจัดการน้ำของตนเองได้ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ.2482 ฝายราชการกลับตั้งอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าโครงการการชลประทานราษฎร์กลับมาและให้กลไกของระบบราชการอย่างถาวร ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้าชลประทานที่ได้รับการแต่งตั้งมีหน้าที่ในการแบ่งปันน้ำ (ราชละเอียด คูณ กอบกุล ราชะนาคร, 2543:379-384)

นโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำ อย่างเช่นการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่และผลกระทบจากการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่มากกว่า ยังไม่รวมถึงการจัดการน้ำซึ่งเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในช่วงต่อมา

ในทศวรรษต่อมาเนื่องจากประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจจึงต้องรับความช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) ภายใต้เงื่อนไขโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร ADB ได้สรุปปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยไว้ 3 เรื่อง คือ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาการจัดสรรน้ำและขาดระบบจัดสรรน้ำตามสิทธิ ทำให้ผู้ใช้น้ำตอนล่างได้รับผลกระทบ มีหน่วยงานบริหารจัดการน้ำมากเกินไป และเสนอทิศทางการแก้ไขปัญหาโดยการ ให้มีการกระจายอำนาจของรัฐและเพิ่มการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการบริหารจัดการน้ำ แต่กลับพัฒนาบทบาทของสำนักงาน กทช. ให้เป็นหน่วยงานสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำ และเน้นการทำงานในระดับลุ่มน้ำ ซึ่งองค์กรที่รองรับการกระจายอำนาจในการจัดการน้ำในที่นี้คือ คณะกรรมการอนุกรรมการลุ่มน้ำซึ่งถูกแต่งตั้งโดย กทช. ตามเงื่อนไขเงินกู้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสิทธิในการใช้ระหว่างผู้ใช้น้ำภาคการผลิตต่างๆ ในลุ่มน้ำ

นอกจากเงื่อนไขเงินกู้จาก ADB แล้ว แนวคิดการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทยยังได้รับจากแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management-IWRM) ของ Global Water Partnership (GWP) ที่ได้จากการเข้าร่วมการประชุมน้ำโลกครั้งที่ 2 ที่กรุงเฮกในปี 2543 ซึ่งรัฐบาลไทยส่งตัวแทนเข้าไปร่วมประชุม และรับเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย (สนอง จันทนิทร, สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2553)

แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการดับลิน (Dublin Principles) ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ คือ

- (1) น้ำเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและเปราะบาง เป็นทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ การพัฒนา และการรักษาสิ่งแวดล้อม
- (2) การจัดการทรัพยากรน้ำควรให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายซึ่งประกอบด้วยผู้ใช้น้ำ ผู้กำหนดนโยบายและแผนทุกระดับมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเป็นแนวทางเดียวที่ทำให้เกิดฉันทามติและข้อตกลงร่วมกันอย่างยั่งยืน โดยต้องการสร้างกลไกและพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม
- (3) ผู้หญิงควรเป็นศูนย์กลางในการจัดสรร การจัดการ และการอนุรักษ์น้ำ
- (4) น้ำมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ควรจัดอยู่ในประเภทสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ (economic goods)

การบริหารจัดน้ำแบบผสมผสานจึงมีความหมายถึงกระบวนการในการส่งเสริมการประสาน การพัฒนาและจัดการน้ำ ที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ (Global Water Partnership, 2000)

การที่ประเทศไทยนอกจากการรับเอาเงื่อนไขของ ADB และแนวคิดการจัดการน้ำแบบบูรณาการทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีการเปลี่ยนแปลงใน 2 มิติ โดยมิติแรก เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องทรัพยากรน้ำสู่ระดับลุ่มน้ำ² และมิติที่สอง เป็นการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมให้กับผู้ใช้น้ำได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายในคณะกรรมการลุ่มน้ำมากขึ้น หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ส่งผลให้เกิดการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำมีที่มาจาก 2 ส่วนคือ ส่วนแรกแต่งตั้งจากราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ ส่วนที่สองเป็นตัวแทนของผู้ใช้น้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสัดส่วนและจำนวนตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำ และกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีบทบาทหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อ กทข. ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการและแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการพัฒนา การใช้อุรุรักษ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ การจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมกำหนดปริมาณการใช้น้ำและมาตรการเพื่อให้การจัดสรรน้ำดำเนินไปโดยความเหมาะสม เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นอกจากการรับเอาแนวคิดการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำจากระดับสากล ยังมีข้อเสนอจากเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำของชุมชนในภาคเหนือในทำนองเดียวกัน โดยมีข้อเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนให้เกิดคณะกรรมการลุ่มน้ำโดยมีตัวแทนจากเมืองฝายแต่ละระบบในลุ่มน้ำ ให้ระบบเมืองฝายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาลุ่มน้ำด้วย (ชูศักดิ์ วิทยานัด, 2543: 213-214)

การเกิดขึ้นของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการแพร่ขยายของวาทกรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเข้าสู่การเมืองเรื่องการจัดการน้ำมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น

² สำหรับข้อเสนอเรื่องหน่วยการจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ พบว่า รัฐบาลรับเอาแนวคิดเรื่องจัดการระดับลุ่มน้ำไว้ตั้งแต่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) โดยมีข้อเสนออย่างต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (รายละเอียดดูในสันติชัย รัตนชะวัญ, 2551: 24) แต่โครงสร้างการบริหารจัดการลุ่มน้ำที่ชัดเจนเพิ่งจะปรากฏชัดเจนในช่วงแผนฯ 9 (2545)

และในทำนองเดียวกันจากแนวคิดพื้นฐานเรื่องการมีส่วนร่วมของหลักการดับลินแสดงให้เห็นองค์ประกอบของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการพูดถึงกระบวนการสร้างฉันทามติ และข้อตกลงร่วมที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมด้วย

อย่างไรก็ดี แต่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารจัดการน้ำก็เกิดขึ้นเฉพาะในระดับลุ่มน้ำ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับสูง อย่าง กทช. ที่เปลี่ยนแปลง มีเฉพาะการเพิ่มตัวแทนของอนุกรรมการลุ่มน้ำเข้ามา 2 คน และตัวแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คนเท่านั้น

ในส่วนของโครงสร้างคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งส่วนราชการส่วนกลางถือเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่อยู่บนพื้นฐานของพรมแดนตามธรรมชาติ มากกว่าการยึดขอบเขตการปกครองจังหวัดหรืออำเภอ และเป็นรูปแบบที่สามารถสร้างประชาธิปไตยที่ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมได้มากขึ้น แต่ในทัศนะของตัวแสดงระดับท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับน้ำ กลับเห็นว่าการมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำในรูปแบบของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เป็นการคุกคามแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ และยังเป็นการทำให้อำนาจการบริหารจัดการน้ำมีความเป็นราชการมาก (bureaucratization) เพราะโครงสร้างดังกล่าว มักจะถูกครอบงำจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นประธานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ นอกจากนี้ ความเป็นตัวแทนที่ไม่ได้มาจากการคัดเลือกอย่างเป็นระบบ ยังทำให้มีช่องว่างเรื่องความรับผิดชอบ (accountability) โดยเฉพาะขอบเขตเชิงพื้นที่ที่มีความกว้างขวาง ตัวแทนเหล่านี้จึงไม่สามารถเชื่อมต่อ (articulate) กับปัญหาของท้องถิ่นได้เท่าที่ควรในทางปฏิบัติ (Hirsch, 2005)

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชุดแรก 7 ลุ่มน้ำ ที่ได้รับการแต่งตั้ง ก็ถูกวิจารณ์ว่า แทบจะไม่สร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาลุ่มน้ำได้ เนื่องจากส่วนราชการที่เป็นองค์ประกอบหลักยังผูกขาดข้อมูลและการตัดสินใจไว้เช่นเดิม ตัวแทนเกษตรกรในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีข้อจำกัดด้านข้อมูล จึงกลายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการเสนอนโยบาย กฎหมายหรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ไม่ว่าจะป็นนโยบายน้ำแห่งชาติ กฎหมายทรัพยากรน้ำหรือโครงการสร้างเขื่อน การกำหนดขอบเขตลุ่มน้ำขนาดใหญ่ ได้จำกัดจำนวนและบทบาทของเกษตรกรหรือภาคประชาสังคมภาคอื่นๆ ไปโดยอัตโนมัติ และท้ายที่สุด การเคลื่อนไหวของเกษตรกรซึ่งเป็นภาคประชาสังคมที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการจัดการน้ำมากที่สุด แต่ก็ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐ

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งให้ความสำคัญกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของทรัพยากรน้ำที่เป็นของส่วนรวม มีคุณค่าที่ชัดเจนทั้งในเชิงสิทธิของการใช้การถ่ายโอนและการซื้อขาย และสร้างมโนทัศน์ใหม่ของสังคมให้เห็นว่าการตัดสินใจใช้น้ำควรตั้งอยู่บนผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงสุด ไม่ว่าจะป็นข้อเสนอเรื่องการใช้กลไกราคาค่าน้ำ และ

การแปรรูปน้ำ (มนตรี จันทวงศ์, 2548) และแม้แต่การให้สัมปทานกับภาคเอกชนในการจัดการน้ำ ในภาคตะวันออกในกรณีของบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรืออีสต์วอเตอร์ ก็ให้เห็นแนวโน้มของการบริหารจัดการน้ำที่เพิ่มอำนาจให้กับกลไก ตลาด (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2551) ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำของ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำยิ่งถูกลดลงไปอีก โดยเฉพาะเมื่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่ถูก กำหนดให้เป็นสิทธิผูกขาดของบริษัทเอกชน

โดยสรุป จึงกล่าวได้ว่า จากภาพรวมของการจัดสรรน้ำ แม้ว่าภาครัฐจะยอมรับว่าทกรม เรื่องการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการจัดสรรมากขึ้น แต่อำนาจ ที่แท้จริงในการจัดสรรน้ำยังคงอยู่กับหน่วยราชการอย่างกรมชลประทานมากกว่า ประกอบกับการ รับเอาแนวทางการจัดการน้ำโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีแนวโน้มให้ให้บทบาทกับ ภาคเอกชนเข้ามาจัดการน้ำมากขึ้น จึงยังเป็นเรื่องยากที่วาทกรรมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในการจัดสรรน้ำ จะสามารถแข่งขันกับแนวทางการจัดการที่ผูกขาดโดยหน่วยราชการ และบริษัทเอกชน ซึ่งปัญหาการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยองในปี 2548 สามารถสะท้อนให้ เห็นสภาพดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจบทบาทและการเมืองของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในกรณีศึกษาการจัดการน้ำจังหวัดระยองได้อย่างรอบด้าน ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอเนื้อหา ดังนี้

- 1) พัฒนาการของความขัดแย้ง
- 2) บริบทเชิงนโยบายการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง
- 3) โครงการสร้างบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยอง
- 4) ตัวแสดงหลักในปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง
- 5) เวทีการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง
- 6) ปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง โดย จำแนกตามแนวโน้มการปรึกษาหารือ แบ่งเป็นเวทีที่ไม่มีการปรึกษาหารือ เวทีที่มี แนวโน้มการปรึกษาหารือแต่ไม่มีประเด็นในการปรึกษาหารือ และเวทีที่ใกล้เคียงกับ การปรึกษาหารือ
- 7) สรุปผลปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในจังหวัด ระยอง
- 8) ข้อเสนอแนะจากการศึกษาปฏิบัติการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำ ในจังหวัดระยอง

4.2 พัฒนาการของปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

ในช่วงวิกฤติน้ำแล้งในเดือนกรกฎาคมปี พ.ศ.2548 ประชาชนชาวระยองออกมาเคลื่อนไหวและชุมนุมต่อต้านมาตรการการแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหายั่งยืนในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยเฉพาะในโครงการทำท่อน้ำเพื่อยกระดับแม่น้ำระยอง และผันน้ำจากแม่น้ำระยองและผันน้ำจากคลองทับมา-คลองน้ำหนู-เข้าสู่ระบบสูบน้ำของบริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)³ (อีสต์วอเตอร์) เนื่องจากเห็นว่า โครงการดังกล่าวล้นแล้วแต่มีเพื่อประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ และมีลักษณะของการแย่งชิงทรัพยากรจากภาคชุมชนภาคเกษตรกรรมไปให้ภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งเป็นโครงการที่ไม่มีภาวะวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และประชาชนขาดการมีส่วนร่วมโดยสิ้นเชิง ในขณะที่นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ออกมากล่าวภายหลังโดยอ้างเหตุผลความฉุกเฉินของปัญหา ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ (มติชน, 22 สิงหาคม 2548 อ้างถึงในชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.)

ผู้ที่เคลื่อนไหวต่อต้านโครงการดังกล่าว ประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ได้แก่ เขตเทศบาลเมืองระยอง คลองน้ำหนู-ทับมา และประชาชนจากเขต อ.แกลง และวังจันทร์ พร้อมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลในพื้นที่ การเคลื่อนไหวดังกล่าวมีกิจกรรมหลายแบบ ทั้งการชุมนุมประท้วง การยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัด วุฒิสมาชิก การร้องเรียนต่อองค์กรอิสระต่างๆ

ในเวลาเดียวกัน คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2532 ในฐานะที่เป็นเวทีการปรึกษาหารือในระดับนโยบายเรื่องการจัดการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรและควบคุมน้ำ ก็มีการประชุมครั้งแรกและครั้งเดียวในปี 2548 ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องปัญหาวิกฤติน้ำในภาคตะวันออก ก็เห็นชอบกับข้อเสนอของรัฐบาลในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยมีข้อเสนอแนะให้ไปศึกษาเพิ่มเติมบางเรื่องเท่านั้น (รายงานการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2548, 25 กรกฎาคม 2548) ในขณะที่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อให้ผู้สนใจได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำกลับไม่มีบทบาทในความขัดแย้งดังกล่าว มีเพียงการจัดการสัมมนาเรื่องแนวทางการแก้ไขวิกฤติน้ำภาคตะวันออก ระหว่างคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกและคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง ปราจีนบุรีและโตนเลสาป ที่ทำตามมติของ กทช.เท่านั้น แต่ข้อสรุปจากการสัมมนาดังกล่าวก็ไม่สะท้อนให้เห็นแนวทางการแก้ปัญหาในสภาวะวิกฤติแต่อย่าง

³ การดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าว มีมาก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับในวันที่ 2 สิงหาคม 2548 ดังนั้นการเคลื่อนไหวต่อต้านจึงมีมาตั้งแต่ก่อนมติ ครม.

ใด มีเพียงหลักการกว้างๆ ในการจัดการน้ำภาคตะวันออก เช่น หลักการการมีส่วนร่วม ความเป็นธรรม การรักษาระบบนิเวศ การจัดการน้ำที่คำนึงถึงทั้งอุปสงค์ อุปทานและคุณภาพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นต้น (เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 3/2548)

ต่อมาฝ่ายรัฐบาลได้แก้ปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ตามข้อเสนอของฝ่ายคัดค้าน แทนที่จะให้บทบาทคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เนื่องจากมองว่าคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจจริง (ไพฑูริย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 17 พฤศจิกายน 2552) จึงออกเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยองใน 3 พื้นที่ซึ่งมีข้อขัดแย้งตามข้อเสนอของฝ่ายต่อต้าน คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนประชาชน ร่วมกับตัวแทนฝ่ายรัฐ ซึ่งบางคนก็เป็นคนเดียวกับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ให้เป็นพื้นที่มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายตามข้อเสนอของฝ่ายต่อต้าน (รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก ก) คณะกรรมการประกอบด้วย ข้าราชการ ตัวแทนผู้ใช้น้ำภาคธุรกิจ ผู้นำที่เป็นทางการในพื้นที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมาชิกสภาเทศบาล, องค์กรบริหารส่วนตำบล, องค์กรบริหารส่วนจังหวัด) นักการเมืองพรรคฝ่ายค้าน (นายปิยะ ปิตุเตชะ) ตัวแทนสมาคมวิชาชีพประมง (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 435-436/2548 วันที่ 27 ตุลาคม 2548)

อย่างไรก็ดี กรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยองกับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก บางคนจะมีตำแหน่งซ้อนทับกัน แต่ก็ไม่ได้มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอย่างเป็นทางการระหว่างคณะกรรมการ 2 คณะ มีเพียงอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกบางคนที่เป็นกรรมการร่วมสังเกตการณ์การประชุมคณะกรรมการในพื้นที่เท่านั้น (จ.อ. สุรสิทธิ์ ไชยลาภ, **สัมภาษณ์**, 29 กันยายน 2552) และส่วนสำนักงานเลขานุการซึ่งเป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบการจัดทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออก อย่างสำนักงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก กรมทรัพยากรน้ำ ก็ไม่ได้มีบทบาทในกรรมการชุดนี้แต่อย่างใด ความรับผิดชอบหลักกลายเป็นบทบาทของจังหวัดและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยองมากกว่า ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ในท่ามกลางภาวะวิกฤตในจังหวัดระยอง หน่วยงานหลักอย่างคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำก็ถูกมองข้าม และไม่มีความหมายในการแก้ปัญหาแต่อย่างใด

หลังจากการคัดค้านอย่างรุนแรง ประกอบกับ การที่ฝนตกในเวลาต่อมาทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเพิ่มขึ้น ในที่สุดแล้ว กรมชลประทานได้ชะลอการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ในกรณีฉุกเฉิน โดยไม่ผันน้ำในปี 2548 และรื้อทำนบในแม่น้ำระยอง โดยให้เหตุผลว่าประชาชนบางส่วนคัดค้านและจังหวัดระยองได้วางท่อผันน้ำคลองทับมาและคลองน้ำหูไปนิคมอุตสาหกรรม

มาบตาพุด ซึ่งได้สูบน้ำตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2548 (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี, ที่ นร 0410/16401) วิกฤตดังกล่าวจึงหมดไป แต่คณะกรรมการบริหารจัดการกลุ่มน้ำในลุ่มน้ำประแสร์ยังมีบทบาทจนถึงปี 2550 ก่อนจะยุติบทบาทไปหลังจากนั้น (ณรงค์ ไชแสง, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน 2552)

ความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ไม่เพียงแต่สะท้อนถึงปัญหาเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรในการพัฒนาเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงจากความสำเร็จในการพัฒนาระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับการผลิตภาคอื่นๆ ในจังหวัด และการขาดการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตัดสินใจจัดสรร/ใช้ทรัพยากรในยามวิกฤติ (Kannika Janchidfa, 2007) ที่ถูกผูกขาดโดยอำนาจของตัวแทนจากรัฐบาลกลาง

การทำความเข้าใจเรื่องความขัดแย้งในการจัดการน้ำที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยองในช่วงปี 2548 จึงสามารถสะท้อนให้เห็นชาวบ้านเห็นข้อจำกัดของการตัดสินใจโดยกลไกแบบรวมศูนย์ของสถาบันประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเด็นการพัฒนาสังคมไทยได้ ดังคำกล่าวของแกนนำชาวบ้านฝ่ายต่อต้านที่สะท้อนเห็นว่า ในขณะที่ออกมาเรียกร้องต่อต้าน เธอยังโดนฝ่ายอุตสาหกรรมกล่าวโทษ ที่รู้ไม่เท่าทันการตัดสินใจของตัวแทนในอดีต ดังคำกล่าวที่ว่า

"ช่วยไม่ได้ ที่คุณมีผู้นำไม่ดีเอง ตอนนั้น คุณกลับไปดูสิว่าในปี 2525 ใครเป็น พ่อเมือง ใครเป็น ส.ส. ใครเป็นรัฐมนตรี แล้วการที่จะสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ก็ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนเพื่อจะสรุปว่าจะทำที่ไหน คุณกลับไปดูผู้นำของคุณในสมัยนั้นสิ คุณมาป่าวๆ กันตอนนั้นมันไม่ถูก..."

ขวัญเรือน เขียบแหลม, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2552

ในขณะเดียวกัน ก็ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ ข้อจำกัดและปฏิบัติการของกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายท่ามกลางความขัดแย้ง ซึ่งวิเคราะห์โดยใช้มุมมองจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือว่าจะสามารถเป็นส่วนเสริมและสามารถพัฒนาคุณภาพการตัดสินใจของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้มากน้อยเพียงใด

4.3 บริบทเชิงนโยบายการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง

ในการทำความเข้าใจปัญหาความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) ที่ปรากฏในแผนพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 (พ.ศ.2524-2537) ซึ่งก่อรูปความคิดขึ้นในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)

และปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้นเพื่อรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้บรรจุแผนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2525-2529 (แผน 5) ซึ่งมุ่งจะพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดในฝั่งทะเลตะวันออก คือ ชลบุรี ระยองและฉะเชิงเทรา การพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกสำหรับบริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง และบริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2551: 40) อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในช่วงแผน 5 ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในขั้นตอนการศึกษาและเตรียมความพร้อมมากกว่า มีโครงสร้างพื้นฐานหลักในบางโครงการเท่านั้นที่มีการดำเนินการไปแล้ว โครงการท่อส่งน้ำดอกกราย-มาบตาพุด และทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) กำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ไว้อย่างชัดเจนว่าจำเป็นต้องอาศัยกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวนำการพัฒนา โดยรัฐเป็นผู้ริเริ่มแผนงานนี้ และจะลงทุนล่วงหน้าด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลัก เพื่อสร้างโอกาสการลงทุนของภาคเอกชนในด้านอุตสาหกรรม

แผนพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมภาคตะวันออก ระยะที่ 1 เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมระดับภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนาม "โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก" (Eastern Seaboard Development Program) ในแผนดังกล่าว กำหนดให้พื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและเป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่สำคัญคือ โรงแยกก๊าซ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี ส่วนพื้นที่แหลมฉบัง เป็นที่ตั้งของท่าเรือพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดกลาง ขนาดย่อม ที่ไม่มีปัญหามลพิษ โดยในช่วงแผนดังกล่าว รัฐบาลใช้เงินลงทุน 104,000 ล้านบาท โดยร้อยละ 70 เป็นค่าใช้จ่ายค่าโครงสร้างพื้นฐาน

เมื่อภาครัฐประเมินว่า แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกประสบความสำเร็จ จึงมีการวางแผนต่อเนื่องเป็นแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 (พ.ศ.2538-2548) ซึ่งมีเนื้อหาหลักเป็นการขยายพื้นที่และเป้าหมายการพัฒนา เป็น 8 จังหวัดในภาคตะวันออก นอกเหนือจากการขยายพื้นที่ และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น การกระตุ้นพื้นที่ให้เป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม แผนพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 ยังระบุถึงประเด็นการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบจำหน่ายเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ต้องเริ่มดำเนินการด้วย โดยสาระสำคัญเป็นเรื่องของการจัดเตรียมอุปทานน้ำให้มากขึ้น โดยการเร่งรัดการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและการวางท่อส่งน้ำดิบให้แล้วเสร็จ การศึกษาความต้องการใช้น้ำ แผนการจัดสรรน้ำและแนวทางการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนาระบบจ่ายน้ำและอัตราค่าน้ำในเขตนิคมอุตสาหกรรม และการปรับปรุงระบบประปา

ชุมชน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาจากงบประมาณในการดำเนินงานระยะที่ 2 รัฐบาลได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประมาณ 225,453.73 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 84 ของการลงทุนทั้งหมด นอกจากนั้นเป็นการลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำ 17,504.88 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 6 ที่เหลือจึงเป็นการลงทุนด้านการพัฒนาชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อม และการบริการพื้นฐานทางสังคมด้านการศึกษา และการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2551 : 40-53)

ข้อมูลข้างต้น ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญในเรื่อง อำนาจในการกำหนดนโยบายและประเด็นการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ยังถูกผูกขาดจากส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งน่าสนใจว่า ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ.2528 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีบทบาทหลักในการเสนอนโยบายและแผนพัฒนาพื้นที่ เป็นคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรี และข้าราชการระดับสูงเท่านั้น (ชัยณรงค์ เครือนวน, 2551) นอกจากนี้ในการผูกขาดอำนาจในการกำหนดประเด็นการพัฒนา ดังกล่าว ยังให้อำนาจกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ในฐานะประเด็นสำคัญในการพัฒนาประเทศอีกด้วย

หลังจากสิ้นสุด แผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ในปัจจุบัน อยู่ภายในแผนแม่บทพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 (พ.ศ.2547-2561) ซึ่งเริ่มขึ้นในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมุ่งที่จะขยายการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในพื้นที่อย่างมาก เช่นเดียวกับแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก แผนแม่บทพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมี มีลักษณะของการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ที่เน้นอุตสาหกรรมเป็นหลักของรัฐบาลกลาง และแม้ว่าในกระบวนการจัดทำแผน จะมีการจัดให้มีกระบวนการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและมุมมองของประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชน แต่กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ไม่ได้มีความชัดเจน หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอย่างมีความหมาย (สมฤดี นิโครวัฒน์ยิ่งยง และวรากรณ์ น้อยพันธุ์, บก., 2553)

จากจุดเริ่มต้นการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 1 และแผน 5 ในทศวรรษ 2520 ประกอบกับการใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุน มีมาตรการลดภาษีและข้อยกเว้นหลายประการเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนจากภาคอุตสาหกรรม ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจในจังหวัดระยองเปลี่ยนไปจากเดิมมาก ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัดปี 2524 (Gross Provincial Product – GPP) มูลค่า 7,759 ล้านบาท โครงสร้างทางเศรษฐกิจในจังหวัดระยองมีโน้มเอียงไปในภาคเกษตรกรรมและการบริการมากกว่า กล่าวคือภาคเกษตรกรรม มี GPP รวม 2,795 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36 ภาคบริการมี GPP รวม 2,608 ล้าน

บาท คิดเป็นร้อยละ 34 และภาคอุตสาหกรรม GPP รวม 2,356 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30 จนถึงปี 2548 โครงสร้างเศรษฐกิจในจังหวัดระยองเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง เมื่อพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัดมูลค่ารวม 451,884 ล้านบาท แบ่งเป็นภาคอุตสาหกรรม 364,815 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 81 ภาคบริการ 74,334 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16 ภาคเกษตร 12,735 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3 โครงสร้างเศรษฐกิจในจังหวัดระยองจึงอิงอยู่ฐานการผลิตแบบอุตสาหกรรมมากกว่า ในขณะที่ภาคเกษตรและภาคบริการมีน้ำหนักน้อยลงอย่างมาก ทั้งๆ ที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคเกษตรยังมีอยู่มากกว่าร้อยละ 50 (สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, 2551ข)

จนถึงปัจจุบันจังหวัดระยองเป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม 5 แห่ง ประกอบด้วยอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ เหล็ก โรงกลั่นน้ำมัน โรงไฟฟ้า ท่าเรือน้ำลึก จนถึงปี 2551 (ถึงเดือนมิถุนายน 2551) มีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 1,771 โรงงาน ร้อยละ 19 เป็นอุตสาหกรรมหนักประเภทเคมีและปิโตรเคมี ยาง พลาสติก (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, 2551) และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวประชากร (GPP per capita) สูงที่สุดในประเทศ

จึงกล่าวได้ว่า ผลการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยองตามนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง ทำให้การผลิตในภาคเกษตรและภาคบริการ กลายเป็นชายขอบในการพัฒนา ในขณะเดียวกัน ก็สถาปนาให้การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เป็นภาคการผลิตที่มีอำนาจนำ และสามารถใช้ตัวเลขความสำเร็จ กล่าวอ้างเป็นเหตุผลในการระดมทรัพยากรมาพัฒนาเพิ่มได้อีกด้วย เมื่อผนวกกับแนวทางการแก้ปัญหาในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นใจของนักลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก⁴ บริบทเชิงนโยบายดังกล่าว จึงมีนัยที่ให้อำนาจกับตัวแสดงในฝ่ายรัฐบาล และภาคอุตสาหกรรมเหนือกว่าตัวแสดงจากส่วนอื่นๆ อย่างชัดเจน

4.4 โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

ในท่ามกลางนโยบายส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกที่เกิดขึ้นมาตามลำดับ ปัญหาแนวโน้มการขาดแคลนทรัพยากรน้ำในพื้นที่ก็ถูกระบุไว้ตั้งแต่แผน 5 ในฐานะที่เป็นข้อจำกัดในพื้นที่ที่จะต้องแก้ไขจึงมีการเสนอโครงการก่อสร้างและออกแบบท่อส่งน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายไปยังมาบตาพุด โครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล บ้านบึงและอ่างเก็บน้ำคลองหลวง จึงได้รับการเสนอขึ้นเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้น

4 การให้ความสำคัญกับความเชื่อมั่นของนักลงทุนของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในกรณีวิกฤติน้ำในจังหวัดระยอง เห็นได้อย่างชัดเจนจากการให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีต่อสื่อมวลชน หลายครั้ง เช่น นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้สัมภาษณ์ว่า "...ข่าวการขาดแคลนน้ำในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จะระยอง จนทำให้ผู้ประกอบการมีนโยบายลดการใช้พื้นที่การผลิตถึง 40% เป็นการสร้างความวิตกกังวลให้กับนักลงทุน...(จึงต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาเรื่องของการหาแหล่งน้ำมาทดแทนไม่ใช้การใช้นโยบายลดการใช้พื้นที่การผลิต..." (ผู้จัดการรายสัปดาห์, 4 กรกฎาคม 2548, A13)

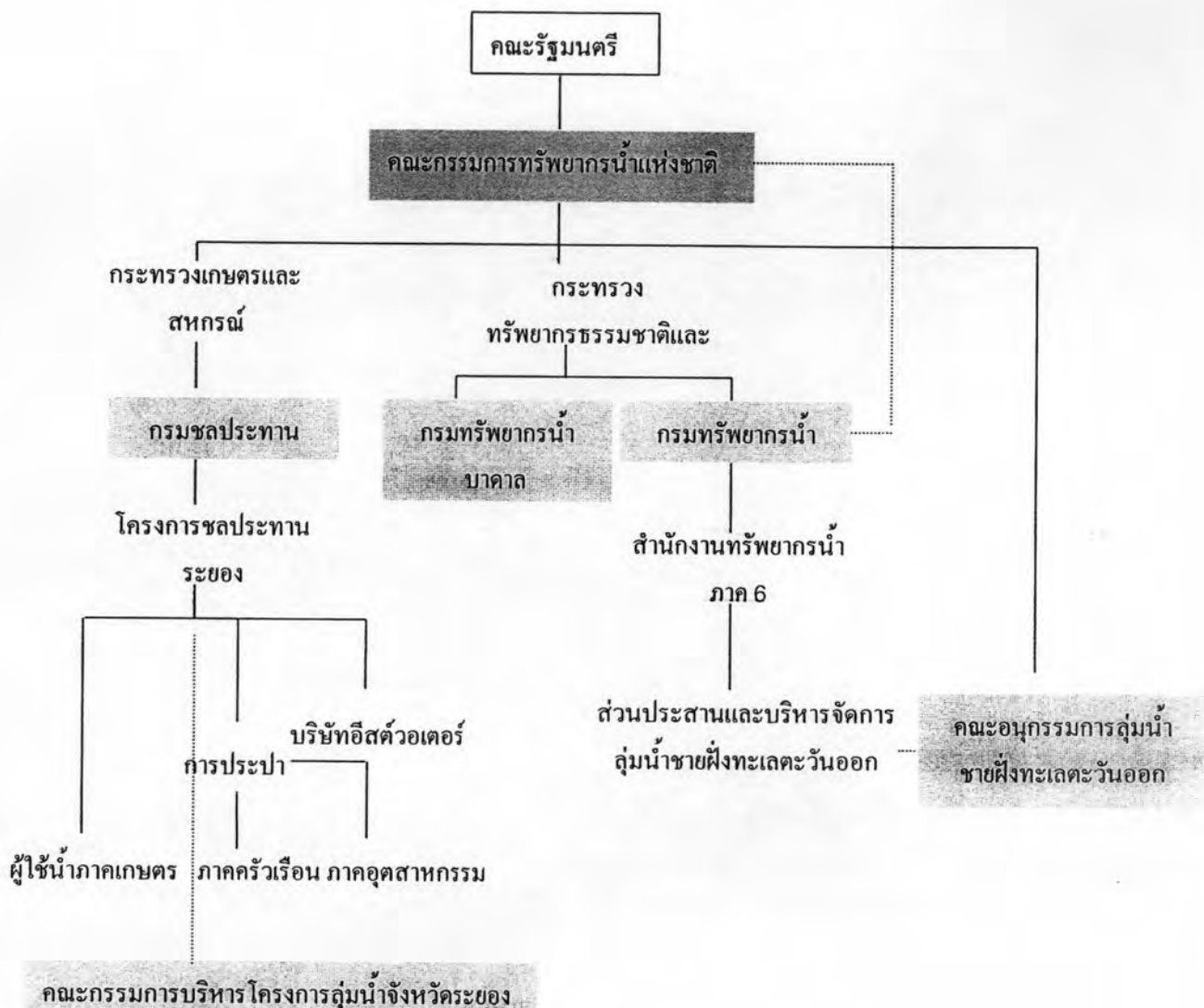
(แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ส่วนที่ 4 บทที่ 2, หน้า 123-125) หลังจากนั้น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำในจังหวัดระยองจำนวนมากจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการ สนับสนุนภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ อ่างเก็บน้ำดอกกราย อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำ คลองใหญ่

โดยทั่วไปการบริหารจัดการน้ำอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลาย หน่วยงาน โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะระดับนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) โดยมีคณะกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำเป็น หน่วยสนับสนุน ส่วนหน่วยงานปฏิบัติการ ประกอบด้วย กรมทรัพยากรน้ำ ที่ทำหน้าที่เป็น เลขานุการ กทช. เสนอแนะนโยบายและแผนในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมแล้ว ยังทำ หน้าที่พัฒนาแหล่งน้ำที่อยู่นอกเขตชลประทานด้วย ส่วนหน่วยปฏิบัติการหลักที่ทำหน้าที่ในการ จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำในเขตชลประทาน ได้แก่ กรมชลประทาน ส่วนหน้าที่ในการบริหาร จัดการน้ำได้ดิน เป็นความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล และเนื่องจากภาระหน้าที่ที่ กระจัดกระจายไปในหน่วยงานต่างๆ จึงมีความพยายามผลักดันให้มีการตั้ง กระทรวงหรือทบวงน้ำ เพื่อบูรณาการการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศ

และในกรณีการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง นอกเหนือจากองค์กรต่างๆ ข้างต้นแล้ว ยังมี บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (อีสต์วอเตอร์) ที่รับสัมปทาน จากกรมชลประทาน จัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมและภาคครัวเรือนอีกด้วย

เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยองอย่างชัดเจน ผู้วิจัยจะ เสนอบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ดังนี้

แผนภาพ 4-1 โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยอง



ตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่เสนอแนะผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เป็นหน่วยงานนโยบายด้านทรัพยากรน้ำระดับสูงสุด แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2532 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ มีการวางแผนงานอย่างเป็นระบบ สอดคล้องสัมพันธ์กันและมีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาอย่างสูงสุด กทช. (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2532) และเนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2531 ให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง กทช. โดยไม่ได้ระบุองค์ประกอบของ กทช. ให้อ่างชัดเจน องค์ประกอบส่วนใหญ่ของคณะกรรมการจึงประกอบด้วย ข้าราชการการเมืองและข้าราชการระดับนโยบาย และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และ

ต่อมาเมื่อจึงมีการเพิ่มตัวแทนอนุกรรมการลุ่มน้ำ และตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่นใน กทช. ด้วย และต่อมาเมื่อมีการเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในปี 2550 ไม่ประสบความสำเร็จ และปรากฏเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพื่อให้รองรับกับแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ก็ยังให้อำนาจในการแต่งตั้ง กทช. กับนายกรัฐมนตรี โดยไม่ได้กำหนดองค์ประกอบของ กทช. ไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีเฉพาะเรื่องการกำหนดตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในองค์ประกอบของ กทช. และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (4 ปี) เท่านั้น

อย่างไรก็ดี จากพัฒนาการการแต่งตั้ง กทช. ในช่วงปี 2548 – 2551 พบว่า กทช. ที่ตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2550 โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสัดส่วนของตัวแทนอนุกรรมการลุ่มน้ำ และตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ดังนี้

ตาราง 4-1 เปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2548-2551

จำนวน	รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ 2 (2548)	รัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ (2549)	รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช (2550)	รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ (2552) ⁵
ข้าราชการการเมือง	4 คน	4 คน	4 คน	4 คน
ข้าราชการประจำ	15 คน	14 คน	15 คน	16 คน
ผู้ทรงคุณวุฒิ	11 คน	6 คน	7 คน	8 คน ⁶
ตัวแทนอนุกรรมการลุ่มน้ำ	2 คน	2 คน	4 คน	9 คน
ตัวแทน อปท.	1 คน	1 คน	3 คน	3 คน
ตัวแทนรัฐวิสาหกิจ/บริษัทของรัฐ	2 คน	2 คน	-	-

⁵ รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพิ่มเติม โดยเพิ่มเติมตัวแทนส่วนราชการ 2 หน่วยงาน ที่สำคัญคือการเพิ่มตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นายสมามคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ และตัวแทนกรรมการลุ่มน้ำ 9 คน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 80/2552 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2552

⁶ ในปี 2552 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติม มาจากประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จากแนวโน้มข้างต้น แม้ว่า กทช. หรือ กนช. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2550 จะมีที่มาจากกาแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีกาหนดสัดส่วนไว้อย่างชัดเจน แต่การแต่งตั้ง กนช. ในระยะหลังๆ ก็ค้ำึงถึงหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มเติมคณะกรรมการที่มาจากสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นในทุกระดับ ในฐานะตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่น และจำนวนคณะกรรมการลุ่มน้ำ ที่มาจากการคัดเลือกในกลุ่มคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 25 ลุ่มน้ำ ให้เป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีการกระจายพื้นที่มากขึ้น

เดิมทีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติอยู่ภายใต้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการและตั้งกรมทรัพยากรน้ำในปี พ.ศ.2545 กรมทรัพยากรน้ำ จึงทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กทช. ตั้งแต่นั้นมา

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2532 กทช. มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะกับคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. เสนอรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายเพื่อให้มีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็ก สนองความต้องการ
2. ให้แนวทางและอำนวยความสะดวกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรต่างๆ จัดทำแผนหรือโครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่างๆ ในส่วนที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งประสานการจัดทำแผนหรือโครงการดังกล่าว
3. ตรวจสอบหรืออนุมัติแผนโครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่างๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรต่างๆ แล้วแจ้งให้รัฐมนตรีทราบ
4. ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนหรือโครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่างๆ
5. พิจารณา ดำเนินการแก้ไขปัญหาและข้อขัดข้องเร่งด่วนที่เกิดขึ้นแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรต่างๆ ในระหว่างปฏิบัติงานตามแผนหรือโครงการแล้วรายงานผลการปฏิบัติให้คณะรัฐมนตรีทราบ
6. กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรน้ำ และควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งต่างๆ อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการทั้งด้านอุปโภค บริโภค การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอื่นๆ แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ รวมทั้งอำนวยความสะดวกและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญที่กำหนด
7. อำนาจการ ควบคุมและกำกับดูแลการตรวจสอบและรักษาคุณภาพน้ำ

ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่จากเดิมที่จำกัดอยู่ในเรื่องการเสนอโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย แผนงานและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ การจัดทำกรอบงบประมาณในด้านการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการ และการประสานงานกับส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำ และภัยพิบัติเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยยังคงอำนาจหน้าที่ในการกำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำไว้เหมือนเดิม โดยให้บทบาทกับคณะกรรมการลุ่มน้ำมากขึ้น

จากการทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติภายใต้ระเบียบฉบับ พ.ศ.2532 พบว่า ในช่วงปี 2548 – 2549 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีการประชุมเพียงปีละครั้ง เพื่อหาแนวทางในการการตอบสนองปัญหาวิกฤติเรื่องน้ำเฉพาะหน้า คือ ปัญหาวิกฤติน้ำในภาคตะวันออกเฉียงในปี 2548 และปัญหาอุทกภัยในปี 2549 ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบในปี 2550 ในระยะแรก การทำงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นไปเพื่อการวางหลักเกณฑ์การทำงานเพื่อรองรับระเบียบฉบับใหม่ และต่อมาจึงการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือสถานการณ์ภัยแล้งและอุทกภัย การเตรียมการจัดทำกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์การดำเนินงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามระเบียบ พ.ศ.2550 และการพิจารณาแผนงบประมาณเชิงบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ

สำหรับการทำหน้าที่ในเรื่องการเสนอแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของ กทช. พบว่า ในปี 2549 แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ แผนงาน/โครงการของส่วนราชการต่างๆ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ได้รับอนุมัติเพียงร้อยละ 12.8 แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ได้รับอนุมัติเพียงร้อยละ 19.5 เท่านั้น เป็นผลให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนตามกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลง (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2550, 5 กุมภาพันธ์ 2550)

และเป็นสิ่งที่สังเกตว่าในการพิจารณาลั่นกรองโครงการ กรมทรัพยากรน้ำ ในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ใช้หลักเกณฑ์ในการอนุมัติโครงการ 4 ประการ ดังนี้

(1) โครงการที่เป็นไปตามแผนการบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยและภัยแล้ง ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเสนอต่อ ครม. ซึ่งเป็นโครงการที่ใช้

งบประมาณตามงบประมาณปกติของแต่ละหน่วย และสำนักงานงบประมาณจะจัดลำดับความสำคัญไว้ในลำดับสูง⁷

- (2) เป็นภารกิจของหน่วยงาน และเป็นแผนที่มาจากลุ่มน้ำ
- (3) มีความพร้อมของโครงการ
- (4) มีการกระจายงบประมาณในลุ่มน้ำต่าง ๆ ที่เหมาะสม

ในโครงการที่ได้รับอนุมัติ ยังมีแผนงาน/โครงการ ส่วนหนึ่งไม่ได้ผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ เนื่องจากหน่วยงานในภูมิภาค เสนอโครงการตามความต้องการของพื้นที่ซึ่งเป็นการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ตรงกับแผนของหน่วยงานส่วนกลางที่เสนอ ทำให้แผนงาน/โครงการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ไม่เป็นไปตามแผนงานที่เสนอผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำ (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2550, 16 พฤษภาคม 2550)

ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้แต่การทำหน้าที่บูรณาการแผนงบประมาณการจัดการทรัพยากรน้ำของหน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ก็ยังให้ความสำคัญกับโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี และภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์จากส่วนกลางมากกว่า และไม่ให้ความสำคัญกับการประสานแผนงานระดับลุ่มน้ำของคณะกรรมการลุ่มน้ำก็เท่าที่ควร

จากสัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และตัวอย่างผลการดำเนินงานของ กทช. ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าองค์ประกอบของ กทช. จะมีความหลากหลาย ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องการจัดการน้ำได้มากขึ้น แต่ลักษณะการทำงานของ กทช. ยังมีแนวโน้มการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ ที่ให้ความสำคัญกับโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และหน่วยราชการต่างๆ มากกว่าจะให้ความสำคัญกับโครงการที่มาจากความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับลุ่มน้ำอย่างแท้จริง

สำหรับ กทช. ที่ปฏิบัติงานในยุคที่มีความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยองในปี 2548 ในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีจำนวน 35 คน มีรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวง

⁷ แผนการบรรเทาผลกระทบจากอุทกภัยและภัยแล้ง มีที่มาจากประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2550 ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำในฐานะฝ่ายเลขานุการเป็นผู้นำเสนอ และหลังจากนั้นมีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมพัฒนาที่ดิน และกรมชลประทาน ร่วมกันพิจารณา ทบทวนแผนงาน/โครงการ และภายใต้แผนงานดังกล่าวนี้ มีเพียงแผนงานในส่วนของกรมชลประทานเท่านั้น ที่มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำทำกิน (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2550, 26 กุมภาพันธ์) จึงกล่าวได้ว่า แผนดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ ในกลุ่มของส่วนราชการเท่านั้น

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย ข้าราชการระดับ ปลัดกระทรวง อธิบดีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทน อนุกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งในชุดนั้นมีผู้แทน 1 ใน 2 มาจากประธานอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง ปราจีนบุรีและโตนเลสาป ซึ่งเป็นตัวแทนนักพัฒนาจากภาคเอกชน (นายจำรูญ สวยดี) โดยสรุป สัดส่วนของ กทช. ประกอบด้วยสัดส่วนข้าราชการการเมืองระดับนโยบาย 4 คน ข้าราชการ ระดับสูง 15 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในกรรมการ 11 คน ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นอดีตข้าราชการและ นักวิชาการ ตัวแทนจากการประปา 2 คน ตัวแทนอนุกรรมการลุ่มน้ำ 2 คน และตัวแทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน

กทช.จึงเป็นเวทีนโยบาย ที่เชื่อมโยงข้าราชการระดับสูงกับนักการเมืองที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศ โดยที่องค์ประกอบ กทช. มีทั้งหน่วยงานด้านวางแผน นโยบายการพัฒนาอย่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ปฏิบัติงานจัดสรร และแก้ไขปัญหาโดยตรงอย่างกรมชลประทาน และกรมทรัพยากรน้ำ ตลอดจนการมีตัวแทนของอนุกรรมการลุ่มน้ำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการ กทช. จึงเป็นเวทีการปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในระดับสูงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤติการณ์น้ำในจังหวัดระยอง การแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำภาคตะวันออก ถือเป็นวาระสำคัญในการประชุม กทช.ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2548 ก่อนจะนำไปสู่ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ในคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดจันทบุรีในวันที่ 2 สิงหาคม 2548

กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการเสนอแนะ ในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการพัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ ทรัพยากรน้ำ พัฒนานักวิชาการ กำหนดมาตรฐานและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งระดับ ภาพรวมและระดับลุ่มน้ำ เพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นเอกภาพและยั่งยืน โดยการปฏิบัติตาม ภารกิจดังกล่าว มีความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ภารกิจในการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำเสนอ ต่อคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อจัดทำเป็นแผนงบประมาณทรัพยากรลุ่มน้ำเชิงบูรณาการและขอ อนุมัติงบประมาณจากสำนักงบประมาณตามภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำ

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ ทำหน้าที่เชื่อมโยงทั้งกับระดับนโยบายในการเป็นเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 6 โดยเฉพาะส่วนประสานและบริหารจัดการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ยังทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกด้วย สำหรับบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาแหล่งน้ำ กรมทรัพยากรน้ำมีภารกิจในการพัฒนาแหล่งน้ำที่อยู่นอกเขตชลประทาน ซึ่งในกรณีปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยองนั้น ถือก็เป็นเพียงส่วนเสริมในการแก้ปัญหาวิกฤติน้ำในจังหวัดระยองเท่านั้น เพราะแหล่งน้ำที่ใช้ในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ที่สำคัญคืออ่างเก็บน้ำดอกกราย หนองปลาไหล คลองใหญ่และอ่างเก็บน้ำประแสร์นั้น เป็นแหล่งน้ำที่อยู่ในเขตชลประทานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของโครงการชลประทานระยองมากกว่า ดังนั้น ในกรณีปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง กรมทรัพยากรน้ำจึงมีบทบาทเป็นเพียงเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำเท่านั้น แต่บทบาทในการเสนอแนะนโยบายและมาตรการการแก้ปัญหาในทางปฏิบัติกลายเป็นบทบาทของหน่วยงานจากกรมชลประทานมากกว่า

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจากระเบียบ พ.ศ.2532 โดยประเด็นสำคัญเป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเพิ่มคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำในฐานะองค์ประกอบหนึ่งในการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยมีหน่วยงานในกรมทรัพยากรน้ำที่อยู่ในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะอนุกรรมการ

การตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการตามเงื่อนไขในการปฏิรูปทรัพยากรน้ำ ซึ่งรัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามจากการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) และธนาคารญี่ปุ่นเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (Japan Bank for International Cooperation-JBIC) ภายใต้โครงการเงินกู้ภาคเกษตร (Agriculture Sector Program Loan-APSL) ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ.2540 และการรับเอาแนวคิดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resource Management-IWRM) ซึ่งเน้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ โดยแบ่งการบริหารจัดการพื้นที่ตามลุ่มน้ำ โดยมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ (Molle, 2007: 16-17)

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอความเห็นต่อ กทช. เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงานและแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา การใช้ การอนุรักษ์ และการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินงานใดๆ ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ การจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมกำหนดปริมาณการใช้น้ำ และมาตรการ

เพื่อให้การจัดสรรน้ำดำเนินไปโดยความเหมาะสม เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำ

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง คือ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรีและตราด อนุกรรมการมีที่มาจากสองส่วน ส่วนแรกแต่งตั้งจากราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนรวม 16 คน อนุกรรมการอีกส่วนเป็นตัวแทนผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง สำหรับในเรื่องสัดส่วนของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำนั้น ถูกวิจารณ์จากเจ้าหน้าที่หน่วยงานชลประทานว่า ทั้งๆ ที่หน่วยงานของกรมชลประทาน มีบทบาทหลักในการจัดสรรน้ำ แต่ในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่รับผิดชอบพื้นที่ 4 จังหวัด กลับมีเพียงหัวหน้าโครงการชลประทานจันทบุรี เป็นอนุกรรมการลุ่มน้ำเพียงคนเดียว ทำให้หน่วยงานชลประทานเสียเปรียบเมื่อต้องมีการลงคะแนนเสียงในคณะอนุกรรมการ (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552)

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างปี 2548-2550 มีผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรีเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 6 ซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดปราจีนบุรี เป็นเลขานุการ ผู้อำนวยการส่วนประสานและบริหารจัดการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ตั้งอยู่ที่ อ.มะขาม จ.จันทบุรี เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ส่วนประสานและบริหารจัดการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานเลขานุการอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงกลายเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการให้คณะอนุกรรมการชายฝั่งทะเลตะวันออกดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในระเบียบ

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นเวทีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อการบริหารจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำได้ แต่ในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ การที่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ไม่มีอำนาจที่จะทำให้เกิดการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมได้อย่างแท้จริง เพราะมติของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการได้ ในทัศนะของอนุกรรมการลุ่มน้ำ เห็นว่า คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีสภาพเป็นเพียง “เสือกระดาษ” ที่ไม่มีอำนาจในการจัดสรรน้ำอย่างแท้จริง และเห็นว่า เพื่อให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องผลักดันให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในอนาคต (สาย กังก

เวคิน, **สัมภาษณ์**, 6 มิถุนายน 2550) อย่างไรก็ตาม ในกรณีปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดระยองในปี 2548 สาเหตุหนึ่งที่คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกไม่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาได้ น่าจะเป็นเพราะบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำทำได้เพียงการให้ข้อเสนอแนะในภาพรวมเท่านั้น แต่บทบาทในการจัดสรรน้ำในเขตชลประทานเป็นบทบาทที่ผูกขาดโดยโครงการชลประทานระยอง (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, **สัมภาษณ์**, 29 กันยายน 2552)

และเมื่อพิจารณาภารกิจหลักของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในการจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการในลุ่มน้ำ ก็พบว่า แผนงาน/โครงการที่อยู่ในแผนส่วนใหญ่ เป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กภายใต้ความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่จากกรมทรัพยากรน้ำให้ข้อมูลว่า ในช่วงแรก หน่วยงานในลุ่มน้ำ คิดว่ากรมทรัพยากรน้ำจะมีงบประมาณมาสนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำจำนวนมาก จึงให้ความสนใจกับการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่เมื่อพบว่า โครงการที่เสนอ ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ในระยะหลังจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการมากนัก (ยุทธนา อิมคล้าย, **สัมภาษณ์**, 29 กันยายน 2552) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่จากสำนักงานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ที่เห็นว่าการผลักดันแผนงาน/โครงการผ่านแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการของคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับ การผลักดันแผนงาน/โครงการผ่านหน่วยงานต้นสังกัด ทำให้หน่วยงานต่างๆ เลือกที่จะไปผลักดันโครงการผ่านต้นสังกัดของตนเองเหมือนเดิมมากกว่า (ณรงค์ ไชแสง, **สัมภาษณ์**, 3 พฤศจิกายน 2552)

นอกจากไม่ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลการใช้น้ำที่แท้จริงของภาคอุตสาหกรรมด้วย ข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดได้จากกรมชลประทานเท่านั้น ตัวแทนผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรและภาคครัวเรือนจึงไม่สามารถรับรู้ปริมาณการใช้น้ำที่แท้จริงในภาคอุตสาหกรรมเพื่อนำไปสู่การจัดสรรน้ำอย่างเสมอภาคได้ คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เห็นว่าการดำเนินงานเรื่องข้อมูลข่าวสารในการจัดการทรัพยากรน้ำนั้นขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยพบว่า ข้อมูลของกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำไม่ค่อยสอดคล้องกัน เช่น เรื่องปริมาณน้ำ ความแห้งแล้ง การขาดแคลนน้ำ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมักจะมองแต่ประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง จึงไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่สามารถรับรู้ข้อมูลการใช้น้ำที่เป็นจริงของภาคอุตสาหกรรมได้ ทั้งๆ ที่มีตัวแทนผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรมอยู่ในคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วย โดยข้อมูลดังกล่าว จำกัดอยู่เฉพาะโครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์เท่านั้น (สาย กังกเวคิน, **สัมภาษณ์**, 6 มิถุนายน 2550)

นอกจากนี้ ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการลุ่มน้ำยังมาจากสภาพปัญหาภายในกรมทรัพยากรน้ำด้วย กล่าวคือ กรมทรัพยากรน้ำเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.2545 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ส่วนใหญ่โอนย้ายมาจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชุมชน (รพช.) ซึ่งมีความคุ้นเคยในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแหล่งน้ำในชนบทเป็นหลัก (สาธิต ภิรมย์รัตน์, **สัมภาษณ์**, 3 ตุลาคม 2551) จึงมีศักยภาพจำกัดในการพัฒนาประเด็นเชิงรุก และเมื่อพิจารณาจากบทบาทของสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ในการกำหนดวาระการประชุมของคณะกรรมการลุ่มน้ำในช่วงปี 2548-2549 พบว่า มีเฉพาะประเด็นที่เป็นงานประจำ (routine) อย่างเช่น การจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการ การรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น และแม้แต่ในระหว่างที่เกิดวิกฤติน้ำในจังหวัดระยองในช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2548 คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ยังไม่มีบทบาทในการเสนอแนะทางออกในข้อขัดแย้งดังกล่าวอย่างเป็นทางการ จนกระทั่ง กทช. มีมติให้กรมทรัพยากรน้ำจัดการเสวนาคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมพิจารณาประเด็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออก

ในประเด็นดังกล่าว อนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกที่มาจากผู้แทนภาคประชาชนจังหวัดระยอง ก็ยอมรับถึงศักยภาพที่จำกัดของบุคลากรในสำนักงาน และให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า นอกจากบุคลากรจะมีศักยภาพที่จำกัดแล้ว ยังมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณในการจัดประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วย โดยในระยะแรก คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีงบประมาณสำหรับการจัดประชุมเพียงปีละ 2 ครั้ง ต่อมาจึงเพิ่มเป็น 3-4 ครั้ง⁸ ดังนั้น แม้ว่าคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจะสามารถขอเปิดประชุมวิสามัญได้ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ การประสานงานกับหน่วยราชการอื่น จึงไม่เคยมีการขอเปิดประชุมวิสามัญในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเลย และเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว อนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉพาะในส่วนจังหวัดระยอง เคยร่วมกันทำหนังสือเตือนรัฐบาลถึงภาวะขาดแคลนน้ำที่อาจจะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2547 แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลในช่วงนั้น (จอ.สุรสิทธิ์ ไชยลาภ, **สัมภาษณ์**, 29 กันยายน 2552)

ดังนั้น ศักยภาพที่จำกัดของบุคลากรและทรัพยากรภายใต้หน่วยงานกรมทรัพยากรน้ำในการทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการลุ่มน้ำ จึงทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ตกอยู่ภายใต้วัฒนธรรมการทำงานแบบราชการที่เฉื่อยเนือย ทำเฉพาะงานประจำ และการตอบสนองนโยบายของหน่วยงานระดับที่สูงกว่าเท่านั้น

⁸ ข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 1/2548 พบว่า ในปีงบประมาณ 2548 สำนักงานได้รับงบประมาณสำหรับการประชุมคณะกรรมการรวม 4 ครั้ง ครั้งละ 21,000 บาท แต่มีการประชุมเพียง 3 ครั้ง เท่านั้น

กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตาม ศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอโดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภทเพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายน้ำหรือแบ่งน้ำเพื่อ เกษตรกรรม การพลังงาน สาธารณูปโภค และการอุตสาหกรรม
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อน หรืออาคารประกอบและการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจน ดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม ชลประทาน
3. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทานหรือ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545)

ในกรณีปัญหาการจัดการน้ำจังหวัดระยอง โครงการชลประทานระยอง ภายใต้กรม ชลประทาน เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในจัดสรรน้ำดิบ และส่งให้บริษัทอีสต์วอเตอร์เป็นผู้ จัดสรรให้กับบริษัทเอกชนและโครงการผลิตประปาในพื้นที่ โครงการชลประทานระยองเป็นต้นทาง ในการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ จากอ่างเก็บน้ำซึ่งผู้ที่ได้รับการจัดสรรน้ำส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ภาคเกษตรกรรม ได้รับการจัดสรรไม่มากนัก (รายละเอียดดูในสันติ ชัย รัตนะขวัญ, 2552)

นอกเหนือจากการทำหน้าที่จัดสรรน้ำในยามปกติแล้ว ในภาวะวิกฤติ โครงการชลประทาน ระยอง ยังมีบทบาทหลักเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการแก้ไขปัญหาในภาวะวิกฤติ โดยมีบทบาทใน การวางแผนแก้ไขปัญหาพร้อมกับ warroom ของภาคเอกชน และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอ มาตรการแก้ปัญหาในภาวะวิกฤติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำทำนบเพื่อยกระดับแม่น้ำระยอง การสูบน้ำ จากคลองทับมา-น้ำหุ และการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์เข้าสู่ระบบของบริษัทอีสต์วอเตอร์ ซึ่งเป็นการนำโครงการเก่ามาปิดฝุ่น เพื่อหาแหล่งน้ำที่ใกล้ที่สุดมาเสริมปริมาณน้ำที่เป็นอยู่ (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552) โครงการเหล่านี้ซึ่งถูกต่อต้านจากประชาชน ในพื้นที่อย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าเป็นโครงการที่แย่งชิงน้ำจากภาคเกษตรกรรมไปยัง

ภาคอุตสาหกรรม ทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการชลประทานระยะของจึงกลายเป็นหน่วยงานที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ไว้วางใจอย่างมาก

ทิศทางในการจัดสรรน้ำของกรมชลประทาน มุ่งที่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืน การเพิ่มประสิทธิภาพการชลประทานด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มคุณค่าของน้ำชลประทาน โดยมีขบวนการที่สำคัญที่สุดคือการส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างจริงจัง โดยแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำของกรมชลประทานปรากฏในโครงการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management- PIM) ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการชลประทาน โดยให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทาน เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน ในการตัดสินใจบริหารจัดการ และดำเนินงาน/กิจกรรมชลประทาน ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกันหรือได้กำหนดขึ้น

อย่างไรก็ดี การใช้แนวคิด PIM จำกัดเฉพาะในพื้นที่ชลประทานเท่านั้น และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเพียงการเข้าร่วมประชุมกลุ่มผู้ใช้น้ำประจำเดือน ที่เป็นการแจ้งสถานการณ์การส่งน้ำจากเจ้าหน้าที่ชลประทาน และการแจ้งปัญหาระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำกับหน่วยงานชลประทานเท่านั้น (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2551) และในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง พื้นที่ชลประทานครอบคลุมเฉพาะพื้นที่บางส่วนของตำบลหนองตะพาน บางบุตร หนองละลอก บ้านค่าย ตาขัน ในอำเภอบ้านค่ายซึ่งเป็นพื้นที่ไม่มากนัก เมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้งหมด การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการชลประทานจึงมีขอบเขตจำกัดมาก ด้วยเหตุดังกล่าว เจ้าหน้าที่จากโครงการชลประทานระยองจึงแสดงความเห็นว่า ประชาชนที่ออกมาต่อต้านการผันน้ำในอำเภอมืองระยอง และพื้นที่อ่างเก็บน้ำประแสร์ จึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แท้จริงในกรณีนี้ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทัศนะของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานชลประทานระยอง มีเฉพาะกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีการจัดตั้งในพื้นที่เท่านั้น (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552) ตามนัยนี้ การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำจึงมีอยู่อย่างจำกัดมากทั้งในแง่ขอบเขตพื้นที่ และบทบาทการมีส่วนร่วม ก็มีเพียงการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารในฐานะผู้ได้รับบริการ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมระดับต่ำที่สุด แต่ไม่สามารถมีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมกับหน่วยงานชลประทานได้

สำหรับบทบาทการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยองนั้น พบว่า จากข้อมูลการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยองในปี 2550 พบว่า ภาคอุตสาหกรรมได้รับการจัดสรรมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 70.55 ลงรองมาเป็นภาคเกษตรกรรมร้อยละ 17.47 และการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค (น้ำประปา) ได้รับการจัดสรรร้อยละ 7.74 (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2551:86) และโดย

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างความต้องการใช้น้ำ กับปริมาณน้ำที่ได้รับการจัดสรรของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ พบว่า ปริมาณน้ำที่ผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนที่ได้รับการจัดสรรน้ำ คิดเป็นร้อยละ 85.3 ของความต้องการใช้น้ำ ระบบประปาในพื้นที่จึงไม่สามารถให้บริการผู้ใช้น้ำในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ในขณะที่ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมเฉพาะในเขตชลประทาน ได้รับการจัดสรร ร้อยละ 13.85 ซึ่งถือเป็นการตอบสนองความต้องการน้ำน้อยมาก ส่วนน้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ได้รับการจัดสรรร้อยละ 92.30 ในขณะที่ผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรมแม้จะมีความต้องการน้ำเพิ่มขึ้น แต่ก็ได้รับการจัดสรรอย่างสม่ำเสมอ ประมาณร้อยละ 70 ของความต้องการน้ำ (สันติชัย รัตนะขวัญ, 2551: 120-121)

ข้อมูลข้างต้น ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ในภาวะที่ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของโครงการชลประทานระยองอย่างจำกัด การจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยองในภาวะปกติตอบสนองความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรมเหนือภาคเกษตรกรรม และในยามวิกฤติ เมื่อโครงการชลประทานระยองอ้างถึงความจำเป็นเร่งด่วน ในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำที่โดยให้ความสำคัญกับการขาดน้ำของภาคอุตสาหกรรมมากกว่า และกล่าวอ้างเงื่อนไขความจำเป็นเร่งด่วน ให้เป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และทำให้สามารถศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าวได้ (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552) แต่กลับกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง (top down) สั่งการจากรัฐฝ่ายเดียว ชุมชน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผันน้ำทั้ง 3 ลุ่มน้ำ มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและผู้ใช้น้ำในภาคครัวเรือนในพื้นที่ จึงได้รับการต่อต้านจากคนในพื้นที่อย่างมาก

บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรืออีสต์วอเตอร์ ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 ให้การประปาส่วนภูมิภาคจัดตั้งบริษัทอีสต์วอเตอร์ขึ้นเพื่อลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ และเพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำมีเอกภาพมากขึ้น (บริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก, ออนไลน์, 2551 ก) ตามสัญญาฉบับกระทรวงการคลัง (12 ตุลาคม 2535) บริษัทอีสต์วอเตอร์ ได้รับสัมปทานน้ำที่กรมชลประทานเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาแหล่งน้ำดิบ จากอ่างเก็บน้ำอ่างเก็บน้ำดอกกราย หนองค้อ บางพระและหนองปลาไหล และดำเนินกิจการระบบท่อส่งน้ำดิบสายหลักในภาคตะวันออกครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด ในราคาลูกบาศก์เมตรละ 0.50 บาทเป็นเวลา 30 ปี แล้วจัดส่งน้ำด้วยระบบท่อให้ภาคอุตสาหกรรม (มนตรี จันทวงศ์, 2548: 8-9) โดยจำหน่ายให้กับลูกค้าทั้งในภาคเอกชนและการประปาส่วนภูมิภาคในราคาตั้งแต่ 8-13 บาท โดยนอกจากบริษัทจะสามารถประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ในการซื้อน้ำจากแหล่งน้ำดิบของทางราชการเพื่อขายให้กับผู้ใช้น้ำในพื้นที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถร่วมทุนกับภาคเอกชนได้

ด้วย (บริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ออนไลน์, 2551ข) โดยในปี 2549 อีสต์วอเตอร์ มีลูกค้ากว่า 50 ราย แบ่งเป็นอุปโภค-บริโภค 18 ราย โรงงานทั่วไป 18 ราย นิคมอุตสาหกรรม 16 แห่งจำหน่ายน้ำรวม 225.89 ล้านลูกบาศก์เมตร รายได้รวม 2,400.93 ล้านบาท กำไรสุทธิ 507.81 ล้านบาท (บริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2549, ออนไลน์) และในปี 2552 บริษัทจำหน่ายน้ำดิบรวม 221.27 ล้านลูกบาศก์เมตร มีรายได้รวมทุกกิจการ 2,878.50 ล้านบาท กำไรสุทธิ 807.27 ล้านบาท (รายงานการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นบริษัทจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประจำปี 2552)

จากลักษณะดังกล่าว บริษัทอีสต์วอเตอร์ จึงได้รับสิทธิการจัดการทรัพยากรน้ำที่ผูกขาดและครอบคลุมกลุ่มผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่ในพื้นที่ (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2551: 95) และการตั้งบริษัทอีสต์วอเตอร์จึงมีนัยของการให้ฉันทานุมัติกับบริษัทเอกชนในการกำหนดสิทธิของผู้ใช้น้ำ และยังมีนัยของการแปรสภาพน้ำจากการเป็นทรัพยากรที่สามารถเข้าถึงโดยเสรี (open access) ให้เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (economic resource) ให้กลายเป็นทรัพย์สินของภาคเอกชน โดยเฉพาะเมื่อบริษัทอีสต์วอเตอร์ ชื้อน้ำจากกรมชลประทานและสามารถนำไปซื้อขายต่อกันได้อย่างสมบูรณ์เพียงรายเดียว และเปลี่ยนสภาพการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐ เป็นการผูกขาดการจัดการโดยภาคเอกชน (from state to business management) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแตกต่างกัน โดยการจัดการของรัฐ เป็นการมุ่งจัดหาบริการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชน มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไรสูงสุด

การจัดการน้ำของบริษัทอีสต์วอเตอร์ยึดหลักประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการ โดยให้ความสำคัญกับการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลผลิตต่อหน่วยสูงกว่าเกษตรกรรม (สันต์ชัย รัตนะขวัญ, 2551: 130) การให้บทบาทของบริษัทอีสต์วอเตอร์ในการผูกขาดการจัดการน้ำ โดยรัฐมีหน้าที่จัดหาน้ำให้ จึงกลายเป็นที่มาของความขัดแย้งในจังหวัดระยอง ปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนมาตั้งแต่ก่อนเหตุการณ์วิกฤตในปี 2548 เพราะประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำที่บริษัทอีสต์วอเตอร์ได้รับสัมปทานได้ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.ละหาร อบต.ปลวกแดง และ อบต.ตาสีเหล็ก) ในพื้นที่จะสูบน้ำในอ่างเก็บน้ำมาทำประปา แต่กลับถูกฟ้องร้องเพราะถือว่าเป็นการนำน้ำไปจำหน่าย และสำหรับเกษตรกรในปัจจุบัน มีการประนีประนอมให้เกษตรกรสามารถสูบน้ำมาใช้ในการเกษตรได้ โดยมีการจำกัดขนาดท่อสูบน้ำ (หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) ทำให้ประชาชนในพื้นที่รอบอ่างเก็บน้ำรู้สึกว่าคุณกีดกันการเข้าถึงน้ำ ในขณะที่บริษัทอีสต์วอเตอร์มีอภิสิทธิ์ในการผูกขาดอ่างเก็บน้ำแต่เพียงผู้เดียว

นโยบายการจัดการน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ให้อำนาจผูกขาดกับโครงการชลประทาน และบริษัทอีสต์วอเตอร์ มีนัยในการเพิ่มอำนาจให้กับตัวแสดงฝ่ายรัฐและฝ่ายอุตสาหกรรม โดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการจัดสรรน้ำที่จัดสรรน้ำให้ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าในสถานการณ์ปกติ ประกอบกับแนวทางการแก้ปัญหาในยามวิกฤติของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการจัดหาน้ำให้ภาคอุตสาหกรรมโดยการสูบน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะ บริบทเชิงนโยบายเช่นนี้ จึงส่งผลต่อให้เกิดการกีดกันโอกาสการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกรรมที่อยู่นอกพื้นที่ชลประทาน

กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบายแผนและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล สำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ พื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตามประเมินผลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐานและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล, ออนไลน์) สำหรับในกรณีการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง โดยทั่วไป กรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ แต่เมื่อเกิดวิกฤติน้ำในปี 2548 รัฐบาลสั่งการให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ตามมาตรการการแก้ปัญหาในระยะเร่งด่วน โดยตั้งเป้าหมายว่าจะขุดเจาะน้ำบาดาลให้ได้ 100,000 ลบ.ม. ต่อวันโดยจะใช้ในภาคอุตสาหกรรม 80,000 ลบ.ม. ที่เหลือให้กับระบบประปา แต่การขุดเจาะน้ำบาดาลก็ไม่บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนบางแห่งไม่ยอมให้ให้ขุดเจาะในพื้นที่ เช่น ในพื้นที่ตำบลหนองละลอก อ.บ้านค่าย จ.ระยอง หรือยอมให้ขุดเจาะ แต่ไม่ยอมให้วางท่อเชื่อม เช่น ในเขตตำบลบางบุตร อ.บ้านค่าย เพราะเกรงว่าจะเป็นการสูบน้ำไปให้ภาคอุตสาหกรรม (วิเชียร สุขเกิด, **สัมภาษณ์**, 6 มิถุนายน 2550) บทบาทของหน่วยงานกรมทรัพยากรน้ำบาดาลในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง จึงเป็นลักษณะของการดำเนินการตามการสั่งการของรัฐบาล และรายงานผลการดำเนินงานในการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในชุมชน

โดยสรุป โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยองข้างต้น แสดงให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจในการจัดการน้ำของรัฐบาลไว้ที่กลไกราชการและนักการเมือง โดย กทข. เป็นเวทีหลักในการนำเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาของฝ่ายราชการ และนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานของกรมชลประทานเป็นกลไกการปฏิบัติงานหลักในพื้นที่ มีบริษัทอีสต์วอเตอร์และผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้รับประโยชน์ จึงเป็นการบริหารจัดการน้ำที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ไม่มีช่องทางที่ประชาชนผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขาได้ จนก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงคัดค้านมาตรการทำนบกั้นน้ำในแม่น้ำระยอง การสูบน้ำจากคลองน้ำหู-ทับมา และการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์อย่างรุนแรง แต่ทว่ากลไกที่รองรับการมี

ส่วนร่วมอย่างคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก กลับเป็นกลไกที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจัดสรรน้ำ ไม่ว่าจะเป็นด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายหรือข้อจำกัดด้านศักยภาพขององค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบราชการอย่างสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำก็ตาม

เมื่อความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำขยายตัวมากขึ้น และประชาชนที่คัดค้านการผันน้ำในเขตลุ่มน้ำประแสร์เรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำในอ่างเก็บน้ำร่วมกับบริษัทอีสต์วอเตอร์ รัฐบาลโดยรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยองขึ้น 3 คณะ คือ คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำทับมา และคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 435, 436, 437/2548)

คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนักการเมืองท้องถิ่น
2. ตัวแทนผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม
3. ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ
4. ภาคราชการ ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง หัวหน้าโครงการชลประทานระยอง ปลัดอำเภอในพื้นที่ และผู้แทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

ตัวแทนของแต่ละฝ่ายได้มาจากการเสนอชื่อจากหน่วยราชการในจังหวัดระยอง ร่วมกับสมาคมชาวสวนผลไม้จังหวัดระยอง (หนังสือศาลากลางจังหวัดระยองที่ รย 0016.2/1207, 20 กันยายน 2548) และรองนายกรัฐมนตรีก็แต่งตั้ง โดยมีการเปลี่ยนแปลงบางส่วน คณะกรรมการบริหารแต่ละลุ่มน้ำ มีจำนวนและประเภทของกรรมการแต่ละประเภทไม่เท่ากัน รายละเอียดดังนี้

ตาราง 4-2 เปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง

ประเภท	ลุ่มน้ำระยอง	ลุ่มน้ำทับมา	ลุ่มน้ำประแสร์
ฝ่ายราชการ	4	4	4
ฝ่ายเอกชน	4	5	5
นักการเมืองท้องถิ่น ¹	4	2	5
องค์กรปกครองท้องถิ่น ²	6	1	8
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	3	3	13
เครือข่ายประชาสังคมและ แกนนำชุมชน	2	1	1
กลุ่มผู้ใช้น้ำในภาคเกษตร/ ครัวเรือน	-	1	12
รวม	23	17	48

หมายเหตุ

¹นักการเมืองในท้องถิ่น หมายถึงทั้ง นายปิยะ ปิตุเตชะ นักการเมืองท้องถิ่น (ที่อยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล) และกลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

²องค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึงตัวแทนจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่

คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. รวบรวม จัดทำและพิจารณาเสนอแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
2. เสนอแนะแนวทางการพัฒนา อนุรักษ์ ป่าต้นน้ำ การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การป้องกันแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำ
3. ประสานงานกับส่วนราชการ ภาคเอกชน หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ
4. ประนีประนอม ไกล่เกลี่ย และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ
5. เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็นและชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ได้รับทราบและมีความเข้าใจผลหรือวิธีการดำเนินการต่างๆ เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งขึ้น เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีในพื้นที่ลุ่มน้ำ
6. ประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำตามที่ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย การบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยองที่เป็นอยู่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจำกัด และรัฐบาลตัดสินใจใช้มาตรการผันน้ำจากแม่น้ำระยอง คลองน้ำหุ-ทับมา และอ่างเก็บน้ำประแสร์

เข้าสู่ระบบของบริษัทอีสต์วอเตอร์โดยรวบรัด การจัดการน้ำแบบรวมศูนย์ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมเหนือภาคเกษตรกรรม การตัดสินใจโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนในพื้นที่ชุมนุมประท้วงเพื่อคัดค้านทั้งในพื้นที่คลองทับมา-น้ำหุ เทศบาลเมืองระยอง และอ่างเก็บน้ำประแสร์ ประเด็นหลักในการคัดค้าน ได้แก่ การตัดสินใจโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการแย่งชิงน้ำจากภาคเกษตรกรรมไปให้ภาคอุตสาหกรรมโดยไม่มี การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในกรณีอ่างเก็บน้ำประแสร์ ประชาชนในพื้นที่เห็นว่า การสร้างอ่างเก็บน้ำมีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตร ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าว การกักเก็บน้ำยังไม่สมบูรณ์ เกษตรกรรมยังไม่ได้ใช้อ่างเก็บน้ำ แต่ภาครัฐกลับจะผันน้ำไปให้ภาคอุตสาหกรรม

ในการชุมนุมประท้วงแต่ละครั้งมีการยื่นหนังสือคัดค้านไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา รองนายกรัฐมนตรี และการยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดจันทบุรี เป็นต้น และในการลงพื้นที่อ่างเก็บน้ำประแสร์ของรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2548 ประชาชนในพื้นที่อ่างเก็บน้ำประแสร์ได้ยื่นข้อเรียกร้อง 4 ข้อดังนี้

- 1) ต้องให้เกษตรกรในพื้นที่ 3 อำเภอได้รับน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ทุกกลุ่มน้ำหรือล้าคลองย่อยทุกหมู่บ้าน
- 2) ต้องให้มีคณะกรรมการภาคประชาชนเข้าไปร่วมจัดสรรน้ำให้กับบริษัทอีสต์วอเตอร์
- 3) ผลกำไรจากการขายน้ำให้คืนให้กับท้องถิ่นที่อยู่ในเขต 3 อำเภอ ตามความเหมาะสม เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจและสังคม
- 4) หากมีน้ำส่วนเกินจริง ให้บริษัทฯ นำน้ำไปใช้ได้ในช่วงฤดูฝน เมื่อถึงฤดูแล้งต้องปล่อยน้ำให้เกษตรกรใน 3 อำเภอใช้น้ำ

(บันทึกข้อความสำนักงานก่อสร้าง 6 (โครงการประแสร์) ที่ กษ 0308.06/474, 5 กันยายน 2548)

รัฐบาล โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) ตอบสนองข้อเรียกร้องในเรื่องการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างประชาชน-ภาคราชการ ซึ่งปรากฏออกมาเป็นคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง (3 คณะ) ส่วนข้อเสนออื่นๆ กลายเป็นประเด็นการปรึกษาหารือในคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์

คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง จึงเป็นกลไกการปรึกษาหารือพหุภาคีระดับชุมชน (ลุ่มน้ำย่อย) ที่เปิดพื้นที่ให้ผู้ใช้น้ำในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางการจัดสรรน้ำในพื้นที่ของตนเอง โดยมุ่งให้เป็นเวทีที่มีอำนาจมากกว่าคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเล

ตะวันออก (ณรงค์ ไชแสง, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน) คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง เสมือนเป็นเวทีที่เติมเต็มกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยองมากขึ้น โดยคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง และลุ่มน้ำทับมา มีการประชุมเพียงครั้งเดียวและก็สลายไปเมื่อมีฝนตก ส่วนคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ มีการประชุมต่อเนื่องในช่วงปี 2548-2550 รวม 5 ครั้ง ผลการประชุมก่อให้เกิดบันทึกข้อตกลงเพื่อความร่วมมือการดำเนินงานโครงการวางท่อเชื่อมโยงอ่างเก็บน้ำประแสร์-คลองใหญ่ ระหว่างจังหวัดระยองกับตัวแทนในราษฎรในเขตอำเภอวังจันทร์ได้ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2549สาระสำคัญของข้อตกลง เป็นการยินยอมให้ผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปยังอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ตามมาตรการของรัฐบาล ในกรณีที่อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่มีน้ำเกินความต้องการ ข้อตกลงดังกล่าวมีเนื้อหาสำคัญในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เพื่อชดเชยประโยชน์จากการผันน้ำในพื้นที่ไปให้ภาคอุตสาหกรรม ดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 78-79)

1. โครงการเพิ่มพื้นที่ส่งน้ำเพิ่มเติมไปยังลำคลองย่อยทุกหมู่บ้านในพื้นที่
2. การก่อสร้างถนนลาดยางที่เป็นแนววางท่อใหม่ และการก่อสร้างถนนลาดยางภายในหมู่บ้านปีละ 2 ตำบล จัดงบประมาณการซ่อมแซมถนนและสะพานปีละ 100,000 บาท/ตำบล
3. การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านให้ครอบคลุมพื้นที่ใน อ.วังจันทร์
4. การก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลวังจันทร์ และการจัดเงินบำรุงโรงพยาบาลวังจันทร์ปีละ 200,000 บาท
5. การจัดซื้อรถบรรทุกน้ำ 1 คัน ต่อ 1 ตำบล
6. การจัดซื้อรถเก็บขยะตำบล ละ 1 คัน
7. การส่งเสริมอาชีพ OTOP ตำบลละ 200,000 บาทต่อปี
8. การสร้างศูนย์กีฬาประจำ อ.วังจันทร์
9. การปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวบริเวณอ่างเก็บน้ำประแสร์รวมทั้งศูนย์กิจกรรมอื่น ๆ ภายใต้งบประมาณปีละ 500,000 บาท
10. การรับนักเรียนเข้าฝึกงานและทำงานในนิคมอุตสาหกรรมปีละ 20 คน
11. การจัดทำโครงการเพื่อสาธารณะประโยชน์เช่น ทุนการศึกษา 10 ทุน 10 โรงเรียน 20,000 บาทต่อปี เงินบำรุงวัดในเขตอำเภอวังจันทร์ วัดละ 50,000 บาทต่อปี การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนในเขตพื้นที่อำเภอวังจันทร์แห่งละ 100,000 บาทต่อปี

จะเห็นได้ว่า ข้อตกลงข้างต้น มีลักษณะเป็นการขยายความข้อเรียกร้องเดิมของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการให้เกษตรกรในพื้นที่ 3 อำเภอได้รับน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ทุกลุ่มน้ำ

หรือลำคลองย่อยทุกหมู่บ้านโดยการเพิ่มพื้นที่ส่งน้ำไปยังคลองย่อยในหมู่บ้าน และการคืนผลกำไรจากการขายน้ำให้กับท้องถิ่นที่อยู่ในเขต 3 อำเภอ เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่มีความแตกต่างในเรื่องของความรับผิดชอบในแผนงานข้างต้น โดยแผนงานทั้งหมดตั้งงบประมาณราชการ คือแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะของ พ.ศ. 2550-2552 (บทพิสูจน์ความจริงใจของภาครัฐที่มีต่อเกษตรกร, ม.ป.ป.) ไม่ได้มาจากผลกำไรของบริษัทอีสต์วอเตอร์ตามชื่อเรียกครั้งแรก

ข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่อ่างเก็บน้ำประแสร์ จึงไม่ได้มีเฉพาะการเสนอรูปแบบการบริหารจัดการน้ำที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้นกว่าเดิม แต่แสดงถึงประเด็นในเรื่องความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำด้วย เมื่อประชาชนในพื้นที่เรียกร้องให้ภาครัฐต้องคืนกำไรจากการขายน้ำบางส่วนมาพัฒนาชุมชน แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า จนกระทั่งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์สลายตัวไปในปี พ.ศ.2550 ก็ไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว และการผันน้ำก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากอุปสรรคในการวางท่อส่งน้ำ (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2552)

4.5 ตัวแสดงหลักในปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

จากวิกฤติน้ำและความขัดแย้งในจังหวัดระยองในปี 2548 ข้างต้น สามารถสรุปถึงตัวแสดงหลักและบทบาทของแต่ละส่วนได้ดังนี้

1. รัฐบาล และหน่วยราชการของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้นายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการแก้ปัญหาเรื่องน้ำทั้งระบบ โดยมีกรมชลประทาน ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ เป็นรัฐมนตรี) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการแก้ปัญหา ส่วนกรมทรัพยากรน้ำ มีบทบาทรอง และจากการตัดสินใจในมาตรการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำจังหวัดระยอง ถูกวิจารณ์ว่า เป็นการดำเนินการโดยรวมศูนย์เบ็ดเสร็จ ขาดการมีส่วนร่วมจากกลุ่มผู้ใช้น้ำและเกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลกระทบ แต่ตัวแทนภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้ที่มีสัมพันธ์กับนักการเมืองสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมได้มากกว่า (สุพาส พัสช่อง, อรวรรณ พยัคฆาภรณ์, ไพศาล ลิ้มสถิตย์, 2549) มีลักษณะอำนาจนิยม ขาดการมีส่วนร่วม ไม่ได้คำนึงถึงสิทธิชุมชน และยังไม่มีความพยายามในการสกัดผู้นำกลุ่มด้วย (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.)

2. ภาคเอกชน นำโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในการนิคม และบริษัทอีสต์วอเตอร์ ในฐานะผู้ได้ประโยชน์จากโครงการ โดยในช่วงวิกฤติน้ำระยอง กลุ่มภาคเอกชนมีการจัดตั้งวอร์รูม (war room) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่จากโครงการชลประทานเข้าร่วมด้วยเพื่อประเมินสถานการณ์อย่างเข้มข้น (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, สัมภาษณ์, 29

กันยายน 2551) ภาคเอกชนมีการเสนอความคิดเห็นในเรื่องผลได้ผลเสียของการขาดน้ำในกระบวนการผลิตอย่างชัดเจน ซึ่งประเด็นดังกล่าว ได้รับการยืนยันจากความคิดเห็นของรองผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (นางเกษมศรี หอมชื่น) ที่ให้ความเห็นในการประชุมโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง⁹ ที่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยว่า การมีฐานข้อมูลที่ชัดเจน เป็นข้อได้เปรียบที่ทำให้ข้อเรียกร้องของภาคอุตสาหกรรมได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล และในส่วนของทัศนคติต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำนั้น พบว่าตัวแทนภาคเอกชนในจังหวัดระยองเห็นว่า ความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการเมืองท้องถิ่นและมีบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ และไม่ทราบปัญหาที่แท้จริงเข้ามาเกี่ยวข้อง และอีกส่วนมาจากการทำงานของภาครัฐที่ไม่ตอบสนองข้อเรียกร้องของชาวบ้าน (สุจิต คุณธนกุลวงศ์, 2553: 187-188)

3. กลุ่มผู้คัดค้าน ประกอบด้วยหลายกลุ่มดังนี้

3.1) นักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ นายสุทธิ อัครชาติยศ สภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้น้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และนำเสนอว่า แม้ว่านายสุทธิจะเป็นผู้นำที่มีบทบาทโดดเด่นในการต่อต้าน แต่กลับไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการแก้ปัญหาที่รัฐบาลตั้งขึ้น และแกนนำบางคนมีองค์กรทำงานในลักษณะขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น นายไพฑูริย์ ปฏิบัติ นายสรรเสริญ วงศ์จันทร์ แต่ก็ได้รับการแต่งตั้งไปในนามกลุ่มอาชีพเกษตรกร นอกจากนี้ แกนนำในกลุ่มนักพัฒนาเอกชนยังถูกกีดกันจากกลุ่มนักการเมืองในพื้นที่ เนื่องจากเห็นว่า นักพัฒนาเอกชนไม่ใช่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัญหาการผันน้ำ โดยเฉพาะในอ่างเก็บน้ำประแสร์ด้วย (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 162)

3.2) แกนนำประชาชนในพื้นที่ ชาวบ้านในเขตเทศบาลระยอง ชาวบ้านจากคลองน้ำหูก และทับมา บางส่วนมีประสบการณ์การร่วมงานในโครงการเมืองน้ำอยู่กับนักพัฒนาเอกชน ซึ่งบางส่วนมีประสบการณ์เคลื่อนไหวในปัญหามลพิษในปี 2541 มาก่อน การเข้ามามีบทบาทของตัวแสดงกลุ่มนี้เนื่องมาจากความไม่พึงพอใจในการกำหนดนโยบายแบบรวมศูนย์ที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งนำไปสู่ความไม่เสมอภาคในชุมชน ประกอบกับเหตุผลเรื่องการอนุรักษ์แม่น้ำระยอง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.; ข่าวสด, 14 กันยายน 2548, 8) ส่วนแกนนำชาวบ้านในเขต

⁹ โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง ดำเนินการโดยหน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ในช่วงปี 2550-2551 มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำและปริมาณน้ำในจังหวัดระยองที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ แต่การดำเนินการในปีแรกๆ ยังไม่สามารถทำฐานข้อมูลได้เต็มพื้นที่ (รายละเอียดดูในหน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบจัดการแหล่งน้ำ, 2551)

อ.วังจันทร์ อ.แก่งและกิ่งอำเภอเขาชะเมา ออกมาเคลื่อนไหวเนื่องจากไม่พอใจการตัดสินใจของรัฐบาลกลางที่จะผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการสร้างเพื่อการเกษตร และในช่วงเวลาดังกล่าวอ่างเก็บน้ำประแสร์ยังสร้างไม่แล้วเสร็จ ระบบจ่ายน้ำยังไม่สมบูรณ์ และราษฎรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมยังไม่ได้ใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมแม้แต่รายเดียว (ศักดิ์ ททรัพย์สุข, **สัมภาษณ์**, 16 กันยายน 2552)

ในการเคลื่อนไหวต่อต้านการดำเนินงานของรัฐ แกนนำประชาชนในพื้นที่ได้ร่วมกับนักพัฒนาเอกชน โดยมีจุดยืนที่แตกต่างจากเครือข่ายนักการเมืองคือ กลุ่มแกนนำประชาชนและนักพัฒนาเอกชน ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ ก่อนจะตัดสินใจผันน้ำจำเป็นต้องมีการสำรวจข้อมูลความต้องการใช้น้ำในพื้นที่อย่างชัดเจน โดยในกรณีที่น้ำไม่เพียงพอ ก็จะไม่ยอมให้มีการผันน้ำ ในขณะที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นยินดีให้ผันน้ำ เมื่อมีการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนในพื้นที่ (สุทธิ อธิษฐานชัย, **สัมภาษณ์**, 24 พฤษภาคม 2553) ต่อมาตัวแสดงจากกลุ่มนักพัฒนาเอกชนและแกนนำประชาชนในพื้นที่ ได้ขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมองค์กรภาคตะวันออกและรวมตัวกันเป็นสภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้น้ำภาคตะวันออกในวันที่ 8 กันยายน 2548 และเนื่องจากตัวแสดงฝ่ายคัดค้านกลุ่มนี้ไม่ได้มีส่วนร่วมในเวทีการปรึกษาหารือในพื้นที่ แต่เคลื่อนไหวคัดค้านด้วยวิธีการอื่น ซึ่งจะมีการวิเคราะห์เพิ่มเติมในส่วนตัวไป

3.3) เครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย นักการเมืองพรรคตรงข้ามรัฐบาลที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง และสมาชิกสภา อบจ. เทศบาล อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (ม.ป.ป.) ชี้ให้เห็นสายสัมพันธ์ของเครือข่ายนักการเมืองในกลุ่มผู้ต่อต้านการผันน้ำอ่างเก็บน้ำประแสร์ว่าเป็นผลมาจากการต่อรองของเครือข่ายการเมือง 3 กลุ่มในจังหวัดระยอง (กลุ่มน้ำเค็ม น้ำจืดและน้ำกร่อย) ซึ่งผู้มืสิทธิพลในพื้นที่มาจากกลุ่มน้ำเค็ม มีบทบาทหลักในการต่อต้านโครงการดังกล่าว ในขณะที่ส่วนกลุ่มน้ำกร่อย ซึ่งเป็นสมาชิกพรรครัฐบาลไม่ได้มีสิทธิพล และกลุ่มน้ำจืด ซึ่งมีธุรกิจเกี่ยวกับการสร้างระบบท่อผันน้ำไม่ได้ออกมาต่อต้าน โดยชัยยนต์ ได้พิสูจน์สมมติฐานดังกล่าว จากข้อเรียกร้องของประชาชนในเขตประแสร์ที่ยังไม่ได้ขาดน้ำ แต่ที่ออกมาเคลื่อนไหวเป็นเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับฝ่ายรัฐ และหลังจากที่มีการเจรจาระหว่างรัฐกับผู้นำในท้องถิ่นแล้ว ก็ไม่มีการประท้วงโดยตรงอีก (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป., 66-72)

3.4) นายนิวัฒน์ พันธุ์ สมาชิกวุฒิสภา ระยอง ในฐานะประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา มีบทบาทในการรับข้อร้องเรียนของประชาชนในจังหวัดระยอง มีการจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และพาคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ (นายปราโมทย์ ไม้กลัด) ลงพื้นที่เพื่อรับฟังข้อเท็จจริงในพื้นที่จังหวัดระยอง ในวันที่ 11 สิงหาคม 2548 ต่อมามีการจัดสัมมนาเรื่อง “ยุทธศาสตร์แก้วิกฤติสถานการณ์น้ำภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรีและ

ระยอง) ที่สัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืน" ในวันที่ 13 มกราคม 2549 นายนิวัฒน์ พันธ์ชัยจึงมีบทบาทในการเชื่อมต้อข้อเรียกร้องของประชาชนกับวุฒิสภา และฝ่ายรัฐบาล โดยมีการทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ทบทวนโครงการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์น้ำขาดแคลนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ทั้งในโครงการสร้างทำนบกั้นน้ำในแม่น้ำระยอง การวางท่อผันน้ำอ่างเก็บน้ำประแสร์-คลองใหญ่ การสูบน้ำจากคลองทับมา-น้ำหุ ถึง 2 ครั้ง โดยครั้งแรกในวันที่ 29 กรกฎาคม 2548 และครั้งที่ 2 วันที่ 26 สิงหาคม 2548 สาระสำคัญเป็นการขอให้รัฐบาลชะลอโครงการชั่วคราวและเปิดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการเหล่านี้ก่อนค่อยมีการตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง

โดยสรุป สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่างๆ ได้ในตาราง 4-3

ตาราง 4-3 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแสดงในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

ตัวแสดงหลัก	ที่มาของอำนาจ	บทบาท	จุดยืนเรื่องการมีส่วนร่วม	ประเด็นที่เสนอ	ตัวแทนผลประโยชน์
รัฐบาลและหน่วยงานราชการ	อำนาจตามกฎหมาย	รัฐบาลตัดสินใจผันน้ำโดยใช้มติกรม. 2 สิงหาคม 2548 และหน่วยราชการในพื้นที่ดำเนินการตามมติ	ปัญหาเป็นปัญหาเร่งด่วน ทำให้ไม่สามารถจัดกระบวนการมีส่วนร่วม	แก้ปัญหาวิกฤติน้ำในจังหวัดระยองด้วยการผันน้ำเข้าสู่ระบบท่อของอุตสาหกรรม	ภาคอุตสาหกรรม
ภาคเอกชนและภาคอุตสาหกรรม	มูลค่าของผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และข้อมูลความต้องการที่ชัดเจน	เป็นผู้รับประโยชน์จากมาตรการการแก้ปัญหาด้วยการผันของรัฐบาล	ปัญหาเกิดจากนักรการเมืองท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่อยู่ในพื้นที่	ภาคอุตสาหกรรมเสนอการลดการใช้น้ำ แต่ถูกรัฐบาลยกเลิก แต่บริษัทอีสต์วอเตอร์พยายามผลักดันให้มีการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ตั้งแต่ต้น	ภาคอุตสาหกรรม
นักพัฒนาเอกชนและแกนนำชุมชน	การระดมมวลชน	คัดค้านการผันน้ำโดยการชุมนุมประท้วง สร้างเครือข่ายนโยบายสื่อสารกับสาธารณะ	ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการผันน้ำ	ข้อเสนอการจัดการน้ำที่เป็นธรรม ก่อนจะตัดสินใจในการผันน้ำจะต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบศักยภาพของอ่างเก็บน้ำและความต้องการใช้น้ำในพื้นที่ให้ชัดเจนก่อน ถ้าปริมาณน้ำมีเพียงพอจึงยินยอมให้ผันน้ำ	ชุมชนและเกษตรกร
เครือข่ายนักรการเมืองท้องถิ่น	อิทธิพลในพื้นที่และการระดมมวลชน	คัดค้านการผันน้ำโดยการประท้วง ต่อมามีการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลให้ตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อการ	ต้องให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจผันน้ำ	ข้อเสนอการจัดการน้ำที่เป็นธรรม เมื่อรัฐบาลผันน้ำไปให้ บ.อีสต์วอเตอร์ขายให้ภาคอุตสาหกรรม ก็ต้องคืนผลประโยชน์ให้ท้องถิ่น	ชุมชนและกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น

ตัวแสดงหลัก	ที่มาของอำนาจ	บทบาท	จุดยืนเรื่องการมีส่วนร่วม	ประเด็นที่เสนอ	ตัวแทน ผลประโยชน์
		จัดสรรน้ำ			
นายนิวัฒน์ พันธ์ชัย (ส.ว. ระยอง)	บทบาทหน้าที่ของประธานกรรมการ การเกษตรและสหกรณ์ และความเป็นตัวแทนประชาชนในจังหวัดระยอง	เชื่อมต่อข้อเรียกร้องเรื่องการคัดค้านการผันน้ำของนักพัฒนาเอกชน แกนนนำชุมชนและนักการเมืองท้องถิ่นต่อรัฐบาล	ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	ให้รัฐบาลทบทวนการตัดสินใจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	ผลประโยชน์ท้องถิ่น ชุมชนและกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น

4.6 เวทีการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำจังหวัดระยอง

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้สนใจบทบาทของกระบวนการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในระหว่างความขัดแย้งในการจัดการน้ำในจังหวัดระยองในปี 2548 ดังนั้น จากพัฒนาการความขัดแย้ง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในความขัดแย้งดังกล่าว สามารถระบุเวทีการปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงทั้ง 3 กลุ่ม ในแต่ละระดับดังนี้

1. เวทีปรึกษาหารือระดับชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2532 ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นประธาน และมีคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการระดับนโยบายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนอนุกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งในชุดนั้นมีผู้แทน 1 ใน 2 มาจากประธานอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง ปราชินบุรีและโตนเลสาป ซึ่งเป็นตัวแทนนักพัฒนาจากภาคเอกชน (นายจัญญ สวยดี) และในงานวิจัยฉบับนี้ สนใจการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในฐานะของเวทีการปรึกษาหารือในระดับชาติ กทช. จึงเป็นเวทีของตัวแสดงฝ่ายรัฐบาลเป็นหลัก ในขณะที่ช่องทางเดียวที่ฝ่ายคัดค้านจะเชื่อมต่อได้ ก็เพียงผ่านผู้แทนอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง ปราชินบุรีและโตนเลสาปเท่านั้น

2. เวทีการปรึกษาหารือในระดับพื้นที่ ได้แก่ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกที่สร้างขึ้นตามหลักการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการและหลักการกระจายอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2545 คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก มีพื้นที่รับผิดชอบ 4 จังหวัดคือ ระยอง จันทบุรี ชลบุรี และตราด ประกอบด้วยตัวแทนเป็นคณะกรรมการที่มีการคัดเลือกกันเองในกลุ่ม มีจำนวนทั้งสิ้น 36 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการที่เกี่ยวข้อง 16 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 คน ผู้แทนผู้นำภาคเกษตรกรรม 4 คน ผู้แทนผู้นำภาคอุตสาหกรรม /ภาคธุรกิจ 4 คน ผู้แทนภาคประชาชนหรือองค์กรเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม 4 คน และผู้แทนสถาบันการศึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม 4 คน งานวิจัยฉบับนี้สนใจการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำในฐานะที่เป็นเวทีระหว่างตัวแสดงกลุ่มภาครัฐ ภาคเอกชน และมีช่องทางที่ตัวแสดงฝ่ายต่อต้านจะเชื่อมต่อได้ก็ผ่านอนุกรรมการที่มาจากตัวแทนองค์กรภาคประชาชนและองค์กรท้องถิ่น

3. เวทีการปรึกษาหารือระดับท้องถิ่น ได้แก่ คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง (3 ลุ่มน้ำ) ที่ตั้งขึ้นโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเปรียบเทียบกับเวทีสองระดับแรก เวทีระดับนี้ดูเหมือนจะครอบคลุมตัวแสดงได้มากกว่า เพราะตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ตัวแทนได้มาจากการเสนอชื่อของแต่ละฝ่าย จึงมีตัวแทนทั้งจากฝ่ายรัฐ (หน่วยราชการ) ภาคเอกชน ฝ่ายต่อต้าน ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ตัวแทนฝ่ายคัดค้านประกอบด้วย ตัวแทนชาวบ้าน และเครือข่ายของชนชั้นนำในท้องถิ่น มีการกีดกันตัวแทนที่มาจากองค์กรพัฒนา เอกชนและแกนนำการคัดค้านในชุมชน

ทั้งนี้อาจจะสรุปความแตกต่างของเวทีการปรึกษาหารือทั้ง 3 ระดับได้ดังต่อไปนี้

ตาราง 4-4 ความแตกต่างระหว่างเวทีการปรึกษาหารือแต่ละระดับ

ประเด็น เปรียบเทียบ	คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ	คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ชายฝั่งทะเลตะวันออก	คณะกรรมการบริหาร โครงการลุ่มน้ำจังหวัด ระยอง
ระดับการตัดสินใจ	ระดับชาติ	ระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ (4 จังหวัด)	ระดับท้องถิ่น
	ประเด็นนโยบายภาพรวม	แนวทางการจัดการน้ำแบบ บูรณาการในลุ่มน้ำ	แก้ไขความขัดแย้งใน ท้องถิ่น
ที่มาของกรรมการ	แต่งตั้งตามความรับผิดชอบ หน่วยงาน	คัดเลือก	เสนอชื่อและแต่งตั้ง
จำนวนรวม	35 คน	35 คน	88 คน (3 ชุด) *
สัดส่วน	การเมือง 4 คน ข้าราชการระดับสูง 15 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 11 คน ตัวแทนประปา 2 คน ผู้แทนอนุกรรมการลุ่มน้ำ 2 คน ตัวแทน อปท. 1 คน	ข้าราชการ 15 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน ผู้ใช้น้ำภาคธุรกิจ 4 คน ผู้ใช้น้ำภาคเกษตร 4 คน ตัวแทนองค์กรเอกชน 4 คน ตัวแทน อปท. 4 คน	ข้าราชการ 12 คน ผู้ใช้น้ำภาคธุรกิจ 14 คน ผู้ใช้น้ำภาคเกษตร 13 คน ชนชั้นนำ+ อปท. 55 คน แกนนำชุมชน/NGOs 4 คน

หมายเหตุ: *การเสนอจำนวนรวมของกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยองเป็นการเสนอจำนวนรวมของกรรมการ ทั้ง 3 ชุด รายละเอียดของกรรมการแต่ละชุดโปรดดูในตาราง 4-5 (สำหรับรายชื่อของกรรมการแต่ละชุด โปรดดูในภาคผนวก ก)

4.7 ปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือหรือการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

เพื่อให้ชัดเจนตามกรอบการวิเคราะห์ การนำเสนอปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ต่อการพัฒนาคุณภาพการตัดสินใจในระบบประชาธิปไตยไทย จากกรณีการจัดการน้ำในจังหวัดระยองในเวทีการปรึกษาหารือ 3 ระดับ แบบคือ **เวทีที่ไม่มีการปรึกษาหารือ** คือเวทีการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) และเวทีคณะกรรมการบริหาร

โครงการลุ่มน้ำระยองและทับมา เวทีที่มีการปรึกษาหารือแต่ไม่มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง คือ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก และเวทีที่มีการปรึกษาหารือในเรื่องการจัดการน้ำ คือ คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ เนื้อสาระของการประชุมในแต่ละเวทีมีดังนี้

4.7.1 เวทีที่ไม่มีการปรึกษาหารือ

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ: เวทีการเสนอนโยบายแบบรวมศูนย์

ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.4 ว่า คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติถือเป็นเวทีการประสานนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ใช้การประชุมเป็นกลไกหลักในการประสานนโยบาย โดยมีกรมทรัพยากรน้ำทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ เมื่อพิจารณาบทบาทในการเสนอนโยบายแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำภาคตะวันออกของ กทช. ในปี 2548 แล้วพบว่า ในปีนั้น กทช. มีการประชุมเพียงครั้งเดียวในวันที่ 25 กรกฎาคม 2548 วาระหลักในการประชุมเป็นเรื่องการพิจารณาการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำในภาคตะวันออก โดยก่อนมีมติเรื่องแนวทางการแก้ปัญหาภาคตะวันออก กทช. มีการทบทวนข้อมูลสถานการณ์น้ำในภาคตะวันออก โดยเฉพาะปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำที่มีใช้ปัจจุบัน ความต้องการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นจาก 110 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2544 เป็น 211 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2548 และแผนการใช้น้ำ 278 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2548 โดยไม่ได้กล่าวถึงความต้องการใช้น้ำในภาคเกษตรแต่อย่างใด ที่ประชุม กทช. ร่วมกันพิจารณาข้อมูลสถานการณ์ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำต่างๆ ทั้งปริมาณน้ำที่ใช้การได้และปริมาณน้ำก้นอ่าง รวมถึงปริมาณการจัดสรรน้ำให้กับพื้นที่ต่างๆ เพื่อให้เป็นตัวเลขเดียวกันสำหรับใช้ในการพิจารณาวางแผนและตัดสินใจจัดการน้ำ แต่ข้อมูลความต้องการน้ำที่ใช้เป็นฐานในการตัดสินใจนั้น ดูเหมือนเป็นข้อมูลเรื่องความต้องการน้ำในภาคอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

นอกจากนี้ที่ประชุม กทช. ได้ อภิปรายและมีข้อสังเกตในหลายประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ มองว่าภาวะการขาดแคลนน้ำมีสาเหตุสำคัญเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศ และการตัดไม้ทำลายป่าและการดำเนินงานของส่วนราชการในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำและป่าอนุรักษ์ ส่งผลต่อระบบนิเวศ ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาวิจัยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งระบบนิเวศ เพื่อนำข้อมูลมาวางแผนและการตัดสินใจในการพัฒนาแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำในภาคตะวันออก และต้องให้ความสำคัญและดำเนินการวางแผนการฟื้นฟูป่าไม้ในภาคตะวันออก โดยการสำรวจและจัดทำแผนฟื้นฟูป่าไม้โดยเร่งด่วน และยังมี การตั้ง

ข้อสังเกตถึงความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ข้อจำกัดของศักยภาพของอนุกรรมการลุ่มน้ำในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากองค์ประกอบของผู้เข้าประชุมใน กทช. ค่อนข้างเป็นเนื้อเดียวกัน คือเป็นเวทีของข้าราชการระดับนโยบายที่ต้องดำเนินการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำในภาคตะวันออกเฉียง การอภิปรายถึงสาเหตุการขาดแคลนน้ำจึงขาดมิติในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมที่ต้องการปริมาณน้ำมากขึ้นอย่างในปัจจุบัน

หลังจากอภิปรายดังกล่าวที่ประชุมมีมติเห็นชอบกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำในภาคตะวันออกเฉียง ที่สำคัญคือการผันน้ำจากแม่น้ำระยอง และอ่างเก็บน้ำประแสร์ มีมติให้จัดการประชุมเสวนาคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียง และลุ่มน้ำบางปะกง ปราณบุรีและโตนเลสาป และให้บริษัทอีสต์วอเตอร์บริหารจัดการน้ำใช้อ่างเก็บน้ำจากอ่างเก็บน้ำบางพระเพิ่มขึ้นเพื่อจ่ายน้ำในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและลดการส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล (รายงานการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2548)

จะเห็นได้ว่า โดยภาพรวม กทช. มีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามข้อเสนอของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งแนวทางการแก้ปัญหบางส่วนถูกนำเสนอต่อสาธารณะตั้งแต่ก่อนหน้านั้น เช่น การผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปยังอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ตามข้อเสนอของกรมชลประทาน ปราบกฏตั้งแต่วันที่ 5 กรกฎาคม 2548 ส่วนแนวทางการผันน้ำจากแม่น้ำระยองและคลองทับมา เข้าสู่ระบบท่อของบริษัทอีสต์วอเตอร์นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์) ได้ออกมาเสนอตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2548 โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวถูกประชาชนในพื้นที่คัดค้านตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2548 และยังมีการดำเนินงานบางส่วนในพื้นที่ไปล่วงหน้าแล้ว ซึ่งในที่ประชุม กรมชลประทานยังแจ้งว่า ได้ปิดแม่น้ำระยองเป็นการชั่วคราวนับตั้งแต่วันที่ประชุม (ดูรายละเอียดลำดับเหตุการณ์ในภาคผนวก 2)

ประเด็นสำคัญในที่นี้ก็คือ แม้ว่ามาตรการการแก้ปัญหาของรัฐบาลจะถูกคัดค้าน และสร้างความขัดแย้งในพื้นที่ตั้งแต่ก่อนการประชุม แต่ กทช. ก็ยังเห็นชอบตามแนวทางดังกล่าว โดยมีเพียงข้อเสนอให้พิจารณาทางเลือกอื่นในการผันน้ำ และในการดำเนินการปิดปากน้ำระยองเป็นการชั่วคราวนั้น ให้ศึกษาเพิ่มเติมถึงปริมาณน้ำในแม่น้ำระยองว่ามีปริมาณมากน้อยเท่าไร และสามารถใช้ได้ไปอีกเวลาเท่าไร และยังมีความเห็นให้เร่งรัดการดำเนินการก่อสร้างท่อส่งน้ำประแสร์-คลองใหญ่-หนองปลาไหล ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว จะเห็นว่า แนวทางการแก้ปัญหาที่ กทช. เห็นชอบ ยังคงเน้นที่การจัดหาปริมาณน้ำมาเพิ่มเติมมากกว่าการหาแนวทางการลดการใช้น้ำใน

พื้นที่ อย่างมาตรการการลดการใช้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรม 3 มาตรการ 1) ให้โรงงานลดการผลิตลง 40% จะช่วยยืดอายุการใช้น้ำไปจนถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2) ให้โรงงานเจาะบ่อบาดาลเพิ่มเติม 3) ให้นำน้ำมาใช้ใหม่ตามหลัก 3R (Reduce Reuse Recycle) ที่ผู้อำนวยการสำนักงานนิคมอุตสาหกรรมระยองเสนอไว้ตั้งแต่กลางเดือนมิถุนายน (ประชาชาติธุรกิจ, 28 มิถุนายน 2548 อ้างถึงในชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.)

หลังจากการประชุมเพียงครั้งเดียวในปี 2548 มีการประชุม กทช. อีกครั้งในปี 2549 ซึ่งเป็น กทช. ชุดใหม่ที่แต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากรายชื่อ กทช. ชุดใหม่แล้ว พบว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่ยังเป็นชุดเดิม โดยเฉพาะส่วนที่เป็นข้าราชการประจำ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นและแม้แต่ผู้แทนอนุกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลง มีเฉพาะฝ่ายการเมือง ที่กลายเป็นคณะรัฐมนตรีที่มาจากแต่งตั้งของคณะรัฐประหารเท่านั้น สำหรับสาระสำคัญในการประชุม ในขณะที่การประชุม กทช. ครั้งที่ 1/2548 เป็นการประชุมเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติน้ำในภาคตะวันออก แต่การประชุม กทช. ครั้งที่ 1/2549 นั้น เป็นการประชุมเรื่องกรอบแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่เกี่ยวกับแก้ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศในขณะนั้น (รายงานการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2549) โดยไม่มีประเด็นสืบเนื่องจากการประชุมเพื่อแก้ปัญหาภาคตะวันออกในปี 2548 แต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่า การประชุมของ กทช. ในช่วงปี 2548-2549 มีลักษณะของการประชุมเพื่อตอบสนองปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าในขณะนั้นมากกว่า

กล่าวโดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบจากลักษณะการดำเนินงานของ กทช. กับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เสนอรูปแบบของการตัดสินใจที่เปิดโอกาสให้พลเมืองที่ได้รับผลกระทบในการตัดสินใจมาร่วมกันตัดสินใจอย่างเสมอภาคกันนั้น อาจสรุปได้ว่า กทช. เป็นเพียงที่ประชุมประสานงานของหน่วยงานราชการซึ่งมีจุดยืนที่คล้ายคลึงกัน โดยที่ภาคีผู้ใช้น้ำภาคอื่นๆ หรือผู้ที่มีจุดยืนตรงกันข้าม ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเสมอภาคจึงไม่ใช่กระบวนการปรึกษาหารือตามแนวคิดดังกล่าว

คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยองและทับมา: เวทีพหุภาคีระดับท้องถิ่น

คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยองและทับมา ได้รับการแต่งตั้งจากรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) เป็นเวทีพหุภาคีระดับท้องถิ่น ที่ครอบคลุมตัวแสดงทั้งจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายต่อต้าน ซึ่งไม่เพียงแต่มีผู้นำในพื้นที่ แต่เกษตรกรระดับรากหญ้าเข้าร่วมเป็นกรรมการดังกล่าว โดยตั้งขึ้นตามข้อเรียกร้องของฝ่ายต่อต้าน

ผลการศึกษาพบว่าส่วนของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง มีการประชุมเพียง 1 ครั้งในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2548 มีผู้เข้าร่วมประชุม 25 คน สาระสำคัญในการประชุมประกอบด้วย การชี้แจงแนวทางการแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติน้ำของจังหวัดโดยรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ให้ความสำคัญกับน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค น้ำเพื่อการเกษตรและน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งจังหวัดระยองจะตั้งศูนย์บริหารจัดการทรัพยากรน้ำจังหวัดเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลประเด็นปัญหาต่างๆ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบข้อมูลอย่างต่อเนื่อง และเสนอแนวคิดให้คณะกรรมการช่วยผลักดัน โครงการเกษตร-อุตสาหกรรมเกลือ โดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรเมื่อเกิดกรณีผลผลิตตกต่ำ

ในส่วนของสถานการณ์น้ำของจังหวัด หัวหน้าโครงการชลประทานจังหวัดชี้แจงว่า น้ำมีปริมาณเพียงพอที่จะใช้ในปี 2549 แม้จะไม่ใช้มาตรการเสริมน้ำจากท้ายอ่างก็ตาม แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นคงในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต และชี้แจงถึงแผนงาน โครงการที่กรมชลประทานจะดำเนินการบริหารจัดการลุ่มน้ำระยองในอนาคต (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง, 2548.)

นอกจากนั้น ฝ่ายคัดค้านได้ซักถามถึงปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานในช่วงความขัดแย้ง เช่น การก่อสร้างที่ไม่เรียบร้อย กีดขวางทางน้ำ และเสนอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้รับการชี้แจงและยืนยันว่าจะแก้ไขปัญหา ปัญหาดังกล่าวก็ยุติลงไป (ณรงค์ ไชแสง, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน 2552)

สำหรับการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำทับมา มีเพียงครั้งเดียว ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2548 มีหัวหน้าโครงการชลประทานระยอง (นายเนตร อัจฉริยะพิทักษ์) เป็นประธานการประชุม มีผู้เข้าร่วมจำนวน 16 คน การประชุมมีสาระสำคัญในการเสนอแนวคิดการบริหารจัดการลุ่มน้ำทับมา และเสนอแนวทางจัดหาน้ำเพิ่มเติม โดยการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเพิ่มเติมที่บริเวณบ้านเขาโบสถ์¹⁰ การขุดสระขนาดใหญ่ ซึ่งในที่ประชุมมีความเห็นว่า อยากให้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำมากกว่า เพราะจะได้ประโยชน์ในระยะยาว และยอมรับว่า หากติดขัดเรื่องงบประมาณ

10

การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่บริเวณบ้านเขาโบสถ์ ปรากฏเป็นข้อเสนอจากโครงการชลประทานจังหวัดระยองในการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำทับมาในปี 2548 ต่อมาเมื่อผู้วิจัยลงไปเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่ในปี 2549-2550 พบว่ามีชื่อที่ดินและขุดสระขนาดใหญ่ในพื้นที่วัดเขาโบสถ์ติดกับลำคลองทับมา ซึ่งพระปลัดอภิชัย อภิไชย เจ้าอาวาสวัดเขาโบสถ์ ต.ทับมา ชี้แจงว่าเป็นส่วนหนึ่งของ“โครงการปลูกหญ้าแฝกเฉลิมพระเกียรติเพื่อเผยแพร่และส่งเสริมการปลูกหญ้าแฝกสำหรับอนุรักษ์ดินและน้ำตามพระราชประสงค์” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยน้ำที่กักเก็บได้ส่วนหนึ่งจะทำเป็นระบบประปาชุมชน และอีกส่วนหนึ่งจะส่งให้กับโรงงานอุตสาหกรรม (พระปลัดอภิชัย อภิไชย, สัมภาษณ์, 2 สิงหาคม 2550) โดยคนในพื้นที่ก็กลับรู้สึกว่าการโครงการดังกล่าวเป็นการแข่งขันนำจากภาคอุตสาหกรรมในรูปแบบใหม่ ที่ไม่ผ่านตัวกลางคือบริษัทอีสต์วอเตอร์ (สมพงษ์ ผึ้งแผ่, สัมภาษณ์, 2 สิงหาคม 2550)

สามารถพิจารณาลดความจุของอ่างเก็บน้ำลง จึงมอบหมายให้โครงการชลประทานระยองรับไปศึกษา โดยแบ่งแผนการพัฒนาเป็น 3 ระยะ โครงการระยะสั้นที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก สามารถใช้งบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น ส่วนโครงการระยะกลางและระยะยาว ให้ใช้งบประมาณของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้นำเสนอในที่ประชุมครั้งต่อไปแต่หลังจากนั้น ก็ไม่ปรากฏว่ามีการประชุมอีกเลย นอกจากนั้น ก็เป็นการอภิปรายในเรื่องผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการท่อส่งน้ำดิบจากคลองกิ่ว เพื่อแก้วิกฤตภัยแล้งเร่งด่วนของจังหวัดระยอง ซึ่งที่ประชุมก็มีมติให้ผู้รับผิดชอบโครงการไปประสานให้เกิดการแก้ไขต่อไป

โดยสรุป ผลการประชุมของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง และลุ่มน้ำทับมา เป็นเพียงเวทีพหุภาคีที่มีการให้ข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เป็นการเสนอความคิดเห็น การตอบคำถาม และแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่มาจากการก่อสร้างในระยะนั้น ไม่สามารถพัฒนาไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือ และไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งในระยะยาวได้ โดยในฝ่ายคัดค้านยังมีความรู้สึกว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตรกรรมและภาคครัวเรือนอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในการเคลื่อนไหวเพื่อยุติการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2549-2552

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่า แม้ว่า คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง และทับมา จะมีลักษณะของการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ครอบคลุมทั้งฝ่ายราชการ ฝ่ายเอกชน และฝ่ายต่อต้าน แต่ก็ยังมีการกีดกันตัวแสดงที่มาจากนักพัฒนาเอกชน และแกนนำชุมชน ทำให้ไม่ครอบคลุมองค์ประกอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างแท้จริง หากแต่ถูกกำกับด้วยแต่ถูกกำกับด้วยกลไกทางการเมืองในพื้นที่ และการเมืองระดับชาติมากกว่า ส่วนกระบวนการประชุมเป็นเพียงการให้ข้อมูลแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ (ณรงค์ ไชแสง, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน 2552) ประกอบเนื้อหาการประชุมที่สลับซับซ้อน จนฝ่ายประชาชนตามไม่ทัน ข้อสรุปที่ได้จึงเสมือนเป็นการรองรับข้อเสนอมองจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานจากชลประทานมากกว่า (ขวัญเรือน เดียบแหลม, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2552) และสะท้อนให้เห็นว่า ในการประชุมที่มีข้อมูลที่สลับซับซ้อน ที่แม้แต่ผู้ที่มีประสบการณ์เป็นผู้นำในการพัฒนาในชุมชน¹¹ ยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาดังกล่าวได้เท่าทัน และเมื่อตัดสินใจลงความเห็นไปต่างๆ ที่ยังเข้าใจไม่ชัดเจน ก็มักจะถูกฝ่ายรัฐนำมากล่าวอ้างว่าเป็นความเห็นชอบของตน ฝ่าย

¹¹ ขวัญเรือน เดียบแหลม หนึ่งในแกนนำผู้คัดค้านการผันน้ำจากลุ่มน้ำทับมา มีอาชีพหลักคือทำสวนผลไม้ ก่อนที่จะมาร่วมการคัดค้าน ขวัญเรือน มีบทบาทเป็นผู้นำการพัฒนาชุมชนในตำบล ปัจจุบันยังมีบทบาทเป็นผู้นำกลุ่มพัฒนาอาชีพในตำบลด้วย (ขวัญเรือน เดียบแหลม, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2552)

ประชาชนจึงมีข้อเสียเปรียบด้านความสามารถในการจัดการข้อมูลและนำเสนอ ดังที่ขวัญเรือน เจียบแหลม (สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2552) ยกตัวอย่างว่า

“...ในการประชุม เราก็ไม่ได้พูดอะไรเหมือนกัน ได้แต่ฟังที่เค้าพูดวกไปวนมา จนงง แล้วเค้าถามว่าจะว่าไง มันก็เลยกลายเป็นเกทับบลั๊ฟแหลกเราได้ว่ามันเป็นมติที่ประชุม ซึ่งคุณก็มาประชุม แล้วเราจะเถียงอะไรได้ เราอยากเถียงใจแทบขาด พอเราอ้าปากพูด เค้าก็แก้ทางเราได้หมด เรารู้แต่ที่เราเสียประโยชน์ แต่เราก็ไม่รู้ใครได้...แล้วพอไปเจอแบบนี้มันก็เกิดอาการท้อ แต่กลับมามอบอกใครไม่ได้ ทุกอย่างมันก็เหมือนเดิม...”

(ขวัญเรือน เจียบแหลม, สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2552)

การประชุมในคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยองและทับมา จึงไม่ก่อให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือที่มีการใช้เหตุผลระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างแท้จริง

4.7.2 เวทีที่มีการปรึกษาหารือ แต่ไม่สะท้อนถึงประเด็นปัญหา: คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นเวทีการจัดการน้ำแบบพหุภาคีระดับลุ่มน้ำ องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการมีทั้งฝ่ายราชการ และตัวแทนผู้ใช้น้ำในภาคส่วนต่างๆ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเป็นเวทีพหุภาคีของกลุ่มผู้นำในท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำที่รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดระยอง คือ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกที่รับผิดชอบพื้นที่ใน 4 จังหวัดคือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรีและตราด และในฐานะที่เป็นเวทีการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ จึงเป็นเวทีที่ควรจะมีบทบาทในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง โดยจากการสืบค้นผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพบว่า ในช่วงปีที่เกิดวิกฤติ (2548) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกมีการประชุมทั้งหมด 3 ครั้ง คือ 17, 24 มกราคมและ 16 กันยายน การประชุมครั้งที่ 1 และ 2 ในช่วงก่อนเกิดวิกฤติ เนื้อหาการประชุมส่วนใหญ่เป็นเรื่องการปฏิบัติงานประจำ(routine) ของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ได้แก่ การเตรียมการจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการที่คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกต้องทำหน้าที่ในจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำของส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่โดยพิจารณาจากเกณฑ์ 5 เกณฑ์คือ ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ความเร่งด่วนและความต้องการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ ความพร้อมของโครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชน และผลกระทบของโครงการ การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองแผนงบประมาณ การแจ้งผลการได้รับงบประมาณของสำนักงานอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก การวางแผนการดำเนิน

กิจกรรมต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการวางแผนการจัดฝึกอบรมสัมมนาในพื้นที่ และกิจกรรมตามวาระต่างๆ เช่น การจัดกิจกรรมวันน้ำโลก การจัดกิจกรรมวันอนุรักษ์แม่น้ำและคูคลองแห่งชาติของจังหวัดต่างๆ (รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 1/2538; 2/2548)

ส่วนการประชุมครั้งที่ 3/2548 แม้ว่าจะเกิดขึ้นหลังจากปัญหาวิกฤติและความขัดแย้งเรื่องน้ำในจังหวัดระยอง แต่ก็น่าสนใจว่าเป็นการรายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากรน้ำ ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีเนื้อหาในการกำหนดยุทธศาสตร์ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก การแจ้งสถานการณ์น้ำ การแจ้งผลการสัมมนาเรื่องแนวทางการแก้ไขวิกฤติน้ำภาคตะวันออกตามนโยบายของ กทช. โดยคณะอนุกรรมการบางคนตระหนักถึงขีดจำกัดของฐานข้อมูลเรื่องพื้นที่และปริมาณการใช้น้ำเพื่อการเกษตรทั้งหมด จึงเสนอให้สำนักงานเลขานุการไปหาข้อมูลเพิ่มเติม มีการรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการ การแต่งตั้งคณะทำงานลุ่มน้ำสาขาชายฝั่งทะเลตะวันออก 12 ลุ่มน้ำ

นอกจากนั้น ในการประชุมครั้งดังกล่าว มีการเสนอประเด็นเพิ่มเติมเรื่องลำดับความสำคัญของการจัดสรรน้ำ ตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายยงยุทธ ดิยะไพรัช) ซึ่งให้ความสำคัญกับน้ำอุปโภค บริโภค อันดับแรก น้ำใช้ในการเกษตรเป็นอันดับสอง และสุดท้ายจึงเป็นน้ำใช้ในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งถ้าน้ำอุปโภคบริโภคไม่เพียงพอ ก็จะเป็นต้องตัดน้ำใช้ในภาคอุตสาหกรรมออกก่อน

อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในภาคประชาสังคมให้ความเห็นในการสัมภาษณ์ในภายหลังว่า ที่ผ่านมากณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเสนอให้รัฐบาลเตรียมการรับมือปัญหาวิกฤติน้ำมาก่อน โดยเข้าชื่อกันและทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี และเสนอให้จัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำ โดยให้ความสำคัญกับน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนเป็นลำดับแรก น้ำใช้ในภาคเกษตรเป็นลำดับรองลงมา และน้ำใช้ในภาคอุตสาหกรรมเป็นลำดับสุดท้าย แต่ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาล (สาย กังกเวดิน, สัมภาษณ์, 6 มิถุนายน 2550) และข้อเสนอดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในรายงานผลการสัมมนาเรื่องแนวทางการแก้ไขวิกฤติน้ำภาคตะวันออกที่จัดตามมติของ กทช. ให้เป็นการสัมมนาร่วมกันระหว่างคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง ปราจีนบุรี และโตนเลสาป ในวันที่ 1 สิงหาคม 2548 ซึ่งมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ให้มีการมีส่วนร่วมของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดการน้ำ ทั้งในการแก้ไขปัญหาวิกฤติ และการวางแผนในระยะยาว
2. การจัดสรรน้ำต้องเป็นธรรม

- มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน: สร้างกลไกของการจ่ายค่าชดเชยค่าน้ำ
- มีการศึกษาผลกระทบจากการจัดสรรน้ำ
- มีการวิจัยการเชื่อมโยงน้ำจากแหล่งต่างๆ
- 3. ให้ความสำคัญต่อการรักษาระบบนิเวศน์ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ
 - ให้มีการฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ไม่สนับสนุนปลูกป่ายูคาในพื้นที่ต้นน้ำ
 - ควบคุมการใช้ที่ดินพื้นที่ต้นน้ำ และการทำลายต้นน้ำ
- 4. ให้มีการจัดการน้ำทั้งในระบบบริหารจัดการเน้นเรื่องอุปสงค์ อุปทานและคุณภาพ ควบคู่กันไป
- 5. การพัฒนาแหล่งน้ำให้ใช้ลักษณะการพึ่งพาตนเองในพื้นที่ให้เต็มศักยภาพก่อนผันน้ำจากนอกพื้นที่
- 6. สร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยสร้างความยั่งยืน ให้ กทช. ให้ความสำคัญกับอนุกรรมการลุ่มน้ำมากขึ้น มีการประชุมบ่อยครั้ง ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำและลุ่มน้ำย่อยมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับคณะทำงานแก้ไขปัญหาวิกฤตและความขัดแย้งเรื่องน้ำในทุกกลุ่มน้ำ และจัดงบประมาณรองรับการทำงานของอนุกรรมการลุ่มน้ำ
- 7. ข้อเสนอแนะอื่นๆ แบ่งเป็นกลุ่มย่อยได้ 7 เรื่องคือ
 - **ความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ** การผันน้ำ และส่งน้ำด้วยระบบท่อ จัดระบบให้มีการกระจายอย่างทั่วถึงและมีการศึกษาผลกระทบล่วงหน้า การสร้างหลักประกันในการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม เช่น การค้ำประกันถึงมูลค่าทดแทน เพื่อนำไปสู่กองทุนเพื่อการจัดการน้ำ
 - **การพัฒนาและแสวงหาแหล่งน้ำเพิ่มเติม** ในลุ่มน้ำปราจีนบุรี จันทบุรี ตราด ลำน้ำทับมา ฯลฯ การขุดลอกแม่น้ำลำคลอง และก่อสร้างฝายเก็บน้ำเพิ่มเติม รวมถึงการศึกษาโอกาสการผันน้ำจากลุ่มน้ำเจ้าพระยา และลุ่มน้ำสดีงันม และบางปะกง
 - **มาตรการลดการใช้น้ำ** ในทุกภาคการผลิต และส่งเสริมให้มีการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่
 - **การจัดการเขตพื้นที่อุตสาหกรรมให้ชัดเจน** และการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์เพื่อเป็นครัวโลกตามวิสัยทัศน์ของลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
 - การวางแผนรับมือวิกฤติภัยแล้งล่วงหน้า
 - การจัดการน้ำเสีย

- ข้อเสนอเพื่อการบริหารจัดการน้ำคณะกรรมการลุ่มน้ำ ได้แก่การเพิ่มงบประมาณให้คณะกรรมการลุ่มน้ำ ชี้แจงประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจโดยสื่อวิทยุชุมชน และเร่งรัดผลักดันเพื่อพระราชบัญญัติน้ำให้มีผลบังคับใช้

(ที่มา: เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 3/2548)

จากผลการปรึกษาหารือในการประชุม 3 ครั้ง และการสัมมนาของคณะกรรมการลุ่มน้ำชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมาจากตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายในพื้นที่ แต่ก็ไม่มีบทบาทเชิงรุกในการเสนอทางออกเพื่อเตรียมการแก้ปัญหาวิกฤติหรือความขัดแย้งในเรื่องน้ำล่งหน้าเท่าใดนัก ทั้งๆ ที่เป็นความรับผิดชอบหลักตามข้อกำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2545 และการจัดสัมมนาที่เกิดขึ้นก็เป็นเพียงการตอบสนององมติ กทช. มากกว่า และถ้าพิจารณาว่าข้อเสนอเรื่องแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งข้างต้น เป็นการนำเสนอประเด็นเชิงรุกจากคณะกรรมการ แต่ก็เกิดจากการสั่งการที่มาจาก กทช. ซึ่งก็ไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลซึ่งมีมติ ครม. ในวันที่ 2 สิงหาคม 2548 ออกมารองรับแนวทางการแก้ไขที่สร้างความขัดแย้งมากกว่าอยู่ดี

และในระหว่างการประชุม ประเด็นที่คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เห็นว่า ชัดจำกัดในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำหลักๆ มาจากการที่ยังไม่มีกฎหมายน้ำ (พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ) ที่ให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำในการจัดสรรน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำจึงมีลักษณะเป็น "เสือกระดาษ" และบทบาทการจัดสรรน้ำยังเป็นบทบาทหลักของหน่วยราชการอย่างกรมชลประทานมากกว่า คณะกรรมการจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สาย กังกเวดิน, สัมภาษณ์, 6 มิถุนายน 2550) อย่างไรก็ตามในประเด็นเดียวกันนี้ ข้าราชการจากกรมทรัพยากรน้ำแสดงความไม่เห็นด้วย โดยชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมการลุ่มน้ำมีบทบาทในการเป็นเวทีประสานงาน จึงไม่จำเป็นต้องมีอำนาจเพิ่มเติม (ไพฑู พันธุโรทัย, สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2551) ตามนัยนี้ เวทีคณะกรรมการลุ่มน้ำจึงยังคงมีลักษณะการช่วงชิงอำนาจระหว่างภาคราชการกับภาคประชาชนอยู่

ความครอบคลุมของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

การพิจารณาความครอบคลุม (inclusive) ของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกพิจารณาจากการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างทั่วถึง โดยพิจารณาจากที่มาและกระบวนการสรรหา คณะกรรมการลุ่มน้ำ

คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก มีคณะกรรมการรวม 35 คน แบ่งเป็นตัวแทนภาครัฐ 15 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงที่สุดใน

จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรีและตราด และข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยในระหว่างนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนในภาคประชาสังคม ประกอบด้วยตัวแทนผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม อย่างละ 1 คนต่อจังหวัด รวม 8 คน ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจังหวัดละ 1 คน และตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่นจังหวัดละ 1 คน รวม 4 คน ซึ่งมาจากการประชุมเพื่อเลือกกันเอง (สมบูรณ์ โภกนุทาภรณ์, สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2550) ถ้าพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ จะพบว่ามีความหลากหลายและครอบคลุม และมีสัดส่วนของภาคประชาสังคมเข้าไปร่วมมากกว่าองค์ประกอบของ กทช. และไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจทางการเมือง และเนื่องจากคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นกลไกที่มีมาก่อนจะเกิดความขัดแย้งในพื้นที่ องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงไม่ครอบคลุมตัวแสดงในฝ่ายคัดค้านมากนัก ข้อต่อที่ตัวแสดงฝ่ายคัดค้านจะเชื่อมต่อได้ก็มีเฉพาะในส่วน of ตัวแทนที่มาจากภาคประชาสังคมเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องสัดส่วนของคณะกรรมการลุ่มน้ำนี้ ข้าราชการจากกรมชลประทานยังมีข้อสังเกตว่าสัดส่วนของข้าราชการกรมชลประทานซึ่งมีเพียง 1 คนจากคณะกรรมการทั้งหมด 35 คน (ในพื้นที่ 4 จังหวัด) ทำให้ข้อเสนอของชลประทานไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอื่นๆ เมื่อมีการลงมติ (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552) แต่จากกรณีปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยองกลับพบว่า แม้ว่า ตัวแทนกรมชลประทานจะมีสัดส่วนน้อยทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ แต่แนวทางแก้ไขปัญหาที่ได้รับการสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐบาลของกรมชลประทานกลับเป็นข้อเสนอที่มีพลังมากที่สุด

นอกจากนี้ ในแง่คณะกรรมการลุ่มน้ำกับกับฝ่ายคัดค้าน พบว่า แม้ฝ่ายคัดค้านจะไม่มีตัวแทนในคณะกรรมการอย่างชัดเจน แต่คณะกรรมการที่มาจากตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ ก็มีส่วนเข้าไปสังเกตการณ์ และ/หรือมีส่วนร่วมกับการเคลื่อนไหวในระดับปัจเจกบุคคล จึงสามารถนำข้อเสนอและความคิดเห็นจากฝ่ายคัดค้านเข้ามาเสนอในการสัมมนาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขวิกฤติน้ำภาคตะวันออก ในวันที่ 1 สิงหาคมได้บ้าง (สุรสิทธิ์ ไชยลาภ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552) แต่ก็ไม่สามารถส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจรัฐบาลที่ออกมติคณะรัฐมนตรีในวันต่อมาได้

ทรัพยากรและข้อมูลในกระบวนการปรึกษาหารือ

อันที่จริง ตามโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ คณะกรรมการลุ่มน้ำเหมือนจะขึ้นตรงกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นส่วนประสานและบริหารจัดการลุ่มน้ำชายฝั่ง

ทะเลตะวันออก ภายใต้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 6 กรมทรัพยากรน้ำ ทำให้หน่วยงานของกรมทรัพยากรน้ำเป็นฝ่ายมีอำนาจในการกำหนดประเด็น และจัดการทรัพยากร (งบประมาณ ข้อมูล เครือข่าย) ในการประชุมคณะอนุกรรมการ ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานเลขานุการคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งข้าราชการส่วนใหญ่ถูกโอนมาจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเดิม (รพช.) ประสบการณ์ดำเนินงานแบบเดิมมักจำกัดอยู่เฉพาะการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้มีศักยภาพจำกัดในการพัฒนาประเด็นเชิงรุก และทำได้เพียงการทำงานเพื่อตอบสนองข้อกำหนดของระบบราชการเท่านั้น ดังนั้น ในการประชุมคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก 2 ครั้งก่อนที่จะเกิดวิกฤติน้ำภาคตะวันออกในช่วงกลางปี 2548 จึงไม่มีประเด็นเชิงรุกเพื่อเตรียมการรับมือกับปัญหาการขาดแคลนน้ำแต่อย่างใด (รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก ค) และข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า อนุกรรมการลุ่มน้ำยอมรับข้อจำกัดในด้านศักยภาพของข้าราชการที่ทำหน้าที่เลขานุการคณะอนุกรรมการ แต่ก็ไม่สามารถผลักดันในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีบทบาทได้มากกว่านี้ แม้ว่าตามระเบียบ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจะสามารถผลักดันให้เกิดการประชุมวิสามัญ เพื่อเตรียมการรับมือวิกฤติน้ำภาคตะวันออก เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ และการประสานงานกับหน่วยราชการอื่นๆ และอุปสรรคในการนัดหมายประธานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ (ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี) ซึ่งมีเวลาจำกัดมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้เวทีการปรึกษาหารือของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงไม่ประเด็นเรื่องข้อขัดแย้งในเรื่องการใช้น้ำในพื้นที่ ตามเจตนารมณ์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2545 (จอ.สุสิทธิ์ ไชยลาภ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552)

และในส่วนของการใช้ข้อมูลประกอบการปรึกษาหารือของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำนั้น อนุกรรมการลุ่มน้ำสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีความพยายามนำข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ หน่วยงานของชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำมาประกอบการตัดสินใจ แต่ก็มีปัญหาที่ข้อมูลดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกัน เนื่องจากต่างฝ่ายต่างเก็บรวบรวมข้อมูลปริมาณและความต้องการน้ำ และขาดการประสานระหว่างหน่วยงาน จึงมีข้อมูลบางส่วนตรงเพียงบางส่วนเท่านั้น และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมนั้น ไม่สามารถรับรู้ได้เลย มีเพียงทางโครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ที่มีการประสานข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน (สาย กังกเวดิน, สัมภาษณ์, 6 มิถุนายน 2550) สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกไม่ได้รับข้อมูลการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม น่าจะมาจากการขาดการประสานงานกันระหว่างโครงการชลประทานระยอง กับอนุกรรมการ ทั้งๆ ที่คณะอนุกรรมการมีหน่วยงานชลประทานจากโครงการชลประทานจันทบุรีอยู่ด้วย

ความเสมอภาคเท่าเทียมในการปรึกษาหารือ

สำหรับเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมในการแสดงความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการที่มี ภูมิหลังแตกต่างกันนั้น อนุกรรมการลุ่มน้ำจากภาคประชาสังคมในจังหวัดระยองทุกคนมีความเห็น ว่า ไม่มีปัญหาเรื่องความไม่เท่าเทียมดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อ อนุกรรมการจากภาคประชาสังคม แต่ละคนมีภูมิหลังเป็นนักกิจกรรมที่เคยมีบทบาทในการเคลื่อนไหวมาก่อน (สมบุญ โกกนุทา ภรณ์, สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2550) แต่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมระหว่างอนุกรรมการ ที่มาจากส่วนราชการและภาคประชาชนกลับเป็นอุปสรรค ถ้าจะมีการขอให้มีการประชุม คณะอนุกรรมการเป็นกรณีพิเศษดังที่กล่าวมาข้างต้น

เนื้อหาการปรึกษาหารือของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

อันที่จริง คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ถือเป็นกลไกที่รองรับวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม ร่วมมาใช้ แต่ปฏิบัติการของวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมก็มีข้อจำกัด เพราะมีการผูก กลไกการปรึกษาหารือแบบพหุภาคีไว้กับโครงสร้างของกลไกราชการอย่างกรมทรัพยากรน้ำที่มี ขีดจำกัดทั้งในด้านทรัพยากร และศักยภาพของบุคลากร คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจึงไม่สามารถ พัฒนาวาทกรรมการจัดการน้ำอย่างมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำในภาวะวิกฤติในจังหวัดระยอง ทั้ง ยังมีข้อจำกัดที่มาจากกรณีไม่มีอำนาจที่ชัดเจน ทำให้การตัดสินใจไม่ได้ส่งผลในทางปฏิบัติ ประกอบกับ การตัดสินใจพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ลุ่มน้ำถูกกำหนดมาจากนโยบายการพัฒนา พื้นที่ที่มีการวางรากฐานมายาวนาน และได้รับการสนับสนุนชัดเจนจากรัฐบาล ซึ่งเป็นข้อจำกัดใน การพัฒนากระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำในอีกด้านหนึ่ง

ดังนั้น ปฏิบัติการของวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ จึงปรากฏอยู่ในเรื่องการปฏิบัติงานประจำ (routine) ที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์มาแล้วอย่างชัดเจน มากกว่าการใช้เหตุผลในการตัดสินใจเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกัน จากตัวอย่างภายใต้การจัดทำแผน งบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการ โดยในขั้นตอนการพิจารณากลับกรองแผนงบประมาณ ภายใต้แผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการ แม้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจะมีโอกาสใน การมีส่วนร่วมเพื่อปรึกษาหารือ แต่ก็อยู่ภายใต้เกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของโครงการระดับ ท้องถิ่นที่ถูกกำหนดมาอย่างชัดเจนจากกรมทรัพยากรน้ำ ในเรื่องความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ในการพัฒนา ความเร่งด่วนและความต้องการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ ความพร้อมของ โครงการ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผลกระทบของโครงการ (รายงานการประชุม คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ครั้งที่ 1/2548, 17 มกราคม 2548) และในการตั้ง กรรมการกลับกรองแผนงบประมาณปี 2549 ซึ่งต้องพิจารณาโครงการในแผนงานทรัพยากรน้ำใน

เชิงบูรณาการ มีจำนวนรวมถึง 961 โครงการ มูลค่ารวม 2,465.515 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นโครงการด้านบริหารจัดการ 139 โครงการ ด้านการจัดหาและพัฒนา 535 โครงการ และด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ 287 โครงการ ภายใต้แผนงานดังกล่าว แม้ว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำสามารถร่วมกันกำหนดกติกา มาตรฐานในการพิจารณาแผนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็ทำได้เพียงการพิจารณาชื่อโครงการที่ไม่ชัดเจน การลดความซ้ำซ้อนของพื้นที่ และแม้จะมีการยุบรวมโครงการที่ซ้ำซ้อนกันในจังหวัดเดียวกัน แต่ก็คงไว้ซึ่งจำนวนงบประมาณเหมือนเดิม เป็นต้น (สรุปรายงานการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรอง, 17 มกราคม 2548)

และเมื่อเปรียบเทียบการจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการของคณะกรรมการลุ่มน้ำกับประสบการณ์การทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของเทศบาลปอร์โต อเลเกรในประเทศบราซิล (ดูรายละเอียดในบทที่ 2) ก็พบว่า คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดประเด็นในแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการอย่างแท้จริง ทำได้เพียงแต่รวบรวมแผนของหน่วยงานอื่นๆ ลดความซ้ำซ้อน แต่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณโดยรวมได้ และที่สำคัญคือ ถึงที่สุดแล้วแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการที่อนุกรรมการลุ่มน้ำได้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือกลับถูกลดความสำคัญไปเมื่อเทียบกับโครงการที่เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล และแผนงานของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว (รายงานการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2550) ในขณะที่โครงการที่ผ่านการประชุมปรึกษาหารือและไคร์ครวญไตร่ตรองจากของสภา PB ในปอร์โต อเลเกร จะได้รับการอนุมัติจากสภาเทศบาลท้องถิ่น สาเหตุส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ PB ในปอร์โต อเลเกร มีอย่างกว้างขวาง และมีการปรึกษาหารือหลายครั้ง หลายหน ประกอบกับการได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่การจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการ แม้จะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าเดิมในคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ในเรื่องการกำหนดวาระการประชุมนั้น ข้าราชการจากฝ่ายทรัพยากรน้ำ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง ที่เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตั้งข้อสังเกตว่าไว้ว่า การกำหนดประเด็นในการประชุมคณะกรรมการ มักจะมีแต่วาระที่สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการต้องการนำเสนอเท่านั้น และบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการแผนงบประมาณลุ่มน้ำแบบบูรณาการก็ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการประสานแผนงบประมาณในเวทีคณะกรรมการ มีหลายขั้นตอน มีความล่าช้า เมื่อส่งไปขออนุมัติจึงไม่ทัน จึงมักจะปรากฏผลว่า แผนงาน/โครงการที่เสนอผ่านคณะกรรมการลุ่มน้ำมักจะไม่ได้รับอนุมัติ ในขณะที่โครงการที่ประสานโดยตรงในระดับกรม โดยไม่ผ่านคณะกรรมการ จะได้รับอนุมัติ

หน่วยงานต่างๆ จึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการบูรณาการแผนงานของคณะกรรมการ แต่ดำเนินการขอตรงไปยังหน่วยงานระดับกรมของตนเองมากกว่า (ณรงค์ ไชแสง, สัมภาษณ์, 3 พฤศจิกายน 2552)

ประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ปฏิบัติการของวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่เพียงแต่มีข้อจำกัดในแง่ของขอบเขตการใช้วาทกรรมการมีส่วนร่วมที่เป็นไปตามข้อกำหนดของกรมทรัพยากรน้ำเท่านั้น แต่ยังถูกท้าทายด้วยวัฒนธรรมการทำงานแบบราชการแบบเดิมที่ปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ดูเหมือนจากมีประสิทธิภาพมากกว่าในการได้มาซึ่งงบประมาณของหน่วยงานราชการต่างๆ ในแง่นี้ การครอบงำจากวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการในแบบเดิมจึงบั่นทอนพลังของวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า แม้ว่าการปรึกษาหารือระดับท้องถิ่นของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมีความชอบธรรมในเชิงกระบวนการที่มีความครอบคลุม และความเสมอภาคในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่า กทช. แต่ด้วยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ถูกครอบงำด้วยระบบราชการอย่างเข้มข้น จึงไม่มีผลต่อการพัฒนาวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกมากนัก และแม้จะมีข้อเสนอในเชิงคุณค่าในเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดระยองที่ปรากฏจากรายงานการสัมมนาของคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ก็ไม่ได้ส่งผลในทางปฏิบัติ เพราะปฏิบัติการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปตามนโยบายการพัฒนา และนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่า

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปฏิบัติการวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมีข้อจำกัดในเรื่องประเด็นการมีส่วนร่วมดังกล่าวมา แต่ก็ต้องยอมรับว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ถือเป็นความพยายามหนึ่งในการลงหลักปักฐานให้กับวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายเข้าร่วมปรึกษาหารือเพื่อการจัดการน้ำร่วมกัน โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2545 ซึ่งต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงใน พ.ศ.2550 เป็นเครื่องมือสนับสนุนในเชิงกฎหมาย และได้รับการสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินงานส่วนหนึ่งจากรัฐบาล ผ่านกรมทรัพยากรน้ำ ในขณะที่วาทกรรมหลักยังคงให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจรวมศูนย์ของรัฐบาลเพื่อผันน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม

4.7.3 เวทีที่มีปรึกษาหารือเรื่องการจัดน้ำ : คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์

(1) ภาพรวม

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า เมื่อการบริหารจัดการน้ำแบบรวมศูนย์ของคณะรัฐมนตรีที่มีแนวทางการจัดการที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ประกอบด้วย แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกก็ไม่มีพลังเพียงพอที่จะมามีบทบาทในการจัดการน้ำในภาวะวิกฤติได้ ประชาชนที่คัดค้านโครงการในลุ่มน้ำประแสร์ จึงเรียกร้องให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนให้เข้าไปร่วมจัดสรรน้ำให้กับบริษัทอีสต์วอเตอร์ รองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง ขึ้นมา 3 คณะในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งคือ แม่น้ำระยอง ลุ่มน้ำทับมา และอ่างเก็บน้ำประแสร์ จากรายชื่อที่จังหวัดระยองเสนอไป โดยมีการปรับเปลี่ยนบางรายชื่อบางส่วน โดยคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยองทั้ง 3 คณะนี้ ไม่ได้มีความเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการกับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกแต่อย่างใด มีเพียงการแต่งตั้งอนุกรรมการลุ่มน้ำบางคนเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง (นายสาย กังกเวดิน) และอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกบางคนเข้ามาสังเกตการณ์การประชุมโดยที่ไม่ได้มีการเชื่อมโยงหรือประสานเนื้อหากับการประชุมของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำแต่อย่างใด (จอ.สุรสิทธิ์ ไชยลาภ. **สัมภาษณ์**, 29 กันยายน 2552)

จากคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง 3 คณะ มีเพียงคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์เท่านั้นที่มีกระบวนการปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่องถึงเรื่องแนวทางการจัดการน้ำในท้องถิ่น ที่ครอบคลุมตัวแสดงทั้งจากฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายต่อต้าน ซึ่งไม่เพียงแต่มีผู้นำในพื้นที่ แต่เกษตรกรระดับรากหญ้าเข้าร่วมเป็นกรรมกรดังกล่าว โดยตั้งขึ้นตามข้อเรียกร้องของฝ่ายต่อต้าน หลังจากมีคำสั่งแต่งตั้งในวันที่ 31 ตุลาคม 2548 คณะกรรมการฝ่ายประชาชนได้จัดให้มีการจัดประชุมครั้งแรกที่ห้องประชุมสภาเทศบาลตำบลเมืองแกลงโดยมีการถ่ายทอดเสียงตามสายภายในเทศบาลด้วย สาระสำคัญของการประชุมเป็นการสรุปภาพรวมปัญหา ข้อเรียกร้องและการแก้ไขปัญหารัฐบาล ซึ่งจากข้อเรียกร้อง 4 ประการ ได้รับการตอบสนองเพียงเรื่องเดียวคือการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเท่านั้น มีการวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และวางแผนเชิงรุกเพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการ (รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำประแสร์, 4 พฤศจิกายน 2548) หลังจากการประชุมดังกล่าว ฝ่ายประชาชนได้ทำหนังสือเรียกร้องให้ทางจังหวัดจัดการประชุมคณะกรรมการเพื่อแก้ไขข้อแย้ง (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 17 พฤศจิกายน 2552) จังหวัดจึงให้มีการประชุมครั้งแรก โดยการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ ประชุมในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 และมี

การประชุมอีก 4 ครั้งจนถึงปี 2550 ส่วนคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง และโครงการลุ่มน้ำทับมา มีการประชุมเพียงครั้งเดียวเมื่อวันที่ 22 และ 23 พฤศจิกายน 2548 ตามลำดับ

การประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ครั้งแรก (15 พฤศจิกายน 2548) ที่โครงการอ่างเก็บน้ำประแสร์ มีคณะกรรมการเข้าร่วมประชุมรวม 35 คน และมีผู้เข้าร่วมจากฝ่ายคัดค้านอีกจำนวนมาก (ณรงค์ ไชแสง, **สัมภาษณ์**, 3 พฤศจิกายน 2552) โดยฝ่ายคัดค้านยอมรับว่ามีการระดมกันไปเข้าร่วมประชุม (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 17 พฤศจิกายน 2552) วิวาทะหลักในการประชุมเป็นการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการตามข้อเรียกร้องของฝ่ายคัดค้านต่อรัฐบาล โดยเฉพาะในประเด็นการยืนยันให้เกษตรกรในพื้นที่ได้รับน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ทุกลุ่มน้ำหรือลำคลองย่อยทุกหมู่บ้านก่อน โดยให้สร้างโครงการท่อส่งน้ำเพิ่มเติมให้ครอบคลุมในพื้นที่ ซึ่งฝ่ายรัฐบาล โดยหัวหน้าโครงการชลประทานระยอง (ประธานในที่ประชุม) เป็นผู้ชี้แจงถึงความคืบหน้าว่า โครงการก่อสร้างท่อส่งน้ำไปอำเภอเขาชะमानั้น ไม่เหมาะสม แต่การสร้างอ่างเก็บน้ำจะเป็นทางเลือกที่คุ้มทุนมากกว่า ส่วนการขยายพื้นที่ส่งน้ำ ก็อยู่ในระหว่างการออกแบบ ส่วนสัดส่วนการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำประแสร์นั้น ไม่ได้รับการพิจารณาในที่ประชุม เนื่องจากที่ประชุมเพิ่งได้รับข้อมูล จึงไม่สามารถพิจารณาได้ทัน¹² (รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง (ลุ่มน้ำประแสร์) ครั้งที่ 1/2548)

การประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ จึงมีลักษณะของการวิวาทะระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายคัดค้าน โดยฝ่ายคัดค้านระดมประชาชนเข้ามาร่วมสังเกตการณ์การประชุมจำนวนมาก นอกจากนี้ เนื่องจากประธานกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นหัวหน้าโครงการชลประทานระยอง ถือเป็นคู่ขัดแย้งหลักของฝ่ายคัดค้าน จึงไม่สามารถควบคุมการประชุมได้ ในการประชุมครั้งต่อๆ มา จึงต้องเชิญรองผู้ว่าราชการจังหวัด (นายสุนทร รัตนะวราหะ) มาทำหน้าที่ดำเนินการประชุม (ณรงค์ ไชแสง, **สัมภาษณ์**, 3 พฤศจิกายน 2552) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่จากโครงการชลประทานระยอง อธิบายสาเหตุของการเชิญรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำเนินการประชุมว่า เนื่องจากกรมชลประทานไม่สามารถสั่งการข้ามหน่วยงานได้ การเชิญรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาร่วมประชุมจะทำให้ประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ดีกว่า (สมศักดิ์ ศรีจันทร์, **สัมภาษณ์**, 29 กันยายน 2552)

¹² แม้ว่า ประเด็นการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำประแสร์ จะเป็นประเด็นที่ฝ่ายคัดค้านให้ความสำคัญอย่างมาก แต่จนกระทั่งการประชุมครั้งที่ 5 ในปี 2550 ก็ยังไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างจริงจัง เพราะในระหว่างนั้น อ่างเก็บน้ำประแสร์ยังไม่เปิดดำเนินการอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับการวางท่อก็ยังไม่เสร็จเรียบร้อย และคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำที่ “สลายตัว” ไปหลังจากนั้น คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ไม่มีอำนาจที่เป็นจริงในการบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำประแสร์ (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 7 เมษายน 2553)

ส่วนการประชุมในครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในวันที่ 14 ธันวาคม 2548 ที่ห้องประชุมเทศบาลแกลง ซึ่งผู้เข้าร่วมจากฝ่ายราชการมองว่า "ถูกหลอก" เนื่องจากมีการออกอากาศผลการประชุมทางสถานีวิทยุท้องถิ่น ซึ่งเมื่อทุกคำพูดถูกถ่ายทอดออกไปต่อสาธารณะ ก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งทวีมากขึ้นไปอีก (ณรงค์ ไชแสง, **สัมภาษณ์**, 3 พฤศจิกายน 2548) ในขณะที่ผู้เข้าร่วมจากฝ่ายคัดค้านมองเห็นเป็นข้อได้เปรียบที่สามารถทำให้ข้อเสนอของฝ่ายราชการปรากฏต่อสาธารณะได้ (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 17 พฤศจิกายน 2552)

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งในการวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปยังอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ก็ยังไม่สิ้นสุด ในระหว่างการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ นายไพฑูรย์ ปฏิบัติ กรรมการที่มาจากกลุ่มทำสวนผลไม้จังหวัดระยอง ยังได้แจ้งความเพื่อดำเนินคดีกับผู้รับเหมาซึ่งนำดินไปถมลำคลองสาธารณะโดยไม่มีการแจ้งให้ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับรู้ โดยเมื่อมีการดำเนินคดี ทำให้มีการชี้แจงกระบวนการทำงานของผู้รับเหมาในที่ประชุมกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์อย่างชัดเจนจากฝ่ายชลประทานมากขึ้นในการประชุมครั้งที่ 2/2549

โดยทั่วไป เนื้อหาในการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์เป็นการติดตามความก้าวหน้าของข้อเรียกร้องที่ประชาชนเสนอ ในกรณีที่จะมีการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปยังอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ และฝ่ายราชการก็ทำหน้าที่ในการชี้แจงความคืบหน้าในการดำเนินการตามข้อเรียกร้องดังกล่าว และในที่สุด หลังจากการประชุมในครั้งที่ 2/2549 การประชุมของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ สามารถก่อให้เกิดบันทึกข้อตกลงเพื่อความร่วมมือการดำเนินงานโครงการวางท่อเชื่อมโยงอ่างเก็บน้ำประแสร์-คลองใหญ่ ระหว่างจังหวัดระยองกับตัวแทนในราษฎรในเขตอำเภอวังจันทร์ได้ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2549

ผลจากข้อตกลงถูกบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดระยอง และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนাজังหวัดระยองช่วงปี 2550-2552 แต่จนกระทั่งปัจจุบัน ยังไม่มีการดำเนินการตามโครงการเหล่านี้ ทั้งยังไม่มีการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปยังคลองใหญ่ด้วย เนื่องจากการวางท่อยังไม่เสร็จสิ้น (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 8 เมษายน 2552)

เมื่อพิจารณาในด้านหนึ่ง ข้อเรียกร้องดังกล่าว ถือเป็นการทำทลายโดยตรงต่อวาทกรรมการจัดการน้ำกระแสหลักที่มุ่งจัดหาน้ำเพื่อตอบสนององภาคอุตสาหกรรมที่มีผลผลิตต่อหน่วยสูงกว่า โดยเป็นการผลักดันแนวคิดการจัดสรรน้ำที่ให้ความสำคัญกับชุมชน และภาคเกษตรกรรมที่เป็นเจ้าของพื้นที่มากขึ้น ประกอบกับแนวคิดเรื่องการคืนประโยชน์ให้พื้นที่ ส่วนหนึ่งน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากข้อเรียกร้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่เป็นเจ้าของอ่างเก็บน้ำเก็บน้ำที่ถูกผัน

น้ำมาก่อน เช่น อ่างเก็บน้ำดอกกราย หนองปลาไหลและคลองใหญ่ จากแนวทางการจัดสรรน้ำของรัฐบาลแบบเดิมที่ไม่เคยมีแนวคิดเรื่องการคืนผลประโยชน์ในพื้นที่

อย่างไรก็ดี ข้อเรียกร้องดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชนชั้นนำท้องถิ่นมากกว่า โดยเฉพาะเมื่อปัจจัยที่มีอิทธิพลในการมีส่วนร่วมของประชาชนในอ่างเก็บน้ำประแสร์ นอกจากมีสาเหตุจากการกำหนดนโยบายโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ยังมาจากการสูญเสียผลประโยชน์ของชนชั้นนำท้องถิ่นด้วย จากปรากฏการณ์ที่ว่า การชุมนุมประท้วงในกรณีอ่างเก็บน้ำประแสร์ เกิดขึ้นเฉพาะในช่วงแรกของความขัดแย้ง ต่อเมื่อรัฐยอมเจรจากับชนชั้นนำในท้องถิ่นแล้ว ก็ไม่มีการชุมนุมประท้วงโดยตรงในพื้นที่อีก และที่สำคัญข้อเรียกร้องของฝ่ายคัดค้านในพื้นที่ประแสร์ก็แสดงให้เห็นว่า เกษตรกรในบริเวณอ่างเก็บน้ำประแสร์ในเวลานั้น ยังไม่ขาดแคลนน้ำ (ชัชยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 64-69)

เช่นเดียวกับนายสุทธิ อัครมาศย์ นักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ก็มองว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นการเรียกร้องประโยชน์ของนักการเมืองในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลในการต่อท่อผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ รัฐบาลจึงรับข้อเสนอดังกล่าวทันที โดยข้อเรียกร้องดังกล่าวแตกต่างจากข้อเรียกร้องของแกนนำประชาชนในเขตอำเภอเมือง โดยมีการยินยอมให้มีการผันน้ำเมื่อเห็นว่าปริมาณน้ำมีเพียงพอ แต่ข้อเรียกร้องของแกนนำของชุมชนในเขตเมืองเน้นที่การจัดการน้ำที่เป็นธรรม โดยต้องมีการสำรวจความต้องการและปริมาณน้ำที่มีอยู่อย่างชัดเจนก่อนจะตัดสินใจผันน้ำ (สุทธิ อัครมาศย์, สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2553)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าผลประโยชน์ของเครือข่ายการเมืองในพื้นที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดข้อเรียกร้องจากรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณานับที่ข้อตกลงที่เกิดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ก็จะได้เห็นว่าการเรียกร้องผลประโยชน์ก็ยังอยู่บนแนวคิดของการคืนผลกำไรจากการผันน้ำให้ชุมชนในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาสาธารณูปโภค และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ก็จะทำให้เห็นการเสนอวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน

ถึงที่สุดแล้ว จนกระทั่งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์สลายตัวไปในปี 2550 ข้อตกลงดังกล่าวก็ไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากฝนตกลงมาในพื้นที่ ทำให้บรรเทาความต้องการลงไป ชาวบ้านเลยหมดความจำเป็นที่จะคัดค้าน (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2553) ทำได้เพียงบรรจุข้อเสนอทั้งหมดในแผนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานราชการต่างๆ แผนยุทธศาสตร์จังหวัด และองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ก็ไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน (บทพิสูจน์ความจริงใจของภาครัฐที่มีต่อเกษตรกร, ม.ป.ป.)

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า ในระหว่างการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์มีกระบวนการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นหลายแบบ ดังนี้

ตาราง 4-6 กระบวนการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำลุ่มน้ำประแสร์

กระบวนการ	จุดมุ่งหมาย	ข้อสังเกต
การประชุม	ระดมคน เตรียมการพัฒนาข้อเสนอ	เฉพาะกลุ่มผู้คัดค้านโครงการ
การถ่ายทอดเสียงจากการประชุมผ่านเสียงตามสายของเทศบาล	เสนอภาพรวมปัญหา ข้อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาคือต่อชุมชน	เป็นการเผยแพร่ข้อเรียกร้อง และให้ข้อมูลต่อสาธารณะ
การประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์	การประชุมในลักษณะของการเจรจาต่อรอง ร่วมกับการหาข้อตกลงร่วมในการจัดการน้ำอ่างเก็บน้ำประแสร์	การประชุมคณะกรรมการพหุภาคีที่ได้รับการแต่งตั้งจากรองนายกฯ มีหัวหน้าโครงการชลประทานจังหวัดระยองเป็นประธาน ต่อมาไม่สามารถจัดการประชุมได้ จึงให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดมาทำหน้าที่ดำเนินการประชุม
การระดมคนเข้าสังเกตการณ์ประชุมคณะกรรมการพหุภาคี	ติดตามผลการประชุม	เป็นการระดมคนจากฝ่ายคัดค้าน
การถ่ายทอดเสียงการประชุมพหุภาคีผ่านวิทยุชุมชน	ทำให้ข้อเสนอของฝ่ายราชการปรากฏต่อสาธารณะ	เป็นความริเริ่มของฝ่ายคัดค้าน

โดยนอกจากการใช้กระบวนการปรึกษาหารือข้างต้นแล้ว ยังมีการใช้เครื่องมืออย่างอื่น เช่น การแจ้งความดำเนินคดี เพื่อก่อให้เกิดประเด็นปรึกษาหารือในที่ประชุมในเรื่องการวางท่อน้ำ โดยไม่แจ้งให้ชุมชนทราบ (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2552) การระดมคนเพื่อชุมนุมประท้วงโดยใช้เครือข่ายอุปถัมภ์ของนักการเมืองในพื้นที่

และเมื่อพิจารณาผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือ จนก่อให้เกิดบันทึกข้อตกลงระหว่างฝ่ายราชการกับฝ่ายรัฐกับตัวแทนในราษฎรในเขตอำเภอวังจันทร์ได้ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2549 ผลการตกลงดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในจุดยืนของตัวแสดงโดยเฉพาะในกลุ่มของตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงฝ่ายคัดค้านต่างๆ ดังนี้

ตาราง 4.7 เปรียบเทียบจุดยืนของตัวแสดงฝ่ายรัฐและฝ่ายคัดค้านในกระบวนการปรึกษาหารือเรื่องการจัดการน้ำลุ่มน้ำประแสร์

ตัวแสดง	จุดยืนเดิม	จุดยืนใหม่
ภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> - การผันน้ำให้อุตสาหกรรมเป็นเรื่องเร่งด่วน ไม่จำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วม - คำนึงถึงผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม แต่ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของภาคเกษตรกรรมและชุมชน 	<ul style="list-style-type: none"> - ยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำประแสร์ - มีการยอมรับในเรื่องการคืนผลประโยชน์จากการผันน้ำให้ชุมชนและภาคเกษตรกรรมมากขึ้น
ฝ่ายคัดค้าน (กลุ่มการเมืองและแกนนำชุมชนท้องถิ่น)	<ul style="list-style-type: none"> - ต่อด้านการตัดสินใจผันน้ำที่ขาดการมีส่วนร่วม เสนอแนวทางการผันน้ำโดยการมีส่วนร่วมและการคืนผลประโยชน์ให้ชุมชน 	<ul style="list-style-type: none"> - ยอมให้มีการผันน้ำเมื่อการมีส่วนร่วมและเสนอข้อเรียกร้องเพื่อให้การคืนผลประโยชน์จากการผันน้ำให้ชุมชน

เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตัวแสดงทั้งสองฝ่ายแล้ว พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงจุดยืนฝ่ายที่มีการเปลี่ยนแปลงจุดยืนกลายเป็นฝ่ายรัฐฝ่ายเดียว ที่ต้องยอมรับข้อเสนอเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรน้ำอ่างเก็บน้ำประแสร์ และการคืนผลประโยชน์จากผันน้ำให้ชุมชนจากฝ่ายคัดค้าน

4.8 สรุปผลของปฏิบัติการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

เมื่อนำข้อพิจารณาองค์ประกอบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในเรื่องความครอบคลุม ความชอบธรรม จากการพิจารณาองค์ประกอบ กระบวนการ และผลลัพธ์จากการเวทีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง 3 แบบ ก็อาจสรุปได้ว่า การประชุมในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ไม่มีองค์ประกอบของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเลย ทั้งในด้านความครอบคลุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นเพียงการประชุมประสานงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยจะเห็นได้ว่า แม้จะมีตัวแทนจากองค์กรประชาสังคมและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ก็ไม่สามารถก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม การใช้ข้อมูลก็จำกัดเฉพาะข้อมูลความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรม จึงไม่ก่อให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือที่มีความหมายได้ ทำให้ผลการตัดสินใจไม่มีความชอบธรรม ได้รับการต่อต้านจากใน

พื้นที่ ในขณะที่คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก แม้จะมีองค์ประกอบที่สอดคล้องกับแนวทางการปรึกษาหารือมากกว่า แต่เนื่องจากไม่มีประเด็นในการปรึกษาหารือในเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง มีเฉพาะการปฏิบัติงานประจำ จึงไม่สามารถเห็นบทบาทของกระบวนการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำได้อย่างชัดเจน

ส่วนคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ มีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่มีความครอบคลุมมากกว่ากรรมการ 2 ชุดข้างต้น เป็นเวทีที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันมากกว่า โดยส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่ฝ่ายคัดค้านพยายามใช้กลไกการปรึกษาหารือแบบอื่นๆ เพื่อสร้างอำนาจถ่วงดุลให้เท่าเทียมกับฝ่ายรัฐบาล และมีการยอมรับในเหตุผลของฝ่ายตรงข้ามมากขึ้น จนก่อให้เกิดข้อตกลงร่วมที่มีความชอบธรรม คือได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงมีความโน้มเอียงไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออย่างสมบูรณ์ เพราะยังมีการใช้กระบวนการต่อรองในการสร้างข้อตกลงร่วม ยึดอยู่บนฐานของผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ไม่ได้เกิดจากการยอมรับในเหตุผลของแต่ละฝ่ายอย่างแท้จริง

ตาราง 4-8 พิจารณาเวทีการตัดสินใจในการจัดการในจังหวัดระยองตามองค์ประกอบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประเด็น	กทช.	คณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก	คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์
มีประเด็นเรื่องการจัดการน้ำจังหวัดระยอง	มี ประเด็นอะไรใส่ลงไป	ไม่มี	มี
ความครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	ไม่มี	มี	มีมากกว่า
ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน	ไม่มี (ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและตัวแทนประชาสังคม)	มี	มี
เหตุผล ข้อมูล ความรู้ในการปรึกษาหารือ	มีข้อมูลและเหตุผลฝ่ายเดียว	ข้อมูลมีจำกัด ขาดการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน	มีการยอมรับเหตุผลของฝ่ายตรงข้ามมากขึ้น
มีการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตัวแสดง	ไม่มีเพราะตัวแสดงเป็นเนื้อเดียวกัน	ไม่มีประเด็น	มี
ความชอบธรรมของผล	ไม่ชอบธรรม ได้รับการ	-	ได้รับการยอมรับจาก

ประเด็น	กทข.	คณะอนุกรรมการลุ่ม น้ำชายฝั่งทะเล ตะวันออก	คณะกรรมการ บริหารโครงการลุ่ม น้ำประแสร์
การตัดสินใจ	ต่อต้านจากพื้นที่		ฝ่ายคัดค้าน

โดยเวทีแต่ละแบบมีลักษณะเฉพาะดังนี้

1. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทข.) เป็นเวทีประสานนโยบายของฝ่ายราชการและนักการเมือง มีโครงสร้างการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ ไม่ครอบคลุมตัวแสดงที่หลากหลายเพียงพอ กระบวนการประชุมปรึกษาหารือมีลักษณะเป็นทางการ ถูกครอบงำจากกลไกราชการ โดยเฉพาะได้รับอิทธิพลโดยตรงจากฝ่ายการเมือง จำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคราชการกับภาคอื่นๆ ทำให้กระบวนการตัดสินใจไม่ชอบธรรม โดยเฉพาะเมื่อเป็นการตัดสินใจที่ดูเหมือนถูกกำหนดมาแล้วล่วงหน้าจากฝ่ายการเมือง

เนื้อหาการประชุมในเวทีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทข.) มีขอบเขตจำกัด ในวาระที่ถูกกำหนดจากฝ่ายราชการ และฝ่ายการเมืองในการแสวงหาแนวทางการเพิ่มปริมาณน้ำในพื้นที่จังหวัดระยองมากกว่า เป็นกรอบการประชุมที่มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิด จึงไม่มีข้อเสนอทางเลือกในการจัดการน้ำในแนวทางอื่นๆ แม้แต่แนวทางการลดปริมาณการใช้น้ำอย่างที่ยฝ่ายเอกชนเคยเสนอต่อสาธารณะ มีเพียงการเสนอแนะเพิ่มเติมในแนวทางการจัดการน้ำของราชการที่สร้างปัญหาในพื้นที่มาแต่แรก และแม้ว่าผลการประชุม กทข. จะนำมาซึ่งความเห็นพ้องต้องกันในหมู่คณะกรรมการ แต่ก็ยังเป็นเพราะคณะกรรมการจุดยีนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (homogenous) ร่วมกันอยู่แล้ว การปรึกษาหารือจึงไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจุดยีนใดๆ หรือมีการใช้เหตุผลเพื่อกำจัดอิทธิพลของอำนาจของภาคราชการ และผลประโยชน์ของภาคธุรกิจ

การประชุมที่จำกัดอยู่ในกลุ่มตัวแสดงไม่มีจุดยีนที่มีความหลากหลาย ภายใต้การกำหนดประเด็นที่คับแคบ อีกทั้งไม่ได้มีการใช้ข้อมูลเพียงพอ ไม่สามารถก่อให้เกิดการปรึกษาหารือที่มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกัน จึงไม่สามารถพัฒนาวาทกรรมในการจัดการน้ำได้ หากแต่เป็นสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่มากขึ้นเรื่อยๆ

2. คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก มีองค์ประกอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและครอบคลุมมากกว่า กทข. ประกอบกับสถานะในการประชุมดูมีความเท่าเทียม และไม่มีความเชื่อมโยงกับอำนาจทางการเมืองโดยตรง ตลอดจนการมีโครงสร้างการตัดสินใจที่กระจายอำนาจมากกว่าการตัดสินใจใน กทข. ทำให้กระบวนการตัดสินใจมีความชอบ

ธรรมมากขึ้น แต่การประชุมคณะอนุกรรมการไม่มีประเด็นเรื่องแนวทางการจัดการน้ำจังหวัดระยอง จึงทำให้ไม่เห็นบทบาทของกระบวนการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำได้

ปัญหาของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกคือ แม้จะมีโครงสร้างและกระบวนการที่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในแง่ของความครอบคลุม ความเสมอภาคระหว่างตัวแสดง และมีความพยายามในการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจมากขึ้น แต่เนื่องจากการปรึกษาหารือในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำไม่สามารถสะท้อนประเด็นความขัดแย้ง และแนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยองได้

3. คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ ในแง่องค์ประกอบของ คณะกรรมการมีความครอบคลุมตัวแสดงทั้งฝ่ายราชการ ฝ่ายเอกชน และกลุ่มผู้คัดค้านมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น แต่ในส่วนของตัวแสดงฝ่ายคัดค้าน กลุ่มนักพัฒนาภาคเอกชนและแกนนำชุมชนที่อยู่นอกเครือข่ายชนชั้นนำก็ยังถูกกีดกันออกไป กระบวนการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยอง จึงถือได้ว่าไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจอย่างแท้จริง แต่ก็เป็นเวทีระดับเดียวที่มีครอบคลุมองค์ประกอบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากที่สุด และนำไปสู่การสร้างข้อตกลงร่วมในการจัดสรรน้ำในอ่างเก็บน้ำประแสร์ โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่า เวทีคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ เป็นเวทีเดียวที่มีองค์ประกอบของการปรึกษาหารือมากที่สุด กรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ มีการประชุมต่อเนื่อง 5 ครั้ง ซึ่งมีผลวัตของการยอมรับในวาทกรรมการจัดการน้ำที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำมากขึ้น นำไปสู่การเสนอแนวคิดการผันน้ำที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของเกษตรกรในพื้นที่ควบคู่ไปกับผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม มีนัยในการยอมรับประเด็นเชิงคุณค่าอย่างเท่าเทียมในการพัฒนามากขึ้น ดังที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงเพื่อความร่วมมือการดำเนินงานโครงการวางท่อเชื่อมโยงอ่างเก็บน้ำประแสร์-คลองใหญ่ ระหว่างจังหวัดระยองและตัวแทนประชาชนในเขตอำเภอวังจันทร์ อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งข้อตกลงดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้แลกเปลี่ยนเหตุผลและข้อมูลจากการปรึกษาหารือเท่านั้น แต่มีเงื่อนไขการต่อรองเชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงสองฝ่าย การตัดสินใจที่ดูเหมือนจะมีคุณภาพที่ยอมรับความเท่าเทียมกันจึงเป็นผลมาจากการสร้างอำนาจถ่วงดุลของตัวแสดงฝ่ายคัดค้าน จนทำให้ฝ่ายราชการยอมรับในข้อเสนอดังกล่าว โดยเนื้อหาในบทต่อไปจะพิจารณาถึงผลของกระบวนการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำประแสร์ในรายละเอียดต่อไป

4.9 ข้อสังเกตจากการศึกษาปฏิบัติการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำ ในจังหวัดระยอง

จากการวิเคราะห์กระบวนการปรึกษาหารือที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ข้างต้น พบว่า ภายได้ข้อจำกัดของสถานการณ์ที่มีความขัดแย้ง จะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ถ้าจะทดสอบความเป็นไปได้ของการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในสถานการณ์ที่เป็นจริง

ผลการศึกษาพบว่า ในเวทีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในจังหวัดระยอง มีเฉพาะคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์เท่านั้น ที่มีความโน้มเอียงไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือ แต่ก็ยังเป็นเพียงเวทีการประชุมแบบพหุภาคี ซึ่งมีแต่ละฝ่ายยังอยู่บนฐานคิดแบบกลุ่มผลประโยชน์และคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่ม ตัวแสดงในเวทีการประชุมที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นแค่เรื่องการขยายการมีส่วนร่วมในแง่องค์ประกอบของภาคี ซึ่งเป็นเพียงมิติเดียวของประชาธิปไตยเท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของ James Fishkin ที่เสนอว่ากระบวนการประชาธิปไตยจะต้องรวบรวมความชอบของคนอย่างเสมอภาค โดยที่ทุกคนที่เข้าร่วมต้องเป็นตัวแทนของทุกฝ่าย มีการปรึกษาหารือที่ในวงกว้าง ประชาชนมีส่วนร่วมในสัดส่วนที่มีความหมาย และไม่มีการใช้อำนาจบังคับ หรือแม้แต่เผด็จการของเสียงส่วนใหญ่ (Fishkin, 1995 cited in Naruemon Thabjumpon) กระบวนการที่เกิดขึ้นจึงแต่ไม่สามารถพัฒนาให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือที่มีพลังได้อย่างแท้จริง ซึ่งจำเป็นซึ่งจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขและข้อจำกัดของการปรึกษาหารือในบริบทของการจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็น

- รัฐ และระบบราชการ มีอิทธิพลต่อกระบวนการปรึกษาหารืออย่างไร และควรจะปรับบทบาทอย่างไรให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมแบบปรึกษาหารือได้อย่างไร
- เครือข่ายอำนาจและผลประโยชน์ ส่งผลต่อกระบวนการปรึกษาหารือในการจัดการน้ำระยองมากน้อยแค่ไหน และจะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะจัดการกับอำนาจและผลประโยชน์ได้อย่างไร
- บทบาทของประชาชน ผู้นำชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนกับการปรึกษาหารือ
- การทำลายกระบวนการปรึกษาหารือจากแนวคิดและเครื่องมือแบบอื่นๆ

ในบทต่อไป ผู้วิจัยจะอภิปรายถึงประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ก่อนจะสรุปให้เห็นเงื่อนไขและข้อจำกัดของการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการเมืองเรื่องการพัฒนาของสังคมไทยต่อไป