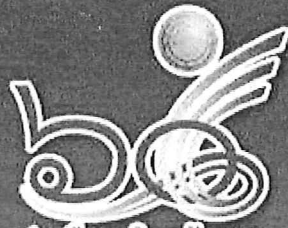




สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



๒๐ปี มหาวิทยาลัยบูรพา
ครบ ๕๐ ปี
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา



คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

The 15th National Conference 2015 on Political Science and Public Administration

การประชุมวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ

ระหว่างวันที่ 4 - 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

ครั้งที่

15

โลกาภิวัตน์ ภูมิภาคอภีวัตน์ ท้องถิ่นอภีวัตน์: นัยต่อสังคมไทย
Globalization, Regionalization and Localization: Implications for Thai Society

จัดโดย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ได้รับทุนอุดหนุนการทำกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยจาก

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

บทความฉบับเต็ม

เล่มที่

1/4

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

1. ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีम्मณี
2. รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สมบูรณ์
3. รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร
4. รองศาสตราจารย์ ดร. ธันวัฒน์ รัตนศักดิ์
5. รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
6. รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยากร หวังมหาพร
7. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒน์ นวกร วงศ์ธนวาส
8. รองศาสตราจารย์ ดร. อัครพันธ์ วงศ์ปรีดี
9. รองศาสตราจารย์ ดร. โคทม อารียา
10. รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์
11. รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิท งามสนันท์
12. รองศาสตราจารย์มานิต ศุทธสกุล
13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิศาล มุกดาร์ศรี
14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พงนา พิชาติปัจจา
15. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพฑูรย์ โพธิสว่าง
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร. ณัฐกริช เปาอินทร์
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภมิตร ปิติพัฒน์
19. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธีระ กุลสวัสดิ์
20. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ
22. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โอฬาร ถิ่นบางเตียว
23. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกษม เพ็ญพินันท์
24. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รงค์ บุญสวยขวัญ
25. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศาสตรินทร์ ต้นสุน
26. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุระชัย ชูผงา
27. ร้อยตำรวจเอก ดร. วิเชียร ต้นศิริคงคล
28. ดร. ประพีร์ อภิชาติสกุล

29. ดร. นิติ มณีกาญจน์
30. ดร. เก่งกิจ กิติเรียงลาภ
31. ดร. ปิยะ นาควัชระ
32. ดร. วีระยุทธ พรพจน์ธนมาศ
33. ดร. ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน
34. ดร. อนุรัตน์ อนันทนารธร
35. ดร. อมรทิพย์ อมราภิบาล
36. ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
37. พันตำรวจโท ดร. ไหวพจน์ กุลาชัย
38. ดร. มาโนชญ์ อารีย์
39. ดร. จักรี ไชยพินิจ
40. ดร. ชัยณรงค์ เครือนวน
41. ดร. สกฤติ อีสริยานนท์
42. ดร. ชัยณรงค์ ศรีมันตะ
43. ดร. บุญรอด บุญเกิด
44. ดร. สกฤ อ้นมา
45. ดร. บุญเลิศ ยองเพ็ชร
46. ดร. สรชัย ศรีนิสานต์สกุล
47. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
48. ดร. โชติสา ขาวสนิท
49. ดร. ภัทรพงษ์ รัตนเสวี
50. ดร. ภัทราวดี มากมี
51. อาจารย์พงศธร แก้วมณี
52. อาจารย์ณัฐวัฒน์ กฤตยานวัช
53. อาจารย์จिरายูทธ์ สีม่วง
54. อาจารย์นพวรรณ ฟุ้งพา
55. นายปกรณ์ สัตยวงนิช

น้ำท่วมเขาวาดีกว่าฝนแล้ง?: การก่อรูปนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำ ศึกษาวิเคราะห์ผ่านการร่างกฎหมายน้ำของประเทศไทย Flood better than drought?: The formation of water allocation policy. An analysis through the drafting water law in Thailand.

กิตติ วิสารกาญจน

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยศิลปากรวิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการก่อรูปและเนื้อหาของข้อเสนอโยบายการจัดการจัดสรรน้ำ ผ่านการวิเคราะห์ การร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 ถึงปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า หลักการและเนื้อหาของ ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมภัยแล้งมีการเปลี่ยนแปลงหลักการและสาระสำคัญไป ตามสภาพการเมืองและอิทธิพลของตัวแสดงนโยบายในช่วงเวลาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังพบว่าในร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้น ในรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหารมักมีแนวโน้มที่จะบริหารจัดการน้ำแบบรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการกำหนดมาตรการในการจัดสรรน้ำและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมภัยแล้ง โดยต้อง คำนึงถึงมิติของความเท่าเทียมและเป็นธรรมระหว่างภาคการใช้น้ำต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการผันน้ำ ข้ามลุ่มน้ำ และเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำเพื่อเป็นกลไกสร้างความเป็นธรรมทางสังคม รวมทั้งมุ่งเน้นให้เกิด การบริหารจัดการน้ำที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การก่อรูปนโยบาย, กฎหมายน้ำ, น้ำท่วม, ภัยแล้ง

ABSTRACT

This article studies about the formation and content in water allocation policy proposal through analysis the drafting of the Water Resources Act since 2005 until now. The study finds that the principles and main contents of the draft water law, relate to the water allocations and the solutions of flood and drought, have been changed by politics and influence of policy actors during various periods. Furthermore, the draft water law set by the government after coup d'etat tends to be more state-centric management. Therefore, this paper would like to suggest a proposed policy for setting water allocation measures and solutions of flood and drought by considering equity and fairness among various sectors, especially the Tran-basin diversion. Also, the fund of a river basin will be established to be a mechanism to build social justice and open opportunities for people to really participate in water management.

Key Words: Policy Formation, Water Law, Flood, Drought

บทนำ

“สำหรับวิกฤตภัยแล้ง แม้เราจะมีวิกฤตน้ำแต่ผมเชื่อว่าคนไทยเราไม่เคยแล้งน้ำใจ ที่เราจะมีต่อกัน ผมกลับ มองว่าน่าจะเป็นโอกาสที่เราจะได้ร่วมมือกันแสดงให้เห็นถึงความรัก ความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ทุกข์ด้วยกันสุขด้วยกัน พร้อมทั้งจะร่วมฟันฝ่าอุปสรรคไปให้ได้พร้อม ๆ กัน ด้วยการเข้าใจในปัญหาว่ามาจากที่ใด ปัญหาอยู่ที่ไหนบ้าง แล้วก็พร้อมที่จะเสียสละแบ่งปันกันเพื่อส่วนรวม ไม่เอาर्डเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ทุกคนต้อง

เท่าเทียมกัน บางอย่างนั้นอาจจะต้องเสียสละ บางอย่างก็จะได้เพิ่มเติม แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ทุกคนถ้าได้เหมือนกันพร้อมกันทั้งหมดเป็นไปไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวลานี้ซึ่งต้นทุนน้ำเรามีน้อยมาก ฝนก็ไม่ตกน้ำในเขื่อนก็มีน้อยมาก เพราะฉะนั้นก็จำเป็นต้องประหยัดน้ำ เพราะฉะนั้นคนเมืองชุมชนก็ต้องช่วยกันประหยัดน้ำ จนถึงเกษตรกรที่เราไม่สามารถสูบน้ำให้เขาได้เพราะเราต้องเก็บน้ำไว้อุปโภคบริโภค”

(พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าวในรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” ออกอากาศทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย วันที่ 17 กรกฎาคม 2558)

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาด้านทรัพยากรน้ำได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญเรื่องหนึ่งของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำและความขัดแย้งจากการแย่งชิงน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งผูกโยงกับเรื่องของการกำหนดสิทธิในการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ การจัดสรรและการจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำสำหรับภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้บริบทของความต้อการใช้ที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นตามความเจริญเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชนเมือง ในขณะที่ปริมาณน้ำต้นทุนกลับลดลงอันเป็นผลมาจากการบุกรุกทำลายและความเสื่อมโทรมของพื้นที่ต้นน้ำลำธาร รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในขณะเดียวกันสถานการณ์อุทกภัยก็ยังคงเป็นปัญหาซ้ำซากที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอยู่เป็นประจำทุกปีนอกจากนี้ สถานการณ์ปัญหาน้ำท่วมภัยแล้งยังนำไปสู่ประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการผันน้ำและการระบายน้ำข้ามลุ่มน้ำหรือข้ามพื้นที่ซึ่งนับวันปัญหาเหล่านี้จะยิ่งทวีความซับซ้อนและความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

ท่ามกลางสถานการณ์ปัญหาดังกล่าว หากพิจารณาถึงสาเหตุในเชิงการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐพบว่าในปัจจุบันการบริหารจัดการน้ำยังประสบกับอยู่หลายประการ เช่น การขาดองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการน้ำโดยมีส่วนร่วมราชการที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำกระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่ละหน่วยงานต่างก็มีนโยบายและกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการน้ำตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตน ส่งผลให้การบริหารจัดการน้ำเกิดความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพ ซึ่งถึงแม้ต่อมาภาครัฐจะมีการรวมส่วนราชการที่มีภารกิจรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการน้ำเข้าไว้ด้วยกันในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อปี พ.ศ. 2545 และถึงแม้จะมีการจัดตั้งองค์กรกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำในรูปแบบคณะกรรมการทั้งระดับชาติและระดับลุ่มน้ำขึ้นทั่วประเทศแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การขาดกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบโดยเกือบทุกรัฐบาลได้มีความพยายามที่จะยกร่างกฎหมายน้ำตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา ซึ่งได้มีการยกร่างกฎหมายขึ้นหลายฉบับในหลายรัฐบาลและมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นหลายครั้งแต่จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่สามารถประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายได้สำเร็จและอาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ใช้ระยะเวลายาวนานมากฉบับหนึ่งของประเทศไทย

บทความนี้ จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการก่อรูปและพัฒนาการของข้อเสนอนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหาที่ท่วมภัยแล้ง โดยวิเคราะห์ผ่านร่างตัวบทกฎหมายที่ปรากฏในกระบวนการยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ประกอบกับสภาพบริบททางสังคมการเมืองและบทบาทของตัวแสดงนโยบายต่าง ๆ โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวมีปรากฏการณ์สำคัญเกิดขึ้นหลายครั้งในสังคม การเมืองไทย อาทิเช่น การเกิดวิกฤติมหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 การเกิดวิกฤติภัยแล้งเมื่อช่วงกลางปี พ.ศ. 2558 การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่องจากหลายฝ่าย รวมทั้งการเกิดรัฐประหารถึงสองครั้ง ในวันที่ 19 กันยายน 2549 และในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ในแง่นี้ จึงเป็นที่น่าสนใจว่าภายใต้วิกฤติการณ์ทางการเมืองและสังคมดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการก่อรูปและการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย รวมทั้งเนื้อหาสาระของข้อเสนอโยบายการจัดการจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหาที่ท่วมภัยแล้งอย่างไรโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสี่ส่วน ส่วนแรก เป็นกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อรูปนโยบายและ

การกำหนดระเบียบวาระนโยบายส่วนที่สอง เป็นการกล่าวถึงภาพรวมของปัญหาในเชิงการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ส่วนที่สาม เป็นการศึกษาการก่อรูปและพัฒนาการของข้อเสนอนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยแล้งที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฉบับต่าง ๆ โดยวิเคราะห์ประกอบกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งบทบาทของตัวแสดงนโยบายในการผลักดันระเบียบวาระนโยบายและส่วนสุดท้าย เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ สำหรับการกำหนดนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำบนพื้นฐานของความเท่าเทียมและเป็นธรรมทางสังคม

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อรูปนโยบายและการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะในแนววิเคราะห์กระบวนการนโยบาย (policy process) นั้น เชื่อว่าเมื่อปัญหาในสังคมเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีขนาดของปัญหาเพิ่มมากขึ้นและได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากขึ้นจนกระทั่งมีการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหา ปัญหาสังคมเหล่านั้นย่อมจะถูกผลักดันเข้าสู่วาระการพิจารณาของนโยบายซึ่งเรียกว่าขั้นตอนการก่อรูปนโยบายและกำหนดระเบียบวาระนโยบาย (policy formation and agenda setting) โดยขั้นตอนดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้เลยที่ทุก ๆ ปัญหาในสังคมจะถูกผลักดันเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายได้ทั้งหมด และไม่มีสังคมหรือสถาบันการเมืองใดที่จะมีความสามารถในการบรรจุทุก ๆ ทางเลือกนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นในสังคมได้ในครั้งเดียว (Birkland, 2007 : 63) ดังนั้นหัวใจของการศึกษาการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกปัญหาการทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่มา สัญลักษณ์ แนวทางแก้ไขปัญหา และองค์ประกอบอื่น ๆ ของปัญหานโยบายที่ถูกผลักดันเข้าสู่ความสนใจของสาธารณชนและรัฐบาลรวมทั้งศึกษาถึงอิทธิพลและบทบาทของสถาบันทางการเมือง ระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และตัวแสดงนโยบายต่าง ๆ ในการที่จะแข่งขันกันผลักดันให้ปัญหารวมทั้งทางเลือกในการแก้ไขปัญหาได้รับการบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาล ซึ่งถือว่ามีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ชัดเจน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549 : 335 - 336)

หากพิจารณาในแง่ของกระบวนการทางการเมืองโดยเฉพาะในสังคมการเมืองที่มีการเลือกตั้งบรรดานักการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ มักพยายามใช้อำนาจที่มีผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนเองหรือผู้สนับสนุนของตนรวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนส่วนใหญ่เข้าสู่ระเบียบวาระนโยบายเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์ทางการเมืองในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันก็จะใช้อำนาจในการกีดกันมิให้ข้อเสนอ นโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มของตนเข้าสู่ระเบียบวาระนโยบาย หรือที่เรียกว่า “สองโฉมหน้าของอำนาจ” (Two faces of power) ซึ่งต่อมาได้มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งเสนอว่า นอกจากสองโฉมหน้าของอำนาจดังกล่าวแล้วยังมี “โฉมหน้าที่สามของอำนาจ” ซึ่งมีความแตกต่างในสาระสำคัญจากสองอำนาจแรก โดยเป็นเรื่องอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจครอบงำ (dominant interests) กับอำนาจในการกดขี่ (repressive power) ของประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบซึ่งล้มเหลวในความพยายามที่จะเข้ามาใช้อิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายและกระบวนการทางการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่า โดยมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship) และอุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology) ที่ถูกประกอบสร้างขึ้นและครอบงำกลุ่มคนเหล่านี้ไว้ตั้งแต่ต้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลจากฐานะทางสังคม ระดับการศึกษา หรือการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งเมื่อเริ่มมีสัญญาณของการลุกขึ้นต่อต้านความไม่เป็นธรรมจากกลุ่มที่เสียเปรียบ กลุ่มที่มีอำนาจครอบงำสามารถที่จะละเลยไม่สนใจแรงกดดันดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใด และพอผ่านระยะเวลาอันยาวนานเข้าประชาชนฝ่ายเสียเปรียบอาจหยุดที่จะต่อสู้เนื่องเพราะพวกเขาได้กลายเป็นสิ่งแปลกปลอมของระบบการเมืองและความเฉื่อยชาทางการเมืองก็คือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Birkland, 2008 : 67-68)

ในแง่ของแรงผลักดันให้เกิดการยอมรับในระเบียบวาระนโยบายนั้น อาจขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาและปัจจัยอื่น ๆ เช่น แรงผลักดันจากผลกระทบของปัญหาว่ามีผลกระทบต่อใครและส่งผลกระทบต่อมากน้อยเพียงใด มีระดับความรุนแรงและเร่งด่วนมากขนาดไหน นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับกรณีที่ว่านโยบายนั้นเป็นการดำเนินงานที่ต่อเนื่องจากนโยบายที่เคยมีอยู่เดิมหรือไม่ ความรับรู้ของสังคมในปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างไร และภาคเอกชน

มีเครื่องมือหรือศักยภาพในการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้เองหรือไม่ ประกอบกับแรงผลักดันปัจจัยอื่น ๆ เช่น การสนับสนุนจากผู้นำทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ หรือศาสนา, อิทธิพลของสื่อ, อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ, ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ, ระดับการศึกษาของคนในสังคม รวมทั้งบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และประชากร (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2557 : 151 – 156) หรือสุดท้ายอาจเป็นเพียงแค่ความต้องการของนักการเมืองที่จะผลักดันนโยบายอะไรก็ตามเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ก็ได้

จอห์น คิงดอน (Kingdon, 1995) ได้พัฒนาตัวแบบเกี่ยวกับการก่อรูปและกำหนดระเบียบวาระนโยบายด้วยตัวแบบกระแสนโยบายและหน้าต่างนโยบาย (Policy streams and Policy Window Model) โดยแนวคิดนี้เสนอว่าการก่อรูปและกำหนดระเบียบวาระของนโยบายจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการไหลมาพบกันของกระแส 3 กระแส ได้แก่

- กระแสปัญหา (Problem stream) เป็นเรื่องของสภาพการณ์อันเป็นเงื่อนไขที่ประเด็นปัญหาสังคมในความสนใจของสาธารณชนจะถูกนิยามความหมายและเข้าสู่ความสนใจของรัฐบาลโดยเงื่อนไขในการเกิดขึ้นของกระแสปัญหา อาจดูได้จากตัวชี้วัด (indicator) ที่บ่งชี้ถึงขนาด ความสำคัญ และความเร่งด่วนของปัญหา, เหตุการณ์ (event) หรือวิกฤติการณ์สำคัญที่เป็นตัวเร่งให้ปัญหาดังกล่าวอยู่ในความสนใจของสังคม และผลสะท้อนกลับ (feedback) จากการดำเนินการที่ผ่านมาของรัฐบาลซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างข้อเสนอนโยบายใด ๆ

- กระแสนโยบาย (Policy stream) เป็นเรื่องของการสร้างทางเลือกหรือข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา โดยข้อเสนอต่าง ๆ จะถูกสร้างขึ้นจากชุมชนนโยบาย (Community policy) ซึ่งได้รวมเอาความคิดเห็นของบรรดาผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย ข้าราชการ นักวิชาการ นักวิจัย ที่ปรึกษาของรัฐบาล ฯลฯ ที่ให้การสนับสนุนหรือผลักดันข้อเสนอเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐบาลอยู่เบื้องหลัง

- กระแสการเมือง (political stream) ได้แก่ ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มพลังทางสังคมซึ่งสร้างแรงสนับสนุนหรือแรงกดดันให้เกิดการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยประกอบด้วย อารมณ์ของชาติ (national mode) ซึ่งสามารถรับรู้ได้ผ่านข่าวสารที่แพร่หลาย การพูดคุยแสดงความคิดเห็น การสำรวจทัศนคติของประชาชน หรือจากผลการใช้สิทธิเลือกตั้ง 2) แรงกดดันทางการเมือง (political forces) ของบรรดาพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลอยู่ในระบบการเมือง และ 3) สถานการณ์ภายในของรัฐบาล หมายถึงการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหารหรือภายในรัฐสภา ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายอันนำไปสู่การผลักดันนโยบายใหม่ที่อยู่ในความสนใจของตนเข้าสู่วาระการตัดสินใจของรัฐบาลได้ เมื่อกระแสทั้งสามไหลมาบรรจบกันจะนำไปสู่การเปิดขึ้นของหน้าต่างของโอกาส (windows of opportunity) ที่จะผลักดันข้อเสนอเข้าสู่วาระการตัดสินใจนโยบาย โดยปกติหน้าต่างนโยบายมักจะเปิดขึ้นและปิดลงอย่างรวดเร็ว และหน้าต่างนโยบายอาจถูกกดดันให้เปิดขึ้นจากกระแสปัญหาเร่งด่วนที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ หรืออาจเปิดขึ้นจากแรงกดดันทางการเมืองหรือความสนใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจก็ได้ แต่ถ้าชุมชนนโยบายยังไม่มีการผลิตทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมหรือเป็นที่ยอมรับ ก็จะไม่สามารถผลักดันข้อเสนอเข้าสู่ระเบียบวาระการตัดสินใจของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ในการผลักดันยังต้องอาศัยการสนับสนุนหรือเชื่อมประสานจากผู้ประกอบการนโยบาย (policy entrepreneurs) ซึ่งอาจเป็นคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา ข้าราชการ รวมทั้งตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อผลักดันข้อเสนอเข้าสู่วาระพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจในบริบทสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย

ในแง่การก่อรูปและกำหนดระเบียบวาระนโยบายจึงมีลักษณะของการต่อสู้ต่อรองกันในทางการเมือง หรือที่เรียกว่าเป็น “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย”(politics of policy-making approach) (พัชรี สีโรรส, 2557 : 53 – 61) ซึ่งเป็นการศึกษาว่าปัญหาต่าง ๆ ในสังคมได้กลายมาเป็นปัญหาที่รัฐต้องเข้ามากำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างไร สถาบันการเมือง กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีบทบาทในการผลักดันและต่อสู้ต่อรองกันอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นอย่างไรขั้นตอนการตัดสินใจนโยบายอย่างไร รวมทั้งศึกษาถึงเนื้อหาของนโยบาย (policy content) ในฐานะภาพสะท้อนสภาวะการเมืองในช่วงสมัยนั้น ๆ ด้วย

ภาพรวมของปัญหาในเชิงการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย

“แม้จะผ่านการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 มาแล้ว แต่ส่วนราชการ ที่ทำงานด้านน้ำก็ยังมีมาก สังกัดในหลายกระทรวง อีกทั้งปัจจุบัน ยังเพิ่มให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซื้อโอมาทำงานด้านน้ำอีก จึงเกิดสภาพ สับสนอลหม่าน ไม่รู้ว่าใครคือเจ้าภาพ และเกิดปัญหาการทำงานไม่เป็นเอกภาพ ซ้ำซ้อน ต่างคนต่างทำ”

(ปราโมทย์ ไ้มักลัด กล่าวในเวทีนโยบายสาธารณะ “การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อความเป็นธรรมและยั่งยืน : เมกะโปรเจกต์ การจัดสรร และมลภาวะ” เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549)

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์ด้านทรัพยากรน้ำ ซึ่งเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค และสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปี แต่สืบเนื่องจากการขยายตัวของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นจาก 45 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2523 เป็น 63 ล้านคนในปี พ.ศ. 2550 (ปราโมทย์ ประสาทกุล และคณะ, 2550) และยังคงขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งปัจจุบัน ประกอบกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาด้านทรัพยากรน้ำทั้งหลายด้าน อาทิเช่น

ในแง่ปริมาณน้ำ พบว่าในฤดูแล้งปริมาณน้ำต้นทุนมีแนวโน้มลดลงและไม่เพียงพอต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคการใช้น้ำต่าง ๆ โดยมีสาเหตุสำคัญจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการลดลงของป่าไม้ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำและปัญหาความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการกับภาคเกษตรกรรมซึ่งยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถหาทางออกได้โดยง่าย ส่วนในฤดูฝน ปัญหาน้ำท่วมก็ยังคงเกิดขึ้นซ้ำซากเป็นประจำทุกปีในหลายพื้นที่และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะวิกฤติมหาอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 มีประชาชนได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาทมีผู้เสียชีวิตและสูญหายกว่า 800 ราย โดยถูกจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งที่มีมูลค่าความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก และถูกกล่าวขานว่าเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ (ข้อมูลจาก <https://th.wikipedia.org> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2558)

ในแง่คุณภาพน้ำ พบว่าปัญหาแหล่งน้ำเสื่อมโทรมและมลพิษทางน้ำ ซึ่งมีสาเหตุมาจาก การบุกรุกทำลายแหล่งน้ำ การตื่นเงินของทางน้ำ การระบายน้ำเสียลงในแหล่งน้ำสาธารณะโดยมิได้มีการบำบัดอย่างมีมาตรฐาน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาติดตามมาอีกหลายกรณี เช่น ปัญหาผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ ปัญหาด้านสุขอนามัยของประชาชน อีกทั้งยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปริมาณน้ำที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ลดลงด้วย

ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้นำไปสู่การดำเนินโครงการก่อสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของภาครัฐจำนวนมาก เช่น เขื่อน ฝ่าย ประจวบฯ น้ำ แต่กลับพบว่าได้ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ติดตามมาหลายประการ เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ รวมถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน สูญเสียอาชีพ ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน ซึ่งกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในการต่อสู้คัดค้านการดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของภาครัฐที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 จนถึงปัจจุบัน

สืบเนื่องจากสถานการณ์ปัญหาด้านทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในงานศึกษาวิจัยสำคัญหลายชิ้นในช่วงสิบปีที่ผ่านมา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, 2544, วุฒิสภา, 2546, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, กรมทรัพยากรน้ำ, 2550ก., สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550, สภาผู้แทนราษฎร, 2551 และ กอบกุล ราชะนาคร, 2555) ได้วิเคราะห์ว่ามีสาเหตุมาจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐ โดยอาจสรุปได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

ปัญหาด้านนโยบายประเทศไทยไม่มีนโยบายการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมที่มีทิศทางชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ครบถ้วน ที่ผ่านมานโยบายของแต่ละรัฐบาลมุ่งให้ความสำคัญกับการ

พัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมและงานชลประทานเป็นหลัก ประกอบกับการขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำขาดความต่อเนื่องและขาดการวางแผนในระยะยาว การดำเนินการส่วนใหญ่เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อจัดการกับแต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นครั้งไป ยิ่งไปกว่านั้นการนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขยังเป็นไปในลักษณะของการมุ่งหวังผลในทางการเมืองมากกว่าที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการหรือการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังพบว่า ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำอย่างแท้จริงด้วย

ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำ พบว่าในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการ พบว่ามีหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ในด้านต่าง ๆ กระจัดกระจายอยู่ใน 9 กระทรวง ในหน่วยงานระดับกรมและรัฐวิสาหกิจมากกว่า 40 หน่วยงาน ส่งผลให้เกิดการขาดเอกภาพและความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและการจัดสรรงบประมาณถึงแม้ในช่วงการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ภาครัฐจะมีความพยายามจัดโครงสร้างใหม่โดยที่จะยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำเข้าไว้ด้วยกันก็ตาม แต่ปรากฏว่าในปัจจุบันยังคงมีหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการน้ำมากกว่า 30 หน่วยงาน กระจายไปในสามกระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย

ตลอดช่วงเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา แนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐยังคงวนเวียนอยู่กับการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยมีองค์ประกอบเป็นรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.), คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.), คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในกิตติ วิสาร์ภาญจน, 2556) หรือล่าสุดได้แก่ คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประสานงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ แต่กลับพบว่าคณะกรรมการดังกล่าวส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ การดำเนินงานมักเป็นไปในลักษณะเพื่อสนองตอบต่อนโยบายรัฐบาลในช่วงนั้น ๆ โดยปราศจากความต่อเนื่องในการดำเนินการ นอกจากนี้ ยังพบว่านำไปสู่ปัญหาการดำเนินงานที่ล่าช้าและความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานซึ่งเกิดจากการแย่งชิงงบประมาณ ความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กรและความคุ้นเคยกับระบบการดำเนินงานที่แยกส่วนต่างคนต่างทำซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารบุคลากรตามมาด้วย

ปัญหาด้านกฎหมายปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ มากกว่า 30 ฉบับ แต่ยั้งขาดกฎหมายแม่บทสำหรับการบริหารจัดการน้ำในภาพรวม กฎหมายที่บังคับใช้อยู่บางฉบับประกาศใช้มาเป็นเวลานาน มีเนื้อหาที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและไม่สามารถรองรับปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ อีกทั้งยังมีความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่มีอยู่จำนวนมากซึ่งกระจายอยู่ในแต่ละหน่วยงานในลักษณะแยกส่วนขาดความเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างขาดเอกภาพ นอกจากนี้ ในเชิงเนื้อหาสาระของกฎหมายที่มีอยู่ยังขาดความครอบคลุมในทุกมิติของปัญหาอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้มีความพยายามที่จะยกร่างกฎหมายแม่บทด้านทรัพยากรน้ำ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา มีการยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นหลายฉบับจากหลายหน่วยงาน ในภาพรวมของแทบทุกฉบับจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในน้ำ องค์กรบริหารจัดการน้ำ การใช้และการจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ท่วมภัยแล้ง การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ ควบคุมตรวจตราทรัพยากรน้ำ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษ ซึ่งตลอดระยะเวลาทั้งสองทศวรรษจนกระทั่งปัจจุบัน เนื้อหาสาระของร่างตัวบทกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากตามบริบททางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ โดยบทความนี้จะเน้นการวิเคราะห์เฉพาะประเด็นเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับแบ่งประเภทการใช้น้ำ

การจัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำ และแนวทางการแก้ปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมเท่านั้น สำหรับประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่มีมีการถกเถียงกันในร่างกฎหมายน้ำ ได้แก่ เรื่องการกำหนดสิทธิในน้ำ (Water Rights) ผู้เขียนได้เคยศึกษาวิเคราะห์ไว้โดยละเอียดก่อนหน้านี้แล้ว (กิตติ วิจารณ์กาน, 2555) จึงไม่ขอกล่าวรายละเอียดในที่นี้อีก

การก่อรูปนโยบายและการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย

การจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหาภัยแล้งของประเทศไทย

“...น้ำท่วมปีนี้ เป็นปีแรกที่ไม่ต้องกระดากปากอีกต่อไป ที่จะผลัดน้ำไปยังคน ซึ่งความลาดชันของอำนาจต่อรองทางการเมืองต่ำ เพราะเขาบอกชัดเจนเลยว่าต้องผลัดน้ำเข้าเรือกสวนไร่นาในภาคกลางเพื่อช่วยกรุงเทพฯไว้จากอุทกภัยด้วยพื้นที่ที่ก็แสนที่ล้านไร่, ด้วยชะตากรรมของผู้คนอีกก็แสนที่ล้านครอบครัว, ด้วยเศรษฐกิจครอบครัวอีกก็แสนที่ล้านบาท, ด้วยชีวิตที่สูญเสียชีวิตโดยไม่จำเป็นอีกไม่รู้กี่สิบกี่ร้อย ฯลฯ ก็ไม่มีการเปิดเผยอย่างชัดเจน เมื่อไม่ต้องต่อรองแล้ว จะรู้ไปทำไม”

(นิธิ เอียวศรีวงศ์ กล่าวในบทความเรื่อง “การเมืองเรื่องน้ำท่วม” มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2549)

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 ประเทศไทยรับเอาหลักบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management : IWRM) ซึ่งพัฒนาขึ้นบนหลักการดับลิน (Dublin Principle) ประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ข้อ (Global Water Partnership, 2000) ได้แก่

- 1) น้ำจัดเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและเปราะบาง จำเป็นต่อการดำรงชีวิต การพัฒนาและสิ่งแวดล้อม
- 2) การพัฒนาและจัดการน้ำต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ผู้วางแผนและผู้กำหนดนโยบายทุกระดับ

- 3) สตรีย่อมมีบทบาทสำคัญในการจัดหา การจัดการและ การดูแลรักษา น้ำ และ

- 4) น้ำมีคุณค่าทางเศรษฐกิจสำหรับทุกภาคการใช้น้ำและต้องตระหนักว่าเป็นสินค้าในเชิงเศรษฐกิจ

แนวคิดนี้ได้แพร่หลายและกลายเป็นกระแสของการปฏิรูประบบชลประทานและการบริหารจัดการน้ำทั่วโลกภายใต้การสนับสนุนขององค์กรการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ผ่านการกำหนดเป็นเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินจากกองทุนที่ประเทศต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามพื้นฐานการพัฒนาตามแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal development paradigm) ที่มุ่งลดบทบาทภาครัฐเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกำหนดให้น้ำเป็นทรัพยากรที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ (Peter P. Mollinga and Alex Bolding, 2003, p. 2-3)

ภายใต้กระแสของปัญหาด้านทรัพยากรน้ำและกระแสนโยบายจากระดับโลก ส่งผลให้เกิดการผลักดันการร่างกฎหมายน้ำขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลพลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งเข้ามาเป็นรัฐบาลภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี 2534 โดยเริ่มจากการศึกษาวิจัยของคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับสานต่อภารกิจในการร่างกฎหมายดังกล่าวและมีการผลิตงานวิชาการและรายงานวิจัยเกี่ยวกับร่างกฎหมายน้ำตามมาอีกหลายฉบับโดยในช่วงเริ่มต้นการร่างกฎหมายน้ำตกอยู่ภายใต้อิทธิพลบรรดาข้าราชการ ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมแหล่งน้ำ นักวิชาการด้านกฎหมาย และผู้แทนจากรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกำหนดองค์การบริหารจัดการน้ำในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำการสร้างมาตรการควบคุมการใช้น้ำในระบบใบอนุญาตและการเก็บค่าใช้น้ำ และการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าแก้ไขปัญหาภัยน้ำท่วม ซึ่งเป็นไปในลักษณะรวมศูนย์อำนาจรัฐโดยยังไม่มี การพูดถึงเรื่องของการแบ่งประเภทการใช้น้ำ การจัดลำดับความสำคัญการใช้น้ำ และการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด

หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬเมื่อปี 2535 ภายใต้กระแสการปฏิรูปประเทศได้แพร่หลายไปในสังคมไทย และนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นพร้อมกับการเติบโตแพร่หลายของแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 หรือที่เรียกว่าวิกฤติต้มยำกุ้งได้นำไปสู่การตระหนักถึงผลพวงของการพัฒนาอย่างไม่สมดุล และผลักดันให้แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกลายมาแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้ภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

ช่วงปี พ.ศ.2541-2543 รัฐบาลชวน หลีกภัย ได้มีความพยายามที่จะกอบกู้เศรษฐกิจของประเทศด้วยการรับความช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ซึ่งตามเงื่อนไขความช่วยเหลือกำหนดให้รัฐบาลต้องมีนโยบายน้ำที่ชัดเจน รวมทั้งต้องมีแผนเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตด้วยการสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยกำหนดกรอบของกฎหมายน้ำว่าต้องมีการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำมามาตรการป้องกันและบรรเทาภาวะน้ำท่วม รวมถึงการคืนทุนระบบชลประทานด้วยการกำหนดราคาน้ำ (Water Pricing) จึงนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติและนโยบายน้ำขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2543

ในระหว่างนี้ ภาครัฐได้มีความพยายามที่จะผลักดันร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่เงื่อนไขตามสัญญาเงินกู้ของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ร้อนแรงในสังคมไทย โดยเฉพาะในเรื่องผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำและเกษตรกรรายย่อย ได้ขยายตัวการเป็นการเคลื่อนไหวคัดค้านร่างกฎหมายน้ำซึ่งนำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนหลายกลุ่ม โดยมีข้อโต้แย้งว่ากฎหมายน้ำเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการน้ำของรัฐ ซึ่งทำลายวิถีการใช้น้ำและการจัดการน้ำของท้องถิ่นและมีเนื้อหาขัดรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและชุมชนท้องถิ่น นอกจากนี้ การใช้ระบบใบอนุญาตและการจัดเก็บค่าใช้น้ำจะเป็นการเอื้อต่อกลุ่มทุนอุตสาหกรรมและจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงน้ำของเกษตรกรรายย่อยและประชาชนทั่วไป อีกทั้งกระบวนการร่างกฎหมายน้ำยังขาดมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางทั่วถึง (เนตรดาว แพทยกุล และมนตรี จันทวงศ์, 2543, น.46-82) โดยในภาคประชาชนได้มีการจัดประชุมเสวนา การชุมนุมประท้วง และยื่นหนังสือคัดค้านร่างกฎหมายน้ำอย่างต่อเนื่อง กระแสของการคัดค้านกฎหมายน้ำลุกลามไปอย่างกว้างขวาง ต่อมา ในช่วงปี พ.ศ.2544-2545 สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการและปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม ส่งผลให้กระบวนการจัดทำร่าง กฎหมายน้ำต้องล่าช้าออกไปและไม่ได้ถูกบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาเพื่อรอการปรับโครงสร้างส่วนราชการใหม่

ร่างกฎหมายน้ำในกระแสการปฏิรูประบบราชการและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ สังกัดในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยกรมทรัพยากรน้ำร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เริ่มกระบวนการยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2546 - 2548 โดยได้มีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคทั่วประเทศ จำนวน 9 ครั้ง เพื่อหาแนวทางและกำหนดประเด็นในการยกร่างกฎหมายน้ำขึ้นใหม่ และหลังจากได้ร่างกฎหมายแล้วยังได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศอีก 14 ครั้ง เพื่อนำความเห็นมาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายโดยการดำเนินโครงการครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมมากกว่า 5,000 คน มีการแจกแบบสอบถามมากกว่า 6,000 ฉบับ ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงแนวโน้มถึงการให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้นและส่งผลให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากหลายภาคส่วนมากยิ่งขึ้น (พัชรี สีโรรส, 2550)

สำหรับเนื้อหาของร่างกฎหมายน้ำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรน้ำและการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมภัยแล้ง ซึ่งได้ยกร่างขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีสาระสำคัญดังนี้ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, 2548)

1. กำหนดสิทธิในน้ำ โดยให้ทรัพยากรน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
2. เพิ่มเติมหลักการเรื่องใช้น้ำตามความจำเป็น (Reasonable use) มาใช้ในการควบคุมกำกับสิทธิในการใช้น้ำตามระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian Right system) โดยกำหนดให้การใช้งานของผู้ครอบครองที่ดินที่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะต้องไม่กระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น
3. ในการจัดสรรน้ำให้ใช้ระบบใบอนุญาต (Permit System) โดยแบ่งทรัพยากรน้ำออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

(1) การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 1 ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรและการเลี้ยงสัตว์เพื่อการยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน และการใช้ทรัพยากรน้ำในปริมาณเล็กน้อย ได้แก่

(2) การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 2 ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการเกษตรและการเลี้ยงสัตว์ เพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา

(3) การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 3 ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำในปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ การใช้น้ำประเภทที่สอง ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ และการใช้น้ำประเภทที่สาม ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ

1. การใช้ทรัพยากรน้ำให้คำนึงถึงการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นสำคัญ
2. ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำและคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้น้ำประเภทที่สองและสามได้
3. ให้มีกองทุนทรัพยากรน้ำและกองทุนลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ
4. ในกรณีเกิดวิกฤติน้ำแล้งให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เฉลี่ยหรือแบ่งปันน้ำได้
5. ให้การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำเพื่อบรรเทาปัญหาขาดแคลนน้ำหรือน้ำท่วม สามารถกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น และลุ่มน้ำที่ได้รับประโยชน์จากการผันน้ำจะต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้แก่กองทุนลุ่มน้ำของลุ่มน้ำที่ต้องรับความเสียหาย รับภาระ หรือขาดประโยชน์หรือขาดประโยชน์

ข้อสังเกตสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ได้แก่การเป็นร่างกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ใช้น้ำไว้อย่างมากตั้งแต่เรื่ององค์ประกอบของกรรมการลุ่มน้ำ การตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำตั้งแต่ระดับล่างสุดได้แก่องค์กรผู้ใช้น้ำ สหพันธ์ผู้ใช้น้ำ ไปจนถึงระดับสูงสุดคือสมาพันธ์ผู้ใช้น้ำ และให้อำนาจแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำในการบริหารจัดการน้ำค่อนข้างมาก

ในปี พ.ศ. 2548 กรมทรัพยากรน้ำได้ผลักดันร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐบาลเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดความผันผวนทางการเมืองจากการชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 นายกรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศยุบสภา และภายหลังการเลือกตั้งใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้เลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 การชุมนุมอย่างต่อเนื่องส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องหยุดชะงักและนำไปสู่การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งส่งผลให้หน้าตางนโยบายปิดตัวลงอีกครั้ง

ร่างกฎหมายน้ำในอุ้งมือเทคโนแครต: หลังรัฐประหาร 19 กันยายน

ภายหลังการรัฐประหาร คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวซึ่งมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทนรัฐสภา รัฐบาลนี้ได้ประกาศในปี พ.ศ. 2550 เป็นปีแห่งการเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา โดยมีการถวายพระราชสมัญญานาม “พระบิดาแห่งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ” และประกาศให้เรื่องน้ำเป็นวาระแห่งชาติ (กรมทรัพยากรน้ำ, 2550ข.) ส่งผลให้หน้าตางนโยบายในการจัดทำร่างกฎหมายน้ำถูกเปิดออกอีกครั้งโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง และในครั้งนี้ร่างกฎหมายน้ำได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและผ่านการ

ตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างรวดเร็ว ด้วยมุ่งหวังให้เกิดเป็นผลงานสำคัญในรัฐบาลแต่ปรากฏว่า
ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งประกอบไปด้วยอดีตข้าราชการระดับสูง อดีตรัฐมนตรี อดีต
สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการด้านกฎหมาย

ภายใต้อิทธิพลของบรรดาเทคโนโลยีที่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหา
สาระในระดับหลักการของร่างกฎหมายน้ำบับที่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปอย่างมาก โดยคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้มีความเห็นว่ารัฐควรที่จะมีอำนาจบริหารจัดการน้ำเช่นเดียวกับที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรอื่น
เช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ และการกำหนดให้น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงน้ำ
ได้โดยเสรีมากขึ้นไปซึ่งเป็นการยากที่รัฐจะเข้าควบคุมและบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้
นี่ยังอาจจะก่อเกิดปัญหาในการตีความกฎหมายได้ดังนั้น จึงได้ปรับปรุงแก้ไขโดยเพิ่มอำนาจของรัฐในการเข้าควบคุม
การบริหารจัดการน้ำ โดยมีเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้ “แหล่งน้ำสาธารณะเป็นของรัฐ” แต่ “น้ำ” เป็นของส่วนรวม
2. การวางมาตรการจัดสรรน้ำ ยังคงให้ใช้ระบบใบอนุญาตและโดยแบ่งการใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท เช่น
เดิม แต่เปลี่ยนแปลงหลักการโดยให้การออกใบอนุญาตให้กระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการใช้น้ำประเภท
ที่สอง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ และการใช้น้ำประเภทที่สาม ต้องได้รับความเห็นชอบจาก
คณะกรรมการน้ำแห่งชาติ
3. ลดอำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยให้แก่อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนด
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามได้โดยความเห็นชอบคณะกรรมการ
ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
4. ยกเลิกการจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ ให้มีกองทุนทรัพยากรน้ำเพียงกองทุนเดียว
5. ยกเลิกหลักการให้ลุ่มน้ำที่ได้รับประโยชน์จากการผันน้ำจะต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นทางการให้แก่ลุ่มน้ำ
ที่ต้องรับความเสียหาย ไร่ภาระ หรือขาดประโยชน์

ในแง่นี้ เนื้อหานโยบายการจัดสรรน้ำในเมื่อเทคโนโลยีที่มีแนวโน้มที่จะหวนกลับไปสู่การบริหารจัดการ
แบบรวมศูนย์อำนาจรัฐยิ่งขึ้นอีกทั้งข้อเสนอมาตรการด้านความเป็นธรรมทางสังคมของผู้เสียหายจากกรณีของการ
ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำยังถูกตัดทิ้งไปเนื่องจากถูกมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและเป็นภาระในการจัดการของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านไปถึงวาระรับหลักการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)
มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการเสนอร่าง
กฎหมายน้ำอีกฉบับที่จัดทำขึ้นโดยคณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำในคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550) เพื่อพิจารณาคำขอไปกักฉบับของรัฐบาล โดยมีตัวแสดงนโยบายจาก
องค์กรใหม่ ๆ ได้แก่ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำการเกษตร ในกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เข้ามา
มีบทบาทในการยกร่างกฎหมายน้ำด้วยแต่ด้วยเนื้อหาของร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อนและกระทบต่อสาธารณะ
ในวงกว้างอีกทั้งยังมีระยะเวลาดำเนินการยกร่างเพียงสองเดือนและนำไปสู่ความขัดแย้งของกรรมาธิการจาก
สายรัฐบาลและสาย สนช. ซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำทางทหารและผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีความคิดเห็น
ขัดแย้งในหลักการสำคัญซึ่งไม่สามารถตกลงให้เป็นที่ยอมรับทุกฝ่ายได้ เช่น ในการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ
ว่าจะกำหนดให้เป็นของรัฐ ของประชาชน ของส่วนรวม หรือของชาติ โดยร่องรอยความขัดแย้ง เห็นได้ชัดเจน
จากการที่ในระหว่างการพิจารณามีกรรมาธิการลาออกถึง 3 รายในขณะเดียวกัน สถานการณ์ภายนอกสภาได้
เริ่มมีกระแสคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำซึ่งนำโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรท้ายที่สุด
วาระประชุมพิจารณาครั้งสุดท้ายของ สนช. เมื่อถึงวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากร
น้ำ พ.ศ. ... ได้มีสมาชิก สนช. รายหนึ่งคัดค้านโดยกดดันให้มีการรับรองประชุมประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
จึงได้ประกาศปิดประชุมและร่างกฎหมายน้ำจึงมิได้ถูกพิจารณาในที่สุด

ร่างกฎหมายน้ำในกระแสวิกฤตการเมืองและวิกฤติมหานภัย

ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 รัฐบาลของ นายสมัคร สุนทรเวช ไม่ร้องขอให้ รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่ยังค้างอยู่ในการพิจารณาของ สนช. ส่งผลให้ร่างกฎหมายน้ำตกไป และต้องเริ่มต้นกระบวนการนำเสนอคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2551 กรมทรัพยากรน้ำได้ ดำเนินโครงการทบทวนปรับปรุงร่างกฎหมายน้ำและจัดทำกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติม (ศูนย์วิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2551ก, 2551ข, 2552) ท่ามกลางสภาวะ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาลจากเหตุชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง จนนำไปสู่ปรากฏการณ์ “ตุลาการภิวัตน์” ที่ส่งผลให้ นายสมัคร สุนทรเวช ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และต่อเนืองด้วยรัฐบาลของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งยุติลง ด้วยการยุบพรรคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สภาวะวิกฤติทางการเมืองดังกล่าวส่งผลให้การผลักดันร่าง กฎหมายน้ำทำได้เพียงแค่ผ่านเข้าไปค้างเพื่อรอการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลต่อไปเท่านั้น

ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนขั้วรัฐบาลในสมัยของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 รัฐบาล ไม่ยืนยันการดำเนินการร่างกฎหมายที่ค้างพิจารณาในรัฐบาลเดิมทุกฉบับส่งผลให้ร่างกฎหมายที่ค้างอยู่ในวาระ การพิจารณาต้องตก แต่ขณะเดียวกันในฝ่ายนิติบัญญัติกลับมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายพรรคการเมือง ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหลายครั้งประกอบกับแผนนิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. 2552 - 2554 ได้มีการกำหนดให้ร่างกฎหมายน้ำเป็นหนึ่งในร่างกฎหมายสำคัญที่ต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วนสภาการดังกล่าวนี้ได้สร้างแรงกดดันให้รัฐบาลจำต้องดำเนินการเสนอร่างกฎหมายน้ำเพื่อเสนอ ไปประกอบคู่พิจารณาด้วยกันในรัฐสภา แต่การเปลี่ยนขั้วทางการเมืองในครั้งนี้ ได้นำไปสู่วิกฤติความขัดแย้ง ทางการเมืองและการชุมนุมประท้วงของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในช่วง ปี พ.ศ. 2552 - 2553 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศยุบสภาและนำไปสู่ความรุนแรงจากการปราบปราม ผู้ชุมนุมทางการเมืองที่ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก วิกฤติทางการเมืองดังกล่าวการผลักดัน ร่างกฎหมายน้ำยังเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สามารถผลักดันร่างกฎหมายน้ำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาได้กระทั่งสิ้นสุดสมัยของรัฐบาลนี้

หลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 เพียงหนึ่งเดือนในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต้องเผชิญวิกฤติมหานภัยที่ร้ายแรงที่สุดในรอบ 50 ปี โดยกระแสน้ำท่วมไหลบ่า มาตั้งแต่ภาคเหนือตอนบนจนถึงใจกลางกรุงเทพมหานครเกิดความเสียหายคิดเป็นมูลค่ามหาศาล วิกฤติดังกล่าว ส่งผลให้ประเด็นการบริหารจัดการน้ำกลับมาสู่ความสนใจของสาธารณชนและรัฐบาลอีกครั้ง รัฐบาลได้จัดตั้ง สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นหลายคณะ มีการริเริ่มดำเนินโครงการบริหารจัดการน้ำ 3.5 แสนล้านบาท การดำเนินโครงการ ดังกล่าวเป็นไปด้วยความรีบเร่งภายใต้ความคลางแคลงใจของสาธารณชนในเรื่องความโปร่งใสของรัฐบาลและ ข้อเรียกร้องในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเฉพาะโครงการผันน้ำ จากแม่น้ำปิงลงสู่แม่น้ำแม่กลอง หรือ ที่เรียกว่า “ปลัดเวียงตะวันตก” ได้นำไปสู่การต่อต้านคัดค้านจากภาค ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางและต้องยุติการดำเนินการไปในที่สุด

ในสภาวะที่อารมณ์ของชาติและกระแสความต้องการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรน้ำพุ่งขึ้นสูงสุด อีกทั้งกลุ่ม กัดดันทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนต่างมุ่งหาเครื่องมือจัดการกับปัญหา ภาครัฐได้พยายามเสนอร่างกฎหมายน้ำ เข้าสู่วาระการพิจารณาอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2555 -2556 โดยกรมทรัพยากรน้ำได้มีการศึกษาทบทวนและจัดรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อปรับปรุงเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายน้ำ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งคณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556) แต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลและไม่เคยถูกผลักดันนำเสนอ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใดทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งใน ร่าง กฎหมายเร่งด่วนตามแผนนิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2558 จนกระทั่งเมื่อความขัดแย้งทางการเมืองประทุ

ขึ้นอีกครั้งจากความพยายามออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม ซึ่งนำไปสู่การประชุมประวั่งในนามของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งต่อมาถึงแม้รัฐบาลจะประกาศยุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 แต่กลับเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปก่อนการเลือกตั้งและมีการขัดขวางการเลือกตั้งในหลายหน่วยเลือกตั้งจนไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้สำเร็จ การประชุมประวั่งได้เริ่มขยายตัวเป็นวงกว้างและมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ในท้ายที่สุดจึงนำสู่การทำรัฐประหารของกองทัพในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557

ร่างกฎหมายน้ำในวาระปฏิรูปประเทศ?: หลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศแล้ว ได้มีการออกคำสั่งที่ 85/2557 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2557ยกเลิกคณะกรรมการด้านทรัพยากรน้ำที่จัดตั้งขึ้นในรัฐบาลชุดเดิมทุกคณะ และแต่งตั้ง “คณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำ” ขึ้นแทน โดยมีพลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ รองหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นประธานกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์และกรอบนโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศเสนอต่อ คสช. และรัฐบาลจนกระทั่งเมื่อเดือนกรกฎาคม 2558 จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้น โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าวด้วยตนเอง ในฐานะนายกรัฐมนตรี (ฐานเศรษฐกิจ, 22 กรกฎาคม 2558, น. 39)

ในขณะที่ช่วงปลายปี พ.ศ.2557 ถึงกลางปี พ.ศ.2558 สถานการณ์ภัยแล้งของประเทศไทยอยู่ในขั้นวิกฤติ รัฐบาลได้ประกาศงดส่งน้ำและขอให้ชาวนางดทำนาอย่างต่อเนื่องถึงสามครั้งในรอบสองปี และมีการคาดการณ์ว่าเกิดวิกฤติน้ำแล้งที่สุดในรอบ 40 ปี (มติชนรายวัน, 9 มิถุนายน 2558, น.8) สถานการณ์ความสนใจในปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำเปลี่ยนแปลงจากปัญหาน้ำท่วมซึ่งเป็นจากมหาอุทกภัยไปสู่ปัญหาวิกฤติน้ำแล้งแทน และกระแสดังกล่าวส่งผลให้เกิดกระแสผลักดันร่างกฎหมายน้ำอีกครั้งโดยกรมทรัพยากรน้ำได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ฉบับซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขจากผลงานวิจัยเมื่อปี พ.ศ. 2556เข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐมนตรีอีกครั้ง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการแล้วเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2558 โดยร่างกฎหมายน้ำฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในประเด็นการจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหาที่ท่วมภัยแล้งจากเดิมหลายประการ ดังนี้

1. แก้ไขหลักการเรื่องสิทธิในน้ำจากเดิมที่กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐโดยแก้ไขเป็น “ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวมบุคคลมีสิทธิใช้น้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินตนโดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้อื่น”
2. ในมาตรการการจัดสรรน้ำยังคงยึดหลักควบคุมการใช้น้ำโดยระบบใบอนุญาตและแบ่งการใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภทเช่นเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตใช้น้ำ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับการใช้น้ำประเภทที่สองและการใช้น้ำประเภทที่สามโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำและคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติแล้วแต่กรณี
3. ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สามโดยความเห็นชอบคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
4. การกำหนดให้การใช้น้ำต้องคำนึงถึงการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นสำคัญ
5. กรณีผู้ขอใช้น้ำมีสถานที่กักเก็บน้ำไว้โดยเฉพาะจะต้องมีการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำทั้งในภาวน้ำท่วมหรือภาวน้ำแล้ง เช่น การป้องกันมิให้น้ำล้นออกจากสถานที่กักเก็บเมื่อเกิดภาวน้ำท่วม หรือการลดปริมาณการใช้น้ำ การจัดหาแหล่งน้ำทดแทนและกำหนดอัตราการเฉลี่ยน้ำในภาวน้ำแล้ง
6. ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีประกาศภาวน้ำแล้งและประกาศให้มีการแบ่งปันน้ำได้ โดยการแบ่งปันน้ำต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและผู้ใช้น้ำต้องเสียหายน้อยที่สุด และให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศภาวน้ำแล้งฉุกเฉินได้
7. กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจสั่งให้มีการ

ผิวน้ำข้ามลุ่มน้ำเพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนน้ำหรือภาวะน้ำท่วมได้เท่าที่จำเป็น

8. กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วมไว้เป็นการล่วงหน้าทั้งแผนในกรณีปกติและกรณีฉุกเฉิน รวมทั้งการจัดทำระบบเตือนภัยน้ำท่วม

ในช่วงเวลาเดียวกัน ภาคประชาชนก็เกิดความเคลื่อนไหวในการร่างกฎหมายน้ำฉบับประชาชนขึ้นอีกฉบับโดยริเริ่มขึ้นจากสมัชชาองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม 74 องค์กร ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อยกร่างกฎหมายน้ำ โดยบรรดาตัวแสดงนโยบายใหม่ ๆ ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ ได้แก่ บรรดาผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและคณะอนุกรรมการในสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหารร่วมกับสมาคมเทคโนโลยี เช่น คณะอนุกรรมการแหล่งน้ำ ในวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอร่างกฎหมายน้ำไปยังสภาปฏิรูปแห่งชาติในเดือนมกราคม พ.ศ. 2558

สาระสำคัญของร่างกฎหมายน้ำฉบับนี้มีโครงสร้างของหลักการเช่นเดียวกับของร่างรัฐบาล แต่มีความแตกต่างที่เนื้อหาเน้นการมุ่งเน้นการรองรับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำ โดยเนื้อหาในส่วนของการจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยแล้งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1. กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม
 2. กำหนดให้สิทธิในการใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์รายย่อย และการใช้น้ำตามจารีตประเพณี เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน
 3. ยังคงเสนอให้ใช้ระบบใบอนุญาตในการควบคุมกำกับกำกับการใช้น้ำ โดยแบ่งการใช้น้ำเป็น 5 ประเภท ได้แก่
 - 3.1 การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ อุปโภคบริโภคในครัวเรือน การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้น้ำเพื่อการจารีตประเพณี รักษาระบบนิเวศน์ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
 - 3.2 การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์รายย่อย และการอุตสาหกรรมในครัวเรือน
 - 3.3 การใช้น้ำประเภทที่สี่ ได้แก่ การใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์รายใหญ่ และการอุตสาหกรรม การบริการ การท่องเที่ยว และการผลิตพลังงานไฟฟ้า
 - 3.4 การใช้น้ำประเภทที่ห้า ได้แก่ การใช้น้ำทุกประเภทเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่อาจใช้น้ำในปริมาณมาก อาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง
 1. กำหนดลำดับความสำคัญการใช้น้ำ โดยให้การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ อุปโภคบริโภคในครัวเรือน การใช้น้ำเพื่อการจารีตประเพณี รักษาระบบนิเวศน์ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นลำดับแรก
 2. การใช้น้ำประเภทที่สี่และประเภทที่ห้าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และการเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าใช้น้ำให้เป็นไปที่ กนช. กำหนด
 3. กำหนดให้กรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤติ และร่วมดำเนินงานกับผู้อำนวยการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
- อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตสำคัญของร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้คือถึงแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะมาตรการเกี่ยวกับการจัดทำแผนและการแก้ไขปัญหาภัยแล้งในรายละเอียดเพิ่มขึ้น แต่หลักการเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม โดยเฉพาะกรณีของการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการผิวน้ำ ข้ามลุ่มน้ำกลับไม่มีปรากฏในร่างทั้งสองฉบับนี้ และยังคงมีกองทุนทรัพยากรน้ำเพียงกองทุนเดียวโดยไม่มีกองทุน ลุ่มน้ำหรือข้อกำหนดอื่นใดที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นธรรมสำหรับกรณีดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในร่างกฎหมายน้ำฉบับที่เสนอโดย คปก. ถึงแม้จะมีการกล่าวเจตนารมณ์ว่ามุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่

กลับให้อำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรน้ำในระดับลุ่มน้ำไว้กับคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ทรงคุณวุฒิเสียเป็นส่วนใหญ่ เท่ากับเป็นการส่งคืนอำนาจการบริหารจัดการน้ำย้อนไปยังส่วนกลางเหมือนเดิม นอกจากนี้ยังไม่มีกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความเป็นธรรมในกรณีผันน้ำข้ามลุ่มน้ำไว้ด้วย

ขณะนี้ (เดือนกันยายน 2558) ร่างกฎหมายน้ำฉบับรัฐบาลที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำ อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างกฎหมายน้ำฉบับที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ก็อยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงโดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สภาปฏิรูปแห่งชาติ แล้วเช่นกัน และคาดว่าร่างกฎหมายทั้งสองฉบับจะถูกผลักดันเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในเร็ววันนี้ ซึ่งเป็นที่น่าจับตามองว่า ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำจะสามารถผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หรือไม่ เนื้อหาสาระของร่างกฎหมายที่อาจจะออกมาบังคับใช้จะมีหน้าตาเป็นอย่างไรและถ้าหากเนื้อหาสาระไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวทั้งประเทศจะมีการเคลื่อนไหวอย่างไรต่อไปภายใต้สถานการณ์ของสังคมการเมืองหลังการรัฐประหารที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้ถูกปิดกั้นและจำกัดไว้ดังเช่นปัจจุบัน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

“น้ำท่วม notions ว่าดีกว่าฝนแล้งที่ว่าน้ำแห้งปล่อยให้ฝนแล้งเสียยิ่งดีกว่า...”

“กรอบคิดเรื่องการที่คนหรือชุมชนตัวเล็ก ๆ ต้องยอมเสียสละเพื่อประโยชน์ของคนทั้งประเทศที่มาพร้อมกับการพัฒนา สะท้อนอยู่ในนโยบายการผันน้ำทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐ มีวิสัยทัศน์ของไทยพีบีเอสที่สร้างความซาบซึ้งแล้วบอกว่าคนไทยรักกันยิ่งใหญ่หัวใจโต ต้องยอมเสียสละเพื่อคนอื่นซึ่งเป็นใครก็ไม่รู้ และสะท้อนอยู่ในระบบสร้างคันกันน้ำของ กทม. เพราะฉะนั้นการเมืองว่าด้วยเรื่องน้ำ วาทกรรมทั้งหมดที่ว่าด้วยเรื่องความเข้าใจเรื่องน้ำบวกกับการบริหารจัดการ มันจึงมาอยู่ที่ “Social dilemma” ว่าสุดท้ายแล้ว เนื้อแท้ของประชาธิปไตยต้องยอมเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่จริงหรือ? แล้วคนตัวเล็กตัวน้อยที่ถูกกดจะเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อที่จะบอกว่าไม่ต้องการเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่ได้หรือไม่”

(วันรัก สุวรรณวัฒนา กล่าวในงานเสวนา “เปิดน้ำท่วม (ปาก) : หลากความคิดจาก ผู้ลี้ภัยน้ำท่วมกรุงเทพ” จัดขึ้น ณ ร้านหนังสือ Book Republic จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2554)

จากคำโปรยข้างต้น ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกำหนดนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำและมาตรการในการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมภัยแล้งในสภาวะฉุกเฉินนั้น ไม่อาจพิจารณาได้แต่เพียงแง่มุมเชิงเทคนิควิศวกรรมแหล่งน้ำเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาในแง่มิติความเป็นธรรมทางสังคมระหว่างผู้คนที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ครอบคลุมไปถึงมิติศรัทธาทางสังคมไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเท่าเทียมและความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำและการแก้ไขปัญหาหน้าท่วมภัยแล้งในปัจจุบันซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

บทความนี้เป็นความพยายามอธิบายให้เห็นถึงการก่อรูปและพัฒนาการของเนื้อหาแนวนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำ และการจัดการน้ำท่วมภัยแล้ง ภายใต้กระแสปัญหาวิกฤติน้ำที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและขยายวงเข้าไปผสมปนเป่ร่วมกับความขัดแย้งทางการเมืองท่ามกลางตัวแสดงนโยบายที่แตกต่างหลากหลายซึ่งเข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดการจัดสรรน้ำ ซึ่งในแง่กระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย เราพบว่ามิใช่ข้อเสนอแนะนโยบายจำนวนมากถูกผลิตขึ้นบนพื้นฐาน ของความรู้ ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ ทศนคติที่แตกต่างกันของตัวแสดงนโยบายเราพบร่องรอยของการต่อสู้ต่อรองในทางการเมือง ทั้งมิติในด้านความร่วมมือและการต่อต้านคัดค้านในกระบวนการกำหนดนโยบาย และถึงแม้หน้าตางานนโยบายในเรื่องการจัดการน้ำจะถูกเปิดออกหลายครั้งไม่ว่าจะด้วยการผลักดันของกระแสของปัญหาวิกฤติทั้งน้ำท่วมและวิกฤติภัยแล้งที่รุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างหนัก หรือกระแสการเมืองที่เสนอแนะนโยบายเพื่อใช้ในการหาคะแนนนิยมจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

หรือแม้กระทั่งเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในรัฐบาลหลังการรัฐประหารก็ตาม แต่หน้าตาบ้านนี้ก็มักจะถูกปิดลงอย่างรวดเร็วจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ เรายังพบอีกว่าในยุคสมัยที่สังคมมีความเป็นประชาธิปไตย เนื้อหาของนโยบายมักสะท้อนออกมาในรูปของการบริหารจัดการโดยเน้นการมีส่วนร่วมและการให้อำนาจแก่ประชาชน แต่ในยุคสมัยที่สังคมไร้เสถียรภาพหลังการรัฐประหาร เนื้อหาของนโยบายก็มักย้อนกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจรัฐและทวงอำนาจในการบริหารจัดการน้ำกลับมาสู่มือของชนชั้นนำเสมอ

ยิ่งไปกว่านั้น ในสังคมการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยม ผู้คนตัวเล็กตัวน้อยที่ไร้อำนาจต่อรองซึ่งในยามปกติพวกเขา “เสียงเบา” อยู่แล้วยังถูกปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นก็จะยิ่งกลายเป็นพวก “ไร้เสียง” ไปในที่สุด ตัวอย่างเช่น ในช่วงวิกฤติน้ำท่วมใหญ่ปี พ.ศ. 2554 ผู้คนที่อยู่อาศัยนอกคันกันน้ำจำต้องเป็นผู้เสียสละผู้คนในจังหวัดรอบนอกกรุงเทพมหานครจำต้องเป็นผู้เสียสละพลั่วลงมาถึงต้นปี 2558 ภายใต้วิกฤติภัยแล้งเกษตรกรชาวนาต้องเป็นผู้เสียสละ ชาวชนบทต้องเป็นผู้เสียสละเพื่อให้ชาวมืองได้มีน้ำประปาใช้สอย ให้นักอุตสาหกรรมได้มีน้ำใช้สอย ในขณะที่ข้อเสนอโยบายเกี่ยวกับมิติในด้านความเป็นธรรมในแง่ของการผันน้ำเพื่อบรรเทาปัญหาน้ำท่วมภัยแล้งกลับมิได้คำนึงถึงทั้งที่ได้เคยมีการศึกษาเรื่องนี้ไว้แล้ว วาทกรรมเรื่องคนไทยรักกัน ต้องสามัคคีกันและเสียสละเพื่อส่วนรวมที่เคยมีพลังและใช้ได้ดีในสังคมไทยอาจใช้ไม่ได้ผลอีกต่อไปภายใต้สภาวะสังคมแตกร้าวที่สะสมความเกลียดชังและโยยหาความเสมอภาคเท่าเทียมและเสรีภาพดังเช่นปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเชิงสำหรับกรกำหนดนโยบาย การจัดสรรน้ำและการป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยแล้งสามประการได้แก่

ประการแรก ผู้เขียนเสนอให้นำแนวคิดเรื่องความเป็นธรรมทางสังคมมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะ โดยเฉพาะกรณีของการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำหรือข้ามพื้นที่เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำท่วมและ/หรือภัยแล้ง โดยเสนอให้กลับไปพิจารณาถึงแนวทางการกำหนดให้ลุ่มน้ำที่ได้รับประโยชน์จากการผันน้ำต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายหรือจัดให้มีประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบอื่นต่อลุ่มน้ำที่ได้รับความเสียหาย รับภาระ หรือขาดประโยชน์จากการผันน้ำ ทั้งนี้ อาจต้องศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนลุ่มน้ำเพื่อเป็นกลไกในการจัดการหรือแนวทางที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการระบายน้ำหรือภาษีการผันน้ำเพื่อจ่ายตอบแทนให้กับลุ่มน้ำที่ต้องเสียประโยชน์ด้วย

ประการที่สอง เสนอให้นำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) มาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายการจัดสรรน้ำ โดยเน้นสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงาน และกระบวนการประเมินผลโดยสร้างระบบการบริหารงานภาครัฐให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานเพื่อมุ่งไปสู่ทิศทางการจัดตั้งเครือข่ายของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้เสียทั้งในระดับชาติระดับลุ่มน้ำและระดับลุ่มน้ำสาขา โดยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากเพียงการปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็นไปสู่การเป็นพันธมิตรร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะประการสุดท้าย

คงเป็นการเรียกร้องให้ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายต้องตระหนักถึงประเด็นความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบายโดยเฉพาะบรรดา “นักแสวงหาโอกาส” ที่มุ่งผลักดันประเด็นนโยบายสังคมต่าง ๆ จะต้องละทิ้งความเชื่อผิด ๆ ที่ว่าการรัฐประหารคือกุญแจสำหรับเปิดหน้าต่างของโอกาสและต้องอาศัยโอกาสนี้เข้าช่วงชิงพื้นที่สำหรับการปฏิรูปหรือผลักดันประเด็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือกล่าวอย่างถึงที่สุดว่าทกรรม “อย่าให้เสียของ” ที่หลายคนชอบพูดกันนั้นใช้ไม่ได้ เพราะเราเพิ่งต้องระลึกเสมอว่าการใช้อำนาจเผด็จการในช่วงการรัฐประหารเพื่อเป็นช่องทางหรือเครื่องมือผลักดันนโยบายหรือกฎหมายนั้นย่อมปราศจากฐานความชอบธรรมทางการเมืองและปราศจากการยอมรับของประชาชนอย่างแท้จริง และการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตีนั้นสมควรวางอยู่บนพื้นฐานสังคมการเมืองประชาธิปไตยที่ผู้คนต่างมีสิทธิ เสรีภาพ อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

- กรมทรัพยากรน้ำ. (2550ก). รายงานโครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ 25 ลุ่มน้ำ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด และบริษัท พี แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด.
- กรมทรัพยากรน้ำ. (2550ข). วาระนั้นแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ “วาระนั้นแห่งชาติ” 21 กรกฎาคม 2543)
- กอบกุล รายนคร. (2555). การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (รายงานฉบับสมบูรณ์), กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- กิตติ วิจารณ์กาน. (2555). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย : การศึกษาเชิงวาทกรรม. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยนวัตรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กิตติ วิจารณ์กาน. (2556). ถอยหลังลงฟลัดเวย์ : การบริหารจัดการน้ำแบบ (ไม่) มีส่วนร่วมของประเทศไทย, ในรายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 14 “การสร้างประชาธิปไตยกับปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น” วันที่ 27 - 28 พฤศจิกายน 2556.
- เนตรดาว แพทย์กุล และมนตรี จันทวงศ์. (2543). สายน้ำและความเป็นไท (น้ำ: การจัดการทรัพยากรน้ำโดยมีส่วนร่วมของประชาชน). เชียงใหม่ : มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล สุรีย์พร พันพืง และปัทมา ว่าพัฒนางศ์. (2550). “ระเบิดคนเมืองในประเทศไทย”. ใน ประชากรและสังคม 2550. วรชัย ทองไทย และสุรีย์พร พันพืง. บรรณาธิการ, นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม,
- พัชรี สีโรรส, (2550). “รัฐและประชาชนในการร่วมร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ใน รัฐศาสตร์สาร.28, 1 (มกราคม-เมษายน): 157-190.
- พัชรี สีโรรส. (2555). “การใช้ Policy-Making Approach ศึกษาการเมืองไทย” ใน พลวัตนโยบายสาธารณะจากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มีงสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. (2544). รายงานการวิจัย การบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วุฒิสภา. (2546). รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2557) นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพ. บพิธการพิมพ์สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2547). รายงานโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (รายงานหลัก). กรุงเทพฯ :คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2548). รายงานโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (รายงานหลัก). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). รายงานโครงการศึกษาทบทวนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะอนุกรรมาธิการทรัพยากรน้ำ. (2550). รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ., กรุงเทพฯ : สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร.
- สภาผู้แทนราษฎร. (2551). รายงานการศึกษากำหนดกรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแก้ไขปัญหาน้ำ.
- สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). โครงการศึกษาการบริหารจัดการน้ำของชาติอย่าง

- มีประสิทธิภาพและการจัดการ 25 ผู้นำสำคัญของประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายสาธารณะ.
สมบัติ อ่างธัญวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่
14). กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- Birkland, T.A.(2007).“ Agenda Setting in Public Policy”. in Fischer, F., Miller, G.J. &Sidney, M.S.
(eds.) . Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics and Methods. (pp.63-78). Boca
Raton, FL: CRC press (Teylor & Francis Group).
- Global Water Partnership. (2000). **Technical Advisory Committee**. Integrated Water Resources
Management:Tac Background papers (No. 4),Stockholm : GWP Kingdon, J.W..(1995). Agendas,
alternatives, and public policies (2nd ed.). New York: Longman.
- Mollinga, P. P. & Bolding, A. 2004.,**The Politics of Irrigation Reform Contested Policy Formulation
and Implementation in Asia, Africa and Latin America**. Ashgate Publishing Ltd., England.