

แผนการจัดการน้ำ 20 ปี: กลไกอำนาจของรัฐและการมีส่วนร่วม

Plan on Water Management in 20 Years: the Machinery of Thai State Power and Participation

พรศิริ ชีวาพัฒนานวงส์¹ / นรินทร์ คำนุ²

Pornsiri Cheevapattananuwong / Nirundorn Khamnu

¹⁻² อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Mahasarakham University

Received: April 26, 2023

Revised: July 20, 2023

Accepted: August 18, 2023

DOI:

บทคัดย่อ

น้ำคือทรัพยากรที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิต บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แผนการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย แนวคิดของ Bacchi ถูกประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 และพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ. 2561 รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมายังไม่เป็นระบบ แผนนี้แสดงให้เห็นแนวคิดการครองอำนาจของรัฐ แม้จะมีความพยายามบูรณาการให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่ปัญหาเก่ายังคงซ่อนอยู่ เช่น การเรียกร้องค่าชดเชยจากผลกระทบในอดีต ปัญหาเศรษฐกิจครัวเรือน ปัญหาด้านอาหารของสตรี เด็กและคนชรา นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดจากแผนคือ ข้อจำกัดที่หลากหลาย เช่น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ระเบียบที่บังคับใช้เฉพาะสำหรับผู้ได้รับผลกระทบในช่วงภาวะฉุกเฉิน แผนการจัดการทรัพยากรน้ำนี้จัดทำเพื่อดำเนินการ 20 ปีและอำนาจจตุกรวมอยู่ที่รัฐไทย ขณะที่การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตลอด เช่น มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ประเด็นเรื่อง

ธรรมชาติ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้น เหล่านี้เป็นปัจจัยท้าทายในการปรับปรุงแผน เพื่อให้เหมาะสมในช่วงเวลาต่าง ๆ

คำสำคัญ: การครองอำนาจนำ, การจัดการน้ำ, พระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ. 2561, แม่น้ำมูล

Abstract

Water is an essential resource for living. This article aimed to analyze a plan on water resource management in Thailand. The Bacchi concept was applied to analyze the data towards the master plan on water resource management in 20 years (from 2561-2580 B.E.), the Water Act B.E. 2561, and other related documents. The finding showed that the management of water resources was not well-organized. This plan revealed a concept of Thai state hegemony. Although there was an attempt of integrative flow for the management, some previous obstacles had still concealed, such as requests of compensation from an impact in the past, problems on household economy, problems on food for women, children, and the elderly. Besides there were other impacts from the plan –the variety of limitations like public participation, regulations for affected ones during the emergency. The plan on water resource management had been set for 20-year operation and the power was centralized by the Thai state. Meanwhile, any transformation has thoroughly been proceeded like political transformation, an issue of good governance, and an extreme increase of climate change. These became the challenge factors to amend the plan to fit into different periods.

Keywords: hegemony, Mun River, water management, Water Resources Act B.E. 2561 (2018)

บทนำ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ที่โครงการ โจง-ซี-มูล เกิดขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก อุปโภคและบริโภค เนื่องจากข้อจำกัดที่ปริมาณน้ำไม่เพียงพอในฤดูแล้งและไม่สามารถกักเก็บน้ำได้ในฤดูฝน (Department of Energy Development, 1995) ในพ.ศ. 2545 มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง กรมต่าง ๆ (The Secretariat of the Cabinet, 2002) ต่อมารัฐบาลได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 หรือ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่มุ่งเน้นการพัฒนานวัตกรรม และเทคโนโลยี ภายใต้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักกรรมมาภิบาล (Office of the National Economics and Social Development Council, 2018) ด้วยการจัดการน้ำที่ผ่านมายัง ไม่มีการบูรณาการ ทำให้เกิดพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ. 2561 และแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ

แม้จะมีการดำเนินการบูรณาการจัดการน้ำภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2561 (Office of the National Water Resources, 2018) ควบคู่กับการใช้พระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ. 2561 หรือ พรบ.น้ำ 2561 แต่การบริหารจัดการน้ำก็ยังคงมีความท้าทายมาโดยตลอด โดยเฉพาะภาคอีสาน เช่น ปัญหาจากการสร้างเขื่อน อุทกภัยซ้ำซาก (Sirarak, 2022) ความเหลื่อมล้ำเมื่อเผชิญภัยพิบัติ (Manorom et al., 2021)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2581) หรือเรียกชื่อย่อว่าแผนการจัดการน้ำ 20 ปี โดยทำการศึกษาแผนงานและข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ใช้กรอบแนวคิดของ Bacchi (2009) ในการวิเคราะห์ เนื่องจาก Bacchi มีกระบวนการตั้งคำถามต่อแผนงานหรือนโยบาย มีการคิดวิเคราะห์เรื่องธรรมชาติของอำนาจ มีระบบการมองอำนาจในแผนงานนั้น ๆ ผ่านการตั้งคำถามต่อแผนงานนั้น ๆ (Bacchi, 2009) และวิธีของ Bacchi สามารถเป็นเครื่องมือที่จะอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ความรู้ และช่วยให้เกิดการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์

ได้ (McIlwain et al., 2022) ทั้งนี้ผู้เขียนได้ประยุกต์ 6 คำถามของ Bacchi มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์แผนการจัดการน้ำ 20 ปี ดังนี้ (ภาพ 1)

ภาพ 1

กรอบการวิเคราะห์แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี

กรอบการวิเคราะห์แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี ลุ่มแม่น้ำมูล ประยุกต์จากแนวคิดของ Bacchi	
1	ประเด็นปัญหาสำคัญของแผนการจัดการน้ำ
2	วิธีคิดและแนวคิดการจัดการน้ำของรัฐไทย
3	กระบวนการสร้างความเข้าใจและวิธีการสื่อสาร
4	บทวิเคราะห์-วิพากษ์เบื้องหลังแผนแม่บท
5	ความกังวลใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
6	ข้อสังเกตแผนการจัดการน้ำที่ส่งผลต่อประชาชน

กรอบในการศึกษาบทความนี้ ผู้เขียนศึกษากรณีพื้นที่ลุ่มน้ำมูล เนื่องจากเป็นลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในภาคอีสานครอบคลุมพื้นที่กว่า 70943.01 ตร.กม. ใน 15 จังหวัด เพราะแม่น้ำมูลเป็นลุ่มน้ำที่มีสาขามากที่สุดรองจากลำชี (Office of the National Water Resources, 2021a) อีกทั้งมีป่าบุงป่าทามซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง (Khammongkol, 2013)

การบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

จากการศึกษาแผนการจัดการน้ำ 20 ปี ควบคู่กับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พบว่าทั้งสองมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ด้านกฎหมายในการ

ดำเนินการจัดสรร และการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยแผนการจัดการน้ำ 20 ปี มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นหลักในการบูรณาการการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ ซึ่งแบ่งงาน ดำเนินงาน ไว้ 6 มิติ คือ 1) การจัดการน้ำอุปโภค บริโภค 2) การสร้างความมั่นคงของ น้ำภาคการผลิต 3) การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย 4) การจัดการคุณภาพน้ำและอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำ 5) การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลาย ของดิน และ 6) การบริหารจัดการ ในบทความนี้จะเน้นทำการวิเคราะห์แผนการจัดการ น้ำ 20 ปี ในมิติที่ 6 เรื่องการบริหารจัดการ เนื่องจากการบริหารจัดการนั้น มีความสำคัญต่อการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการอย่างมาก

ประเด็นปัญหาที่สำคัญของแผนการจัดการน้ำ

ใน พรบ.น้ำ 2561 และ แผนการจัดการน้ำ 20 ปี เชื่อมโยงกับปัญหาของ แผนการจัดการน้ำใน 2 ประเด็นหลักคือ 1) อำนาจ บทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง และ 2) แนวทางในการปฏิบัติหรือกรอบในการดำเนินงาน เช่น

1) ในพรบ.น้ำ 2561 สะท้อนปัญหาของการบริหารจัดการน้ำ ผ่านมาตราที่ 3 ที่ ระบุถึงเรื่องการจัดสรร การใช้ การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู การอนุรักษ์ ทรัพยากรน้ำ และสิทธิในน้ำให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เชื่อมโยงกับการใช้อำนาจ ในมาตราที่ 5 ของนายกรัฐมนตรี ที่มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเพื่อปฏิบัติภารกิจ ภาวะน้ำท่วม น้ำแล้ง และออกกฎระเบียบต่าง ๆ เช่น กิจการการใช้น้ำแต่ละประเภท หรือ ผลกระทบต่อประชาชน นอกจากนี้ในมาตราที่ 9 มีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการ น้ำ มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) และให้อำนาจหน้าที่ กนช. ตาม มาตราที่ 17 ซึ่ง กนช. มีหน้าที่เกี่ยวกับ การบริหารทรัพยากรน้ำ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ ซึ่งแสดงถึงการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอย่างชัดเจนผ่านแนวทางปฏิบัติของกนช. อัน ส่งผลต่อปัญหาการจัดการน้ำที่เหมาะสมในท้องถิ่น

2) ในส่วนของแผนการจัดการน้ำ 20 ปี กล่าวถึงแนวทางการขับเคลื่อนเพื่อแก้ปัญหาการจัดการน้ำ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนตามเป้าหมายได้ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่ในการบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 46/2560 นำมาซึ่งการทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี และมีเป้าหมายการจัดการน้ำ โดยปรับปรุงทบทวนกฎหมายและข้อบังคับการใช้น้ำต่าง ๆ อีกทั้งยังระบุแนวทางปฏิบัติในการขับเคลื่อนเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (Office of the National Water Resources, 2018) สิ่งนี้แสดงว่าการจัดการที่ผ่านมาเป็นปัญหา เรื่องไม่มีประสิทธิภาพ และยังไม่มีความเชื่อมโยงกับภาคประชาชนมากนัก ซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนในภาคอีสาน เช่น ปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อนและฝายกั้นลำน้ำต่าง ๆ ในภาคอีสานช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาที่ดินทำกินริมฝั่งแม่น้ำเป็นต้น (Chulalongkorn University Social Research Institution, 2021)

ในกลุ่มน้ำมูล แนวทางการบริหารจัดการน้ำปัจจุบัน เกิดขึ้นภายใต้แผนการจัดการน้ำ 20 ปี โดยเชื่อมโยงกับแผนจัดการน้ำในโครงการ โขง ซี มูล ตั้งแต่ปี 2530 เพื่อต้องการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในการเพาะปลูก อุปโภค บริโภคช่วงฤดูแล้ง (Department of Energy Development, 1995) ก่อให้เกิดการสร้างเขื่อนและฝายในภาคอีสานอย่างต่อเนื่อง ต่อมา มีประกาศพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2545) ทำให้มีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องฝายและเขื่อนในโครงการ โขง ซี มูล ของกรมพัฒนาส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ขณะนั้น ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถูกปรับเปลี่ยนไปสังกัดหน่วยงานใหม่ต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และบางส่วนร่วมกับ กรมพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน เพื่อดูแลเรื่อง การบริหารจัดการน้ำ และ การ

ผลิตไฟฟ้า ขณะที่มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากฝายและเขื่อนต่าง ๆ ในภาคอีสานมีอย่างต่อเนื่อง

ในปี พ.ศ. 2561 มีการตราพระราชบัญญัติน้ำขึ้น เกิดแผนแม่บทการจัดการน้ำ 20 ปีนี้ และก่อตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ จากนั้นได้ปรับเปลี่ยนจัดแบ่งลุ่มน้ำใหม่ในปี พ.ศ. 2564 เป็น 22 ลุ่มน้ำ ซึ่งภาคอีสานมี 3 ลุ่มน้ำ ได้แก่ ลุ่มน้ำโขง ตะวันออกเฉียงเหนือ ลุ่มน้ำชี และลุ่มน้ำมูล ขณะที่โครงการโขง-ชี-มูล ก็ยังคงถูกกล่าวถึงเช่น นายกรัฐมนตรีได้ลงพื้นที่ จ.อุบลราชธานี ร่วมกับกรมชลประทานเรื่องแผนบริหารจัดการน้ำชี-มูล-น้ำโขง เพื่อลดผลกระทบน้ำท่วมในเดือนตุลาคม 2564 (Royal Irrigation Department, 2021)

วิธีคิดและแนวคิดการจัดการน้ำของประเทศไทย

จากความเป็นมาของพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ. 2561 และ แผนแม่บทการจัดการน้ำ 20 ปีนี้ แสดงให้เห็นว่า รัฐมีการใช้แนวคิดการครองอำนาจนำ (Hegemony) ตามแบบของอันโตนิโอ กรัมสกี (Antonio Gramsci) ซึ่งหมายถึง ฝายที่ช่วงชิงพื้นที่ทางความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรในประชาสังคมได้ ฝายนั้นจะมีฐานะครองอำนาจนำ (Hegemony) (Boonmee, 2004) อีกทั้งมีการสร้างพันธมิตรทางการเมือง (Political Alliance) การใช้มิติทางวัฒนธรรม ศิลธรรม และปัญญาชน เข้ามาอยู่ในการปฏิบัติการเชิงอำนาจ รวมถึงการใช้พื้นที่ทางความคิด และความเห็นพ้องต้องกันเชื่อมโยงกับแนวคิดประชาสังคม ซึ่งทำให้สามารถมีการครองอำนาจนำได้ แนวคิดนี้ถูกนำไปใช้ในหลายแง่มุม ทั้งด้านการเมือง วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม (Bates, 1975; Buddharaksa, 2014)

จากการศึกษาแนวความคิดการครองอำนาจนำพบว่า มีการนำไปใช้เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ โดย Cascão and Zeitoun (2013) กล่าวถึง การครองอำนาจนำ (Hegemony) และ การวิพากษ์การเมืองเรื่องน้ำ (Critical Hydropolitics) โดยมองการครองอำนาจนำเรื่องน้ำว่า การครองอำนาจนำจะเกิดขึ้นระดับลุ่มน้ำ โดยจะมีการ

ควบคุมการไหลของน้ำนั้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเสริมอำนาจให้กับผู้มีอำนาจ ทั้งนี้มีการแบ่งการครองอำนาจของน้ำ (Hydro-Hegemony) ไว้ 4 ประการ กล่าวคือ 1) อำนาจทางกายภาพ (Geography Power) อย่างที่ตั้งของกลุ่มน้ำ ซึ่งเชื่อมโยงกับอำนาจการควบคุมการไหลของน้ำ เช่นที่ตั้งของเขื่อนต่าง ๆ ในบริเวณต้นน้ำ 2) อำนาจทางวัตถุ (Material Power) เป็นอำนาจที่เห็นได้ชัดเจน อย่างอำนาจทางการเงิน เศรษฐกิจ เทคโนโลยี ซึ่งมีอิทธิพลต่อการต่อรอง เช่นงบประมาณต่าง ๆ 3) อำนาจต่อรอง (Bargaining Power) เกี่ยวข้องกับศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Actors) ในการควบคุมกฎระเบียบ ในการต่อรองหรือการวางแผนการใช้น้ำ เช่น กฎหมายต่าง ๆ และ 4) อำนาจด้านความคิด (Ideational Power) เกี่ยวข้องกับความเป็นเจ้าของ เช่น เรื่องเล่าต่าง ๆ ในสังคมบริเวณลุ่มน้ำนั้น (Cascão & Zeitoun, 2013)

ด้วยแนวคิดการครองอำนาจน้ำที่กล่าวมา รัฐไทยอยู่ในฐานะได้เปรียบ ขณะเดียวกันก็ได้รับการยอมรับว่าความคิดของรัฐนั้นถูกต้องชอบธรรม และมีฐานะเป็นการครองอำนาจน้ำในสังคม เช่น รัฐควบคุมการไหลของน้ำในเขื่อนต่าง ๆ และเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน กรณีศึกษาที่สะท้อนว่าแผนนี้มีการครองอำนาจนำทางความคิดเรื่องการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้งในภาคอีสาน มีการสร้างพื้นที่ทางความคิดให้กับคนทั่วไปผ่านสื่อต่าง ๆ และภาคประชาสังคม ดังเช่น การลงพื้นที่ช่วงเกิดอุทกภัย ที่จังหวัดอุบลราชธานีและ ศรีสะเกษของรองนายกรัฐมนตรี เมื่อตุลาคม 2565 พร้อมเผยแพร่ความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำแล้งและน้ำท่วมและนำ 13 มาตรการรับมือฤดูฝนมาใช้ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการ ปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำในแหล่งน้ำขนาดใหญ่-กลางและเขื่อนระบายน้ำต่าง ๆ (Royal Thai Government, 2022; Workpoint Today, 2022) สิ่งนี้สะท้อนความคิดว่า การสร้างเขื่อนนั้นมีความชอบธรรมในการก่อสร้างและมีการจัดสรรงบประมาณในการจัดการน้ำ อีกทั้งรัฐบาลมีศีลธรรมในการปฏิบัติการเชิงอำนาจต่อประชาชน ขณะที่เขื่อนในลุ่มน้ำมูล เช่น เขื่อนราษีไศล เขื่อนปากมูลที่สร้างมาก่อนหน้านี้ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชุมชน จำนวนพันธุ์ปลา พันธุ์พืชลดลง และการหาเลี้ยงชีพของประชาชน

เปลี่ยนแปลง ส่งผลกระทบต่อรายได้และเศรษฐกิจในครัวเรือนของคนในท้องถิ่นเป็นจำนวนมากจนถึงปัจจุบัน (Kiguchi, 2020; Manorom, 2005)

กระบวนการสร้างความเข้าใจและวิธีการสื่อสาร

แผนการจัดการน้ำ 20 ปีถูกสื่อสารสร้างความเข้าใจให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ 2 ประการคือ 1) ด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 20 ปี และ 2) ด้านการเสริมหนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ

1) เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ จึงมีการปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ 20 ปี มีการตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีแนวทางการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามแผนแม่บทในประเด็นที่ 19 ระดับ 2 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 ว่าด้วยเรื่องการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่สื่อสารว่าจะมีการพัฒนาการจัดการเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ รวมถึงอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ ซึ่งลุ่มน้ำมูลก็เป็นหนึ่งในลุ่มน้ำที่ได้รับการดำเนินการด้วยเช่นกัน มีการจัดทำรายงานระดับยุทธศาสตร์ เพื่อประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และมีแนวทางการพัฒนาลุ่มน้ำแบบบูรณาการ เพื่อการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของลุ่มน้ำมูล สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง (Office of the National Water Resources, 2021b)

2) นอกจากนี้แผนการจัดการน้ำ 20 ปีนี้ถูกนำเสนอให้เข้าใจว่ามีการดำเนินการที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 6 การเข้าถึงน้ำสะอาดและสุขาภิบาลที่ดี ปัญหาการขาดแคลนน้ำสะอาด เป้าหมายที่ 12 มีการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืนเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เชื่อมโยงกับเป้าหมายที่ 13 ด้านการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย

บทวิเคราะห์-วิพากษ์เบื้องหลังแผนแม่บท

ในแผนการจัดการน้ำ 20 ปี ผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาที่ถูกซ่อนอยู่คือ 1) การบูรณาการการจัดการน้ำ นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การแก้ปัญหาไม่ตรงจุด 2) ปัญหาขัดแย้งจากผลกระทบของการสร้างฝายและเขื่อนต่าง ๆ 3) การบริหารจัดการน้ำเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางการเมือง และ 4) ผลกระทบด้านสังคมจากการจำกัดสิทธิมนุษยชน รวมถึงประเด็นด้านธรรมาภิบาลด้านการบริหารจัดการน้ำ

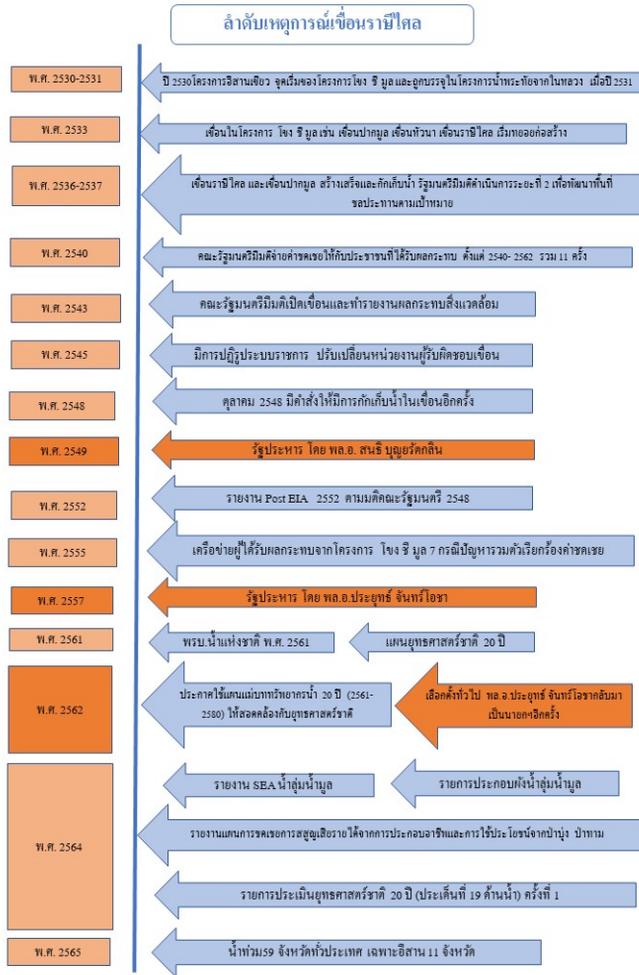
1) การจัดตั้งสำนักงานน้ำแห่งชาติสะท้อนการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการน้ำมากกว่าที่จะมีการดำเนินการตามบริบทของพื้นที่ เนื่องจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ มีตัวแทนเพียง 6 คน มีสัดส่วนจากผู้แทนองค์กรใช้น้ำ 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน ตามระเบียบของกนช. ขณะที่ประเทศไทยมีทั้งหมด 22 ลุ่มน้ำและแต่ละลุ่มน้ำก็มีบริบทแตกต่างกันไป ซึ่งตัวแทนจากท้องถิ่น 1 คนไม่สามารถทราบถึงบริบทของปัญหาการจัดการน้ำในท้องถิ่นทั้งหมดได้

2) จากการเรียกร้องค่าชดเชยของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนเนื่องจากระบบนิเวศในพื้นที่นาตามเปลี่ยนไป ทำให้ผลผลิตไม่แน่นอนและลดลงกว่าช่วงที่ยังไม่สร้างเขื่อน (Chulalongkorn University Social Research Institution, 2021) สิ่งนี้เป็นปัญหาขัดแย้งในเรื่องการจ่ายค่าชดเชยที่ทำกิน เพราะชาวบ้านสูญเสียวิถีชีวิตและต้องการหาทางฟื้นฟูระบบนิเวศลุ่มน้ำ (Borders News, 2022) ปัญหาที่ยืดเยื้อนี้มีผลต่อปัญหาสังคมด้วย เช่นความเหลื่อมล้ำมิติทางสังคมกรณี เด็ก สตรี คนชรา ที่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารใกล้บ้าน และทรัพยากรท้องถิ่น ได้เหมือนเดิม ทำให้ต้องพึ่งพาหัวหน้าครอบครัวที่เป็นชายมากขึ้น อีกทั้งฝ่ายชายเองถูกกดดัน เพราะต้องแบกรับภาระทางเศรษฐกิจในการเลี้ยงดูครอบครัวเพิ่มมากขึ้น ภูมิปัญญาและพิธีกรรมทางวัฒนธรรมชุมชนบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าทุ่งป่าตามก็เลือนหายไป (Chulalongkorn University Social Research Institution, 2021) ขณะที่การตรวจสอบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดทำแผนงานการชดเชยการสูญเสียรายได้ใช้เวลานาน ทำให้มีการเรียกร้องเพื่อเปิดเขื่อนเรื่อยมา ผวนวกกับตั้งแต่มีการสร้างเขื่อนใน

ลำนํ้ามูล เกิดรัฐประหาร 2 ครั้ง (พ.ศ. 2549 และ 2557) ทำให้ชื่อเรียกเรื่องด้านการ
 ยี่ยวยาและฟื้นฟูระบบนิเวศน์ที่สูญเสียไปยึดเขี่ยยาวนาน ดังกรณีที่เกิดขึ้นที่เขื่อน
 ราษีไศล (ภาพ 2)

ภาพ 2

รวบรวมจากผู้เขียนและรายงานภาคสนามของ จิตรกรรณิ์ สมยานนทนากุล



3) การบริหารทรัพยากรน้ำมีความเชื่อมโยงกับการเมือง นักการเมือง การเลือกตั้ง และการวางแผนการพัฒนา (Chulalongkorn University Social Research Institution, 2021; Kirchherr, 2018; Tantivitayapitak, 2011) ซึ่งสัมพันธ์กับเรื่องผลประโยชน์ในท้องถิ่น เช่น ปี 2554 การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนและการผันน้ำไปที่ต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกับฐานเสียงของนักการเมือง (Tantivitayapitak, 2011) หรือกรณีการสร้างเขื่อนและการจัดการน้ำก็ถูกกล่าวในช่วงเลือกตั้งที่ประเทศพม่าและไทย (Kirchherr, 2018) รวมถึงผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน สุชาติร์ตัน เกยูราพันธ์ ได้แถลงข่าวขงนโยบายเดินหน้าโครงการ โขง ชี มูล เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมน้ำแล้งในภาคอีสาน (Prachatai, 2022) ในการเลือกตั้งปี 2566 ด้วย จะเห็นได้ว่าแผนการจัดการน้ำที่ผ่านมา มีความเชื่อมโยงกับเรื่องประโยชน์ทางการเมืองของนักการเมืองที่เกี่ยวข้อง

4) ด้านการจำกัดสิทธิพบว่า พระราชบัญญัติน้ำ 2561 หน้าแรก แสดงให้เห็นว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตราที่ 26 อันเป็นข้อจำกัดด้านสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน ตั้งแต่มีข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 สิ่งนี้สะท้อนถึงธรรมาภิบาลของโครงสร้างกฎหมาย จากข้อมูลการประเมินแผนแม่บทเรื่องการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบในปี 2564 ของสำนักงานยุทธศาสตร์ชาติพบว่า ระดับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการน้ำยังอยู่ระดับต่ำกว่าเป้าหมายระดับเสียง และยังไม่มียางานผลความสำเร็จของการดำเนินการฟื้นฟูลำน้ำสายหลัก ตั้งแต่มีแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี (Office of the Secretary of the National Strategy Committee, 2021) อีกทั้งในแผนงานด้านที่ 6 ที่ระบุถึงเป้าหมายเรื่องประชาสัมพันธและการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน ในแผนระบุนโยบายสนับสนุนองค์กรลุ่มน้ำ และสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐและเอกชน (Office of the National Water Resources, 2018) แต่ไม่มีการระบุถึงการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐกับภาคประชาชน

สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่าธรรมาภิบาลด้านสิทธิ ซึ่งเป็นความท้าทายของการจัดการน้ำ เพราะถูกแทรกอยู่ในกฎหมาย เช่น การให้ค่าชดเชยกรณีเสียประโยชน์จากที่ดินทำกิน เมื่อได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ในพระราชบัญญัติน้ำก็ไม่ได้กำหนดชัดเจนเรื่องระยะเวลาในการจ่ายค่าชดเชย และไม่แสดงวิธีคิดคำนวณที่ชัดเจน สิ่งนี้มีความสำคัญด้านสิทธิ ความเป็นธรรมและธรรมาภิบาลต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งหากเกิดผลกระทบระยะยาว ความเสียหายไม่ได้ถูกนำมาคำนวณในค่าชดเชย เช่น กรณีเขื่อนราษีไศล อีกทั้งในแผนการจัดการน้ำ 20 ปี ด้านที่ 6 ไม่ได้การระบุเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาคประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในระยะยาว

นอกจากปัญหาที่ถูกซ่อนอยู่ดังที่กล่าวมาแล้ว การเรียกร้องค่าชดเชยของชาวบ้านที่ยาวนานนั้น เนื่องจากพื้นที่ป่าบุ่งป่าทามของชาวบ้านที่เสียไปมีความสำคัญต่ออาชีพมาก ดังนั้นรัฐควรให้ความสำคัญในการจ่ายค่าเสียโอกาสและทำการฟื้นฟูทรัพยากร เพราะในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้ระบุเรื่องสร้างโอกาส ความเสมอภาคทางสังคม และการเข้าถึงทรัพยากรว่า การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งควรกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินอย่างเป็นธรรม ควรมีการปรับระบบการถือครองที่ดิน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะ เพื่อประชาชนที่มีรายได้น้อย ได้มีอาชีพ และสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ (Office of the National Economics and Social Development Council, 2018) อีกทั้งจะเป็นการส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกร่วมกับชุมชน ตามแผนการจัดการน้ำด้านที่ 6 ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ผลกระทบเชิงบวกและลบของแผนการจัดการน้ำ 20 ปี ไว้ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวก

1) ความพยายามของรัฐบาลที่จะบริหารจัดการน้ำเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีความจำเป็นต้องมีการบูรณาการนโยบายต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้กิจการที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งมีกระบวนการวัดผล เพื่อตอบโจทย์การดำเนินการเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป้าที่ 6 เรื่องการสร้างหลักประกัน การจัดให้มีน้ำ

และสุขอนามัยสำหรับทุกคน และมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน (Office of the Secretary of the National Strategy Committee, 2021)

2) การที่รัฐจ่ายค่าชดเชยจากผลกระทบของการสร้างเขื่อนที่ผ่านมา ทำให้ชาวบ้านบางส่วนนำเงินไปชำระหนี้ที่มีอยู่ ทำให้มีการทำนาปรัง และปลากะชังเพิ่มขึ้นในบางพื้นที่ (Chulalongkorn University Social Research Institution, 2021)

3) ชาวบ้านได้เรียนรู้เรื่องกฎหมายและสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง เมื่อเกิดผลกระทบจากการสร้างเขื่อนจากและการจัดการน้ำของภาครัฐ
ผลกระทบเชิงลบ

1) การบริหารจัดการน้ำที่ขาดการมีส่วนร่วม ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องค่าชดเชย เพราะการประเมินผลกระทบใช้เวลาพิสูจน์นาน ทำให้เกิดค่าเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ อีกทั้งกลุ่มคนเปราะบางเช่น เด็ก สตรี และ คนชรา เพิ่มขึ้นเพราะต้องการพึ่งพิงรายได้จากหัวหน้าครอบครัวมีสูงขึ้น ความมั่นคงด้านอาหารลดลงเพราะพื้นที่อาหารลดลง (Chulalongkorn University Social Research Institution, 2021)

2) อาชีพบางประเภทเช่น การต้มเกลือ การเก็บสมุนไพร การปลูกปอ การเลี้ยงวัวควายในพื้นที่ลุ่มน้ำมูล และการส่งต่อความรู้หรือภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอาจสูญหายไป (Chulalongkorn University Social Research Institution, 2021)

3) รัฐอาจขาดการสนับสนุนและการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับภาคประชาชน ทำให้รัฐได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน และอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง

4) ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชาวบ้าน อาจส่งผลชาวบ้านให้เกิดอคติหรือไม่ไว้ใจ จึงไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐในโครงการอื่น ๆ

ความกังวลใจต่อผู้มีส่วนได้-ส่วนเสีย

เมื่อมีแผนการจัดการน้ำ 20 ปีขึ้นไป ได้ส่งผลหลายประการ ซึ่งผู้เขียนแบ่งได้ดังนี้

1) การแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงกับบริบทท้องถิ่น 2) ความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐลดลง รวมถึง 3) อำนาจและปัญหาหลังภาวะฉุกเฉิน

- 1) ปัญหาผู้แทนจากประชาชนที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้และกำหนดนโยบายมีสัดส่วนน้อย ตามมาตราที่ 5 ใน พรบ.น้ำ พ.ศ. 2561 ระบุให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และ ออกกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้หากเกิดภาวะฉุกเฉิน ใครจะเป็นผู้ออกให้ทันการ เพราะ ตามมาตราที่ 9 แทบไม่มีตัวแทนของภาคประชาชนที่ใกล้ชิดปัญหา ระบุเพียงว่า มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน (Office of the National Water Resources, 2021b; Office of the Secretary of the National Strategy Committee, 2018) ซึ่งผู้แทนที่ถูกคัดเลือกนั้น ไม่สามารถทราบปัญหาและบริบทต่าง ๆ ในพื้นที่ทั้ง 22 กลุ่มน้ำ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมีมากกว่า 7850 แห่ง (Department of Local Administration, 2020) มีบริบทแตกต่างกัน ทำให้ตัวแทนไม่เป็นตัวแทนอย่างแท้จริง
- 2) กรมชลประทานเชื่อว่าการจัดการปัญหาน้ำท่วม ตามแผนที่ประชุมปี 2562 ได้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการน้ำ จะทำให้มีการควบคุมน้ำในเขื่อนและจะช่วยในการลดปัญหาน้ำท่วม (Royal Irrigation Department, 2019) อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์น้ำท่วมปี 65 สะท้อนให้เห็นว่า แผนที่มื่ออาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และการปฏิบัติก็ไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แม้ว่าจะมีแผนการบริหารจัดการมาแล้วกว่า 5 ปี แต่ความไม่เข้าใจเรื่องระเบียบต่าง ๆ ของคนในพื้นที่ ความไม่เชื่อมั่นในโครงการของรัฐมีผลต่อการให้ความร่วมมือของชาวบ้าน เพราะที่ผ่านมา โครงการโขง ชี มูล ทำให้ชีวิตชาวบ้านประสบปัญหา ส่นวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงขึ้น
- 3) การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในภาวะฉุกเฉิน ตามพรบ.น้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 66 ถึง 70 ที่ระบุเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการจัดการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม ซึ่งให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิในการที่จะเข้าไปปฏิบัติการในยามฉุกเฉิน โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า แต่ต้องแจ้งเจ้าของหรือผู้ครอบครองพื้นที่นั้นก่อน ด้วยเหตุนี้ หากมีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองสามารถทำการร้องเรียน ในกรณีที่มีความเสียหาย หรือ เสียสิทธิก็

สามารถทำเรื่องเพื่อขอรับค่าชดเชยได้ภายใน 1 ปี แต่ในพระราชบัญญัติไม่ได้ระบุว่าการเสียสิทธิในพื้นที่นั้น ๆ เมื่อร้องเรียนค่าเสียหายไปแล้ว จะได้รับการชดเชยหรือไม่ และภายในกี่วันหลังจากมีการร้องเรียน ซึ่งถือเป็นช่องว่างทางกฎหมาย แสดงถึงความที่ไม่ชัดเจนของระเบียบ ทำให้ผู้เสียโอกาสขาดประโยชน์ อีกทั้งในพระราชบัญญัตินี้ยังให้สิทธิกับเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ต้องรับผิดชอบ หากเป็นการกระทำกรณีฉุกเฉิน ประเด็นนี้ถือเป็นคาบสองคม และเป็นช่องที่จะให้มีการตีความเพื่อหลบเลี่ยงการทำคดีได้เช่นกัน

จากการสังเคราะห์ผลการศึกษาในภาพรวมพบว่า การรวมศูนย์อำนาจการจัดการน้ำ ทำให้ขาดบริบทท้องถิ่นในกรแก้ไขปัญหา กลไกของรัฐใช้อำนาจที่ชอบธรรมในฐานะรองอำนาจในสังคม เพื่อควบคุมการไหลของน้ำในเขื่อนต่าง ๆ โดยสื่อสารถึงการจัดการน้ำนี้ว่าทำตามแนวทางยุทธศาสตร์ชาติ และเพื่อเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามนโยบายของรัฐ ในขณะที่ปัญหาที่ผ่านมาเช่น ผลกระทบจากการสร้างเขื่อน มีความเชื่อมโยงกับการเมือง แม้แผนจะเขียนเรื่องการมีส่วนร่วม แต่ภายใต้ระเบียบการปฏิบัติงานยังขาดความไม่ชัดเจน เช่นระยะเวลาการจ่ายค่าเสียหาย ซึ่งประเด็นเหล่านี้ที่ควรนำมาถกเถียงและพิจารณา โดยผู้เขียนสรุปเป็นข้อสังเกตดังนี้

ข้อสังเกตแผนการจัดการน้ำที่ส่งผลต่อประชาชน

แผนการจัดการน้ำที่ผ่านมา ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าส่งผลถึงประชาชนใน 4 มิติ คือ 1) ความท้าทายในการจัดการน้ำให้เหมาะสมเพียงพอกับกลุ่มผู้ใช้พื้นที่หลากหลาย แต่ละฤดู 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลและการใช้ข้อมูลเพื่อตัดสินใจ 3) ความไม่เข้าใจบริบทท้องถิ่น ทำให้ประชาชนขาดโอกาส 4) ควรมีการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมอย่างมีธรรมาภิบาล เนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง

1) แม้ว่ารัฐพยายามระบุแนวทางการป้องกันผ่านแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ แต่ความสามารถในการรับมือทั้งช่วงฤดูแล้งและฤดูฝนก็ยังคงมีความท้าทาย เช่น การมีเขื่อนเพื่อส่งน้ำในช่วงหน้าแล้ง ทำให้มีการใช้น้ำในปริมาณมากในฤดูแล้งเพื่อทำนาปรัง แต่น้ำไม่เพียงพอต่อผู้เลี้ยงปลากระชัง นอกจากนี้ปัญหาแม่น้ำมูลแห้งในปี 2563 ทำให้ผู้

เสียงปลากระฆังบริเวณลุ่มน้ำมูลขาดทุน (Post Today, 2020) ขณะที่ฤดูฝนก็ยังคงเกิดอุทกภัย เช่นปัญหาน้ำท่วมก็ยังคงเกิดขึ้นในหลายจังหวัดในลุ่มน้ำมูล เช่น อำเภอนาทราช จังหวัดร้อยเอ็ด เกิดน้ำท่วมสูงที่สุดในรอบ 50 ปี (Esan News Centre, 2022) และ 22 อำเภอในจังหวัดศรีสะเกษ พื้นที่นาและที่อยู่อาศัยเสียหายกว่า 289,025 ไร่ 53,545 ครัวเรือนและมีผู้เสียชีวิต 11 ราย ในช่วงอุทกภัยเดือนตุลาคม 2565 ที่ผ่านมา (Bangkokbiznews, 2022) รวมถึงการรับมือกับความต้องการใช้น้ำทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมีมากขึ้น ก็เป็นความท้าทายที่จะต้องบริหารจัดการให้เพียงพอเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความต้องการของประชาชน (Office of the Secretary of the National Strategy Committee, 2021)

2) การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล การบูรณาการข้อมูลเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะและเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม ยังไม่ใช่นโยบายที่ควร แม้จะมีการก่อตั้งหน่วยงานสำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สนช.) ให้เป็นหน่วยประสานงาน แต่สำนักนี้ไม่มีอำนาจบังคับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากนัก คล้ายคลึงกับสำนักงานอีอีซี ซึ่งทำหน้าที่ประสานงาน แต่อำนาจทั้งหมดในการบริหารขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกำกับนโยบายและนายกรัฐมนตรีนครี (Cheevapattananuwong, 2021) สะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการ ข้อดีคือ มีความเด็ดขาดรวดเร็ว หากมีข้อติดขัดที่ต้องแก้ไขอย่างทันท่วงที ข้อเสียคือ กรณีเกิดปัญหาหรือข้อพิพาททาง กนช.อาจไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอในการบริหารจัดการน้ำในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย เพราะมีตัวแทนของ กนช.จากท้องถิ่นเพียง 1 คน (Office of the National Water Resources, 2021b) ดังนั้นควรจะมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการมากกว่าการรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง (Porpongsakorn & Nanta, 2015) เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของรัฐส่งผลต่อการจัดการน้ำในท้องถิ่น

3) บริเวณลุ่มน้ำมูลในอดีต มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่เรียกว่าป่าบุงป่าทามกระจายอยู่หลายอำเภอบริเวณจังหวัดร้อยเอ็ด สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งอาหารที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ และช่วยเกื้อหนุนเศรษฐกิจครัวเรือน

ปัจจุบันมีสภาพเสื่อมโทรมลง เพราะนโยบายการพัฒนาจากส่วนกลางที่ขาดความเข้าใจในบริบทการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความหลากหลายในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ขาดโอกาสต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มความยากในการแก้ไขปัญหา ขณะที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก็ทวีความรุนแรง

4) แผนการบริหารจัดการน้ำต้องเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับชุมชนและส่วนภูมิภาคต้องร่วมบริหารจัดการ ดังเช่นกรณีศึกษาที่ จังหวัดสมุทรสงคราม (Thirasirikul, 2017) และสระแก้ว (Ruangsom, 2019) โดยส่วนกลางสนับสนุนเครื่องมือการบริหารจัดการ อีกทั้งรัฐควรให้อำนาจและงบประมาณที่เพียงพอสู่ส่วนภูมิภาค ให้สามารถบริหารจัดการได้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น พร้อมกับเพิ่มตัวแทนในส่วนของภาคประชาชนในกลุ่มน้ำต่าง ๆ เพื่อร่วมการวางแผนการบริหารจัดการน้ำใน กนข. เนื่องจากพื้นที่แต่ละแห่งไม่เหมือนกัน และชาวบ้านมีวิถีชีวิตที่เกี่ยวกับการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่กลุ่มน้ำแตกต่างกัน ดังนั้น กนข.ควรมีตัวแทนจากภาคประชาชนและประชาสังคม อย่างน้อย 22 คนตามจำนวนกลุ่มน้ำที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 โดยการสนับสนุน กลไกเชิงสถาบัน สร้างการมีส่วนร่วม สนับสนุนเครื่องมือการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการสร้างระบบธรรมาภิบาล และลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้น

References

- Bates, T. R. (1975). Gramsci and the theory of hegemony. *Journal of the History of Ideas*, 36(2), 351-366.
- Boonmee, T. (2004). *Civil society*. Bangkok: Saithan. [in Thai]
- Buddharaksa, W. (2014). *Investigating the political concepts of Antonio Gramsci*. Bangkok: Kledthai. [in Thai]
- Cascão, A. E., & Zeitoun, M. (2013). Power, hegemony and critical hydropolitics. In E. Anton (Ed.), *Transboundary water management* (40-55). Bern: Routledge.

- Cheevapattananuwong, P. (2021). *A positive transition for local people in an area of rapid economic development: A case study of the Ban Pho and Bangkhla districts, Chachoengsao province, Thailand* [Unpublished doctoral dissertation]. University of the Sunshine Coast.
- Chulalongkorn University Social Research Institution. (2021). *Final report the plan for compensation for loss of occupational income and utilization of the Bung Tam Forest: The case of Rasi Salia Dam*. Bangkok: Royal Irrigation Department. [in Thai]
- College of Politics and Governance, Maharakham University. (2023). Research Report. *Field work of dam impacts in northeast of Thailand by Somyanontanakal, J.* Maharakham: Maharakham University. [in Thai]
- Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560 (6 April 2017). *Royal Gazette*. 134(40)A, 1-15. [in Thai]
- Department of Energy Development. (1995). *Kong Chee Moon project*. Bangkok: Ministry of Science and Technology. [in Thai]
- Department of Local Administration. (2020, September 9). *Local government information*. <https://shorturl.asia/ZX9bN> [in Thai]
- General. (2022, October 19). *Flooding in "Si Sa Ket" killed 11 people*. Bangkokbiznews. <https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1033203> [in Thai]
- General News. (2022, October 21). "Ponsai" flooding higher than 3 M. *Esan News Centre*, 1. [in Thai]
- Kiguchi, Y. (2020). *Learning about fish in the Mun River Basin*. Mekong Watch.
- Kirchherr, J. (2018). Strategies of successful anti-dam movements: Evidence from Myanmar and Thailand. *Society & Natural Resources*, 31(2), 1-18.

- Khammongkol, K., & Sangkao, S. (2013). *Riparian forest structure in Mun River Basin*. Bangkok: Kasetsart University. [in Thai]
- Manorom, K. (2005). Culture for development and economy recovery in communities. In D. Inmean (Ed.), *Knowledge and politics of resources* (pp. 121-150). Bangkok: Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Center (Public Organization). [in Thai]
- Manorom, K., Srisuwan, P., Kritsanajuta, S., & Maneepong, T. (2021). *Stories and experiences of flooding impacts: The participation and disaster coping for sustainability in Ubon Ratchathani province*. Bangkok: Thai Health Foundation. [in Thai]
- McIlwain, L., Baldwin, C., Manathunga, C., Baird, J., & Pickering, G. (2022). Climate change mitigation discourses in the institutional instruments that shape catchment governance in Queensland, Australia. *Australasian Journal of Environmental Management*, 29(3), 258-274.
- Office of Agricultural Economics. (2021). *Office of agricultural economics develop an agricultural insurance system, advance research and techniques of accurate damage detection*. <https://shorturl.asia/2Pfpq> [in Thai]
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2018). *National strategy*. Office of the National Economics and Social Development Council. [in Thai]
- Office of the National Water Resources. (2018). *The 20-year master plan on water resource management (B.E. 2561-2580)*. ONWR. [in Thai]
- Office of the National Water Resources. (2021a). *Twenty-two river basins of Thailand and decree of river basin*. ONWR. [in Thai]

- Office of the National Water Resources. (2021b). *Selection of representatives of the Watershed Committee in the National Water Resources Board*.
<https://twuo.onwr.go.th/> [in Thai]
- Office of the Secretary of the National Strategy Committee. (2021). *Report summarizing the implementation of the national strategy for the year 2021*.
Legislative Institutional Repository of Thailand. [in Thai]
- Porpongsakorn, N., & Nanta, M. (2015, July 29). *Decentralization the final answer to solve the water crisis*. <https://shorturl.asia/8IhZE> [in Thai]
- Politic. (2022, October 12). Prawat visits the flooding areas (Ubon-Sisaket) and orders the government support victims every household. *Workpoint Today*, 1. [in Thai]
- Politic of Thailand. (2020 February, 4). Drought of the Mun River in 50 years. The fishermen lose millions of baht. *Post Today*, 1 [in Thai]
- Prachatai. (2022, October 2). Thaisangthai Party announces to support the Kong Chee Mun project, Pua Thai warning the government that the storm is not over. *Prachatai*, 1. [in Thai]
- Reorganization of Ministry, Sub-Ministry, and Department Act B.E. 2545. (2 October 2002). *Royal Gazette*. 119(99)A, 1-15. [in Thai]
- Royal Irrigation Department. (2019, September 11). *Royal Irrigation Department explains about the water management in northeastern region, Chi and Mun River Basin for reducing the flooded impacts*. <https://shorturl.asia/1Ajfh> [in Thai]

- Royal Irrigation Department. (2021). *General Prayut follows the situation of the Kong, Chi, Mun River and the Royal Irrigation Department develops a plan to solve the flooding in Ubon Ratchathani*. <https://shorturl.asia/OMmwZ> [in Thai]
- Royal Thai Government. (2022, May 5). *Thirteen countermeasures for the rainy season 2022*. <https://www.thaigov.go.th/infographic/contents/details/5326> [in Thai]
- Ruangsom, W. (2019). Community Participation in Water Management for Agriculture in Phra Phloeng, Khao Chakan, Srakaew, Thailand. *PSAKU International Journal of Interdisciplinary Research*, 8(Special Issue), 37-48.
- Sirarak, K. (2022, October 2). Dam and flood problems. *Green News*, 1. [in Thai]
- Tantivitayapitak, V. (2011, October 18). *Politics of flooding*. Sarakadee. <https://www.sarakadee.com/blog/oneton/?p=1036> [in Thai]
- Thirasirikul, J. (2017). Participatory water resources management in Phraek Nam Daeng Community, Samut Songkhram, Thailand. *PSAKU International Journal of Interdisciplinary Research*, 6(1), 35-42.
- Transborder News Agency. (2022, September 11). Three decades of Mekong Chi Mun River: The Failed lessons in water management. *Transborders News*, 1. [in Thai]
- Water Resources Act B.E. 2561. (2018, December 28). *Royal Gazette*. 135(112)A, 44-83. [in Thai]

Authors

Ms. Pornsiri Cheevapattananuwong, Ph D., Email: pornsiri.c@msu.ac.th

Mr. Nirundorn Khamnu., Email: nirundorn.k@msu.ac.th

Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and
Social Sciences, Mahasarakham University

