

การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซี

สัจจะ เสถบุตร¹⁾ จุลจิต แสงเพชร²⁾

¹⁾ รองศาสตราจารย์ ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002

²⁾ นักวิจัย สถาบันแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40002

Email: hedogy@yahoo.com

บทคัดย่อ

บทความนี้สรุปสาระการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซี ที่ได้จากการติดตามกระบวนการการจัดตั้งในลักษณะการบันทึกบทเรียน โดยให้นักวิจัยติดตามและบันทึกทุกเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยหลักการคณะกรรมการลุ่มน้ำซีถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นเวทีสำหรับการแสดงความคิดเห็น ถกเถียง ไปจนถึงตัดสินใจร่วมกันอย่างมีส่วนร่วม ระหว่างตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีเป้าหมายให้เกิดการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (Integrated Water Resources Management, IWRM) ในลุ่มน้ำ นอกเหนือไปจาก ความเร่งรัด และ ความไม่พร้อมต่างๆ (และ เช่นเดียวกับกับคณะกรรมการลุ่มน้ำอื่นๆในประเทศไทย) คณะกรรมการลุ่มน้ำซีที่ได้แต่งตั้งขึ้นนี้ ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้การดำเนินงานขาดความหนักแน่น แต่การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซีก็มีความจำเป็น เพราะลุ่มน้ำซีมีปัญหาน้ำแล้งในดอนบนของลุ่มน้ำ และน้ำท่วมในดอนล่างของลุ่มน้ำ ที่นับวันจะขยายตัวทั้งด้านพื้นที่และความถี่ และจำนวนผู้มีส่วนได้เสีย

คำสำคัญ : คณะกรรมการลุ่มน้ำ การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน น้ำแล้ง น้ำท่วม

Formation of the Che River Basin Committee

Sacha Sethaputra¹⁾ Juljit Sawaengpet²⁾

¹⁾ Associate Professor, Department of Civil Engineering, Khon Kaen University, Khon Kaen 40002

²⁾ Researcher, Water Resources and Environment Institute, Faculty of Engineering, Khon Kaen University, Khon Kaen 40002

Email: hedogy@yahoo.com

Abstract

This paper summarizes formation of the Che river basin committee. The summary is extracted from a process documentation where a researcher is assigned to record every related events. Basically, the Che river basin committee was formed to facilitate exchange of ideas, arguments and joint decision making among representatives of stakeholders. The goal is to create Integrated Water Resources Management (IWRM) practice in the basin. Apart from rush and lacks of readiness (and similar to other river basin committees in Thailand) there is yet no law supporting the role of the committee. Such shortcomings are detrimental to the committee's operation. However, formation of the Che river basin committee is necessary as the basin's drought in the upper part and flood in the lower part expand both in areas, frequency and numbers of affected stakeholders.

Keywords : River Basin Committee, IWRM, Drought, Flood

บทนำ

ปัญหาน้ำเป็นปัญหาทั้งในระดับนานาชาติและของประเทศไทย (UNESCO WWAP, 2003)¹ การประชุมนานาชาติที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปร่วมกันว่า การแก้ปัญหาต้องแก้ด้วยการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (Integrated Water Resources Management หรือ IWRM) ที่คำนึงถึงทรัพยากรอื่น ๆ ไม่เฉพาะทรัพยากรน้ำ โดยยึดพื้นที่ลุ่มน้ำและผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลัก การบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสานจะมีประสิทธิภาพได้ ต้องมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 87 กลไกหนึ่งที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมคือ ต้องมีเวทีสำหรับการแสดงความคิดเห็น ถกเถียง ไปจนถึงตัดสินใจร่วมกันอย่างมีกติกา เวทีที่ว่าก็คือองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งนั่นเอง สำหรับประเทศไทย รัฐบาลเลือกที่จะใช้รูปแบบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ² จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นสาระของบทความนี้

แรงผลักดันของการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาน้ำแล้งในพื้นที่ตอนบน และปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ตอนล่างของลุ่มน้ำ³ เพราะถ้าไม่มีปัญหา ก็ไม่มีแรงจูงใจให้ทั้งภาคประชาชนและภาครัฐร่วมมือกันแก้ปัญหา

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งตามภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำเท่านั้น กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีการจัดหางบประมาณสนับสนุนโดยตรงจากกระทรวงการคลัง⁴ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นเพียงสิ่งที่กำหนดโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ๒๕๔๕) และ คำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ (คำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชื่ตอนล่าง ๒๕๔๖) กล่าวโดยสรุปเป็นดังนี้

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการ ๑๕ คน มาจากหน่วยราชการ ๓ คน มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ คน มาจากองค์กรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ๓ คน มาจาก

¹ ในรายงานนี้ ประเทศไทยถูกเลือกเป็นกรณีศึกษารองหนึ่งจากเจ็ดกรณี

² ปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำคณะกรรมการลุ่มน้ำ ครบทุกลุ่มน้ำของประเทศไทยแล้ว โดยกรมทรัพยากรน้ำ ชื่อทางการ คือ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เนื่องจากเป็นคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

³ ปัญหาน้ำแล้งมีบ้างในชุมชนใหญ่ๆ แต่ยังไม่ถึงขั้นที่เรียกว่าเป็นปัญหาของลุ่มน้ำ

⁴ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการลุ่มน้ำ มาจากหมวดเงินย่อยภายในของกรมทรัพยากรน้ำ

- องค์กรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคธุรกิจหรือภาคอุตสาหกรรม ๓ คน มาจากภาคประชาชนหรือ
องค์กรพัฒนาเอกชน ๓ คน มาจากสถาบันการศึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิ
2. อำนาจหน้าที่ ที่สำคัญคือ ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กับ
คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ ที่รองลงไปคือ ๑ จัดทำแผนการ

ข้อจำกัด

ข้อจำกัดของการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เกิดจากธรรมชาติ
และ ส่วนที่เกิดจากคน ส่วนที่เกิดจากธรรมชาติ คือ พื้นที่ลุ่มน้ำขนาด 49,477 ตารางกิโลเมตร ใหญ่
เป็นอันดับต้นๆของประเทศไทย (รูปที่ ๑) ลำน้ำหลักยาวกว่า ๑๐๐๐ กิโลเมตร ไหลผ่านชุมชนจำนวน
มาก (ครอบคลุมพื้นที่ 15 จังหวัด 96 อำเภอ 19 กิ่งอำเภอ 832 ตำบล 8,000 หมู่บ้าน) จึงมีจำนวนผู้มี
ส่วนได้เสียในการบริหารจัดการลุ่มน้ำมาก ยากแก่การเลือกตัวแทน ข้อจำกัดนี้ ทำให้ต้องมี
คณะกรรมการลุ่มน้ำ ๒ คณะ คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำชีตอนบน และคณะกรรมการลุ่มน้ำชีตอนล่าง แต่
ละคณะกรรมการมีพื้นที่รับผิดชอบดังในตารางที่ ๑



รูปที่ ๑ รูปร่างของลุ่มน้ำชี แสดงอำเภอที่มีพื้นที่อยู่ในลุ่มน้ำ

คณะกรรมการลุ่มน้ำซี	จังหวัดที่มีพื้นที่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำซี
ตอนบน	เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ เลย ขอนแก่น หนองบัวลำภู อุดรธานี นครราชสีมา มหาสารคาม
ตอนล่าง	ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ ยโสธร อุบลราชธานี ศรีสะเกษ มุกดาหาร

ตารางที่ ๑ พื้นที่รับผิดชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำซี

ข้อจำกัดส่วนที่เกิดจากคน ประกอบด้วย

๑ ด้านเวลา กรมทรัพยากรน้ำ ได้กำหนดให้หน่วยงานสนามได้สังกัด คือ สำนักงานทรัพยากรน้ำทุกแห่ง จัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำให้ครบทุกลุ่มน้ำทั่วประเทศภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๖ โดยได้แจ้งให้สำนักงานทรัพยากรน้ำทราบประมาณเดือน มกราคม ๒๕๔๖ ทำให้มีเวลาเพียงประมาณ ๗ เดือนเท่านั้นในการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซีทั้งสองคณะ ซึ่งถือเอาว่าเสร็จสิ้นเมื่อได้ชื่อผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ ครบตามที่กำหนดในคำสั่งแต่งตั้ง (ดูหัวข้อ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ)

๒ ด้านงบประมาณ สืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา แม้ว่ากรมทรัพยากรน้ำจะได้เตรียมงบประมาณรองรับไว้แล้ว แต่การจัดส่งเงินให้กับสำนักงานทรัพยากรน้ำ ก็เป็นไปด้วยความล่าช้า ทำให้การประสานงานกับส่วนอื่นๆ เช่น กับประชาชน ทำได้ไม่เต็มที่

๓ ด้านความพร้อมของภาครัฐและภาคประชาชน ที่ค่อนข้างต่ำ ในส่วนของภาครัฐ กรมทรัพยากรน้ำ (และสำนักงานทรัพยากรน้ำ) เพิ่งตั้งขึ้นตามขั้นตอนการปฏิรูประบบราชการตามนโยบายของรัฐบาล โดยการยุบรวมหน่วยงานอื่นๆ เข้าด้วยกัน ทำให้มีวัฒนธรรมการทำงานหลากหลาย ยากต่อการทำงานเป็นทีม ซึ่งจำเป็นต่อการประสานงานกับภาคประชาชน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สนามส่วนใหญ่ มีพื้นฐานมาจากช่าง เช่น ช่างชุดบ่อน้ำบาดาล ไม่สันทัดด้านการประสานงานกับประชาชน ในส่วนของภาคประชาชน การขาดข้อมูล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลของพื้นที่ที่ห่างไกลพื้นที่อยู่อาศัย แต่มีผลกระทบถึงกัน เพราะอยู่ในลุ่มน้ำเดียวกัน หรือต่อเนื่องกัน) ความไม่แน่ใจในความจริงจังและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องของหน่วยงานภาครัฐ ล้วนทำให้ความพร้อมของภาคประชาชนต่ำ

ข้อจำกัดที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซี เป็นไปในลักษณะฉุกเฉินๆ ทำไปแก้ไป เรียนรู้ไปพร้อมๆ กันทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ผลกระทบอย่างหนึ่งคือ ทำให้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ไม่สามารถคัดเลือกตัวแทนประชาชนได้เองทั้งหมด (ทำได้เป็นบางส่วน) ส่วนที่ทำได้ สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ จึงต้องใช้วิธีจัด คือ ขอความร่วมมือจากองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ในพื้นที่ ให้คัดเลือกให้

การสนับสนุนจากภายนอก

การสนับสนุนจากภายนอกในหัวข้อนี้หมายถึง การสนับสนุนที่ไม่ได้มาจากกรมทรัพยากรน้ำ สำหรับการจัดตั้งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซี การสนับสนุนจากภายนอกเท่าที่ทราบ เกิดขึ้นจากโครงการวิจัยนี้เท่านั้น การสนับสนุนประกอบด้วย

1. จัดทำเอกสารประกอบการฝึกอบรม (ในรายการอ้างอิง) และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถประสานงานกับประชาชน
2. สนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับการประชุมบางส่วน
3. ส่งผู้เชี่ยวชาญไปร่วมในการประชุมเตรียมการ และร่วมเวทีประชาคมชาวบ้าน
4. ผู้รับผิดชอบโครงการวิจัย ร่วมเป็นคณะทำงานในคณะกรรมการลุ่มน้ำซีตอนบน
5. นักวิจัยของโครงการวิจัย ร่วมเป็นวิทยากรในการทำแผนลุ่มน้ำของคณะกรรมการลุ่มน้ำซีตอนบน

การคัดเลือกตัวแทนชาวบ้าน

จากประสบการณ์ที่ได้จากคณะกรรมการลุ่มน้ำอื่นๆ การคัดเลือกตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชุมชนชนบทที่ประสบปัญหาเรื่องน้ำ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการลุ่มน้ำ กล่าวคือ ตัวแทนที่แท้จริง จะรู้ปัญหาจริง มีความกระตือรือร้นสูง และร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ (แต่การคัดเลือกต้องใช้เวลา) ผิดจากตัวแทนที่ได้มาโดยวิธีลัด

ข้อสังเกต

ข้อสังเกตจากการติดตามกระบวนการจัดตั้งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำซี มีดังนี้

1. ในการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำซี ตัวแทนประชาชนที่ได้จาก อบต. ไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับตัวแทนที่ได้จากชาวบ้าน
2. การจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำในช่วงเริ่มต้น จำเป็นต้องพึ่งหน่วยงานภาครัฐ

ข้อเสนอแนะ

1. การขาดกฎหมายรองรับบทบาท สิทธิ และหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ มีผลในทางลบต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

2. ประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในระยะเริ่มต้น ควรแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อเริ่มดำเนินการได้แล้ว ควรได้มาจากการเลือกตั้ง

สรุป

คณะกรรมการลุ่มน้ำที่ถูกจัดตั้งได้แล้วอย่างเป็นทางการตามเป้าหมาย ขณะนี้ คณะกรรมการลุ่มน้ำทั้งสองคณะ คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำชีตอนบน และคณะกรรมการลุ่มน้ำชีตอนล่าง ถ้านับจากวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการทั้งสองชุดจะมีอายุครบสองปีในเดือน พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เมื่อเทียบกับประสิทธิภาพของคณะกรรมการกับภารกิจแล้ว นับว่ายังเป็นคณะกรรมการที่ยังอ่อนวัยมาก และคงต้องใช้เวล่อีกหลายสิบปี กว่าที่จะสามารถแก้ปัญหาของลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในระหว่างนั้น ก็มีความเป็นไปได้ว่าจะล้มเลิกก่อน คำถามที่คุกรุ่นอยู่ในใจของผู้เกี่ยวข้อง คือ ระหว่างการรื้อตั้งคณะกรรมการอย่างที่ยายงานในบทความนี้ กับ รอให้เกิดความพร้อมทั้งของภาครัฐและภาคประชาชนเสียก่อน (คาดว่าประมาณ ๕ ถึง ๑๐ ปี) อย่างไหนจะได้คณะกรรมการที่สามารถแก้ปัญหาของลุ่มน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อนกัน ผู้เขียนเห็นว่า เป็นต้องใช้วิธีแรกเท่านั้น เพราะปัญหาของลุ่มน้ำที่นับวันแต่จะรุนแรงขึ้นทุกวัน ไม่ยอมรับรู้ความพร้อมหรือความไม่พร้อมทั้งของภาครัฐและภาคประชาชน แต่ก็เช่นเดียวกับปัญหาสังคมอื่นๆ ที่ว่า จะรู้ได้อย่างไรว่า ปัญหาถึงจุดที่ต้องแก้แล้ว

กิตติกรรมประกาศ

สาระของบทความนี้ สรุปมาจากงานวิจัยเรื่อง โครงการวิจัยย่อยการศึกษาและพัฒนา การมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำพรม-เชิญ ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากงบอุดหนุนการวิจัย หมวดอุดหนุนทั่วไป มหาวิทยาลัยขอนแก่น

เอกสารอ้างอิง

คำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่ ๕๔/ ๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำชี

ตอนล่าง <http://202.129.59.150/wiro4/Website%20CheeRiver/Pictures/คณะกรรมการ%20ลุ่มน้ำชีตอนล่าง.pdf>

เอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ หลักสูตรการประสานชุมชน ๒๓ ถึง ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖

สถาบันวิจัยและพัฒนา และ สถาบันแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยขอนแก่น ๒๕๕๖

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๕๔/ ๒๕๕๖ เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

UNESCO W.W.A.P. 2003. The United Nations World Water Development Report.

<http://www.unesco.org/water/wwap>