

บทที่สาม (III)

การเข้าถึงการมีส่วนร่วม
ในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม



หัวข้อ A: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน โปรแกรม และกฎหมาย

บทนำ

เหตุผลสำหรับการพัฒนาตัวชี้วัดเหล่านี้

เนื้อหาในบทนี้เป็นตัวชี้วัดที่นำมาใช้วัดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับนโยบาย (policy) ยุทธศาสตร์ (strategy) แผน (plan) โปรแกรม (program) และ กฎหมาย (legislation) โดยแยกเป็น 3 กลุ่ม คือ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในขั้นก่อนการตัดสินใจ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในขั้นการตัดสินใจ และ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมภายหลังการตัดสินใจ (โปรดดูแผนผังที่ 1)

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้เลือกกรณีการตัดสินใจในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ "ทรัพยากรน้ำ" มาเป็นหัวข้อของการศึกษา เนื่องจากปัญหาด้านทรัพยากรน้ำเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มที่จะมีความขัดแย้ง มีความซับซ้อน และมีความวิกฤติมากขึ้น เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชนในทุกสาขาอาชีพ ซึ่งภาครัฐเองก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว มีความพยายามที่จะพัฒนาเครื่องมือ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยให้เท่าทันกับสภาพปัญหาและบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยมีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำขึ้นภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการในระดับลุ่มน้ำ มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำ รวมทั้งการยกร่างจัดทำกฎหมายน้ำขึ้น การดำเนินงานต่างๆ เหล่านี้เป็นการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมที่อาจมีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งในทางบวกและทางลบต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ และต่อประชาชนผู้ใช้น้ำ ตัวชี้วัดในบทนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางด้านสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ระดับ เพื่อให้การกำหนดตัดสินใจทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีการกำหนดตัดสินใจทางด้านสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การจัดการ

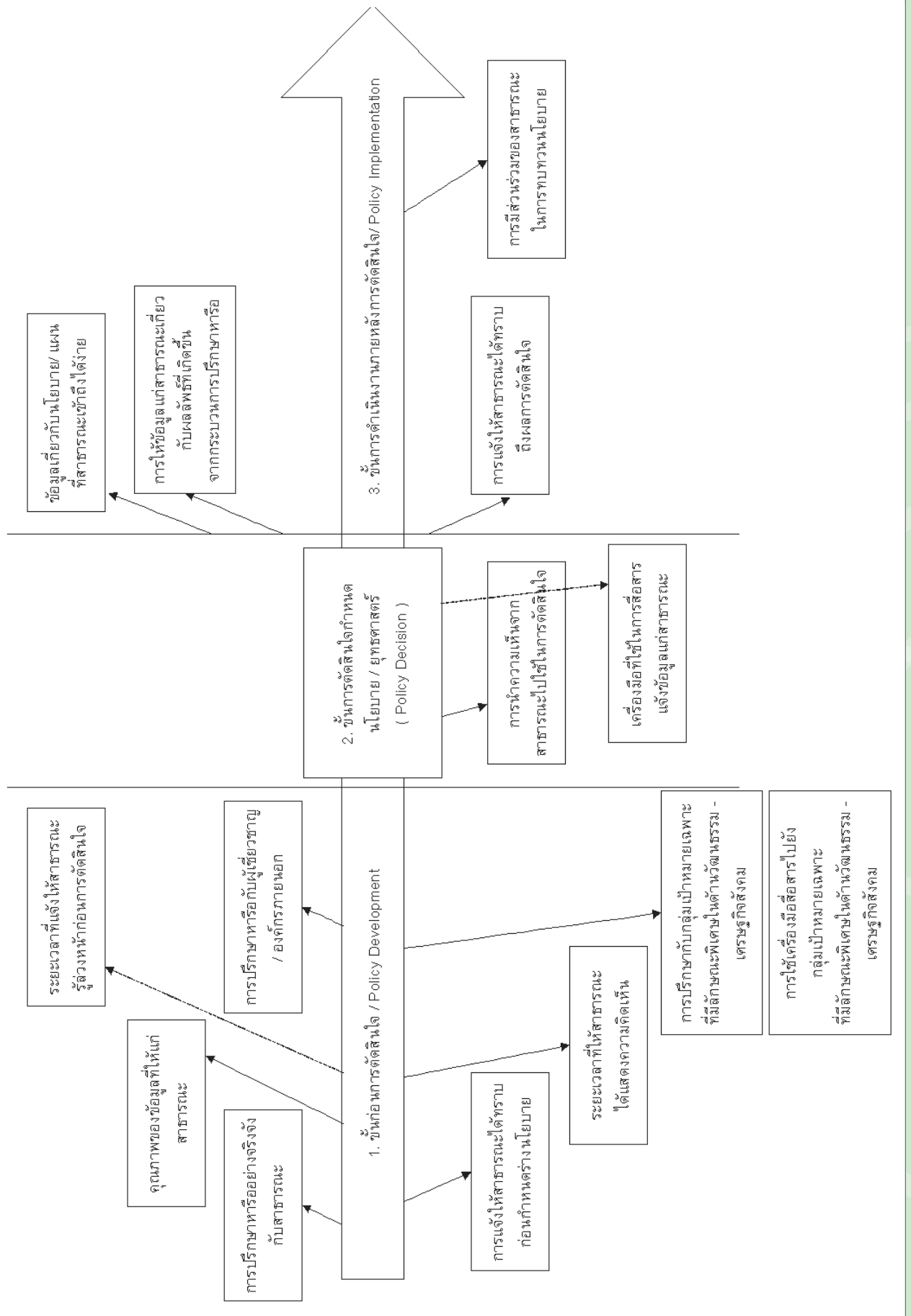
พิจารณาผลกระทบในทุกมิติอย่างรอบด้าน และมีกลไกตรวจสอบหรือถ่วงดุลการตัดสินใจ อันจะมีส่วนทำให้การแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมอย่างเต็มที่

กรณีศึกษาที่เลือก

ผู้ศึกษาได้เลือกกรณีศึกษาเพื่อประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจระดับต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การตัดสินใจระดับนโยบาย: นโยบายการปรับปรุงน้ำ
- การตัดสินใจระดับยุทธศาสตร์: ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำระบบโครงข่ายน้ำ
- การตัดสินใจระดับแผน: แผนบริหารจัดการลุ่มน้ำป่าสัก
- การตัดสินใจระดับโปรแกรม: แผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จังหวัดสระบุรี และจังหวัดเพชรบุรี
- การตัดสินใจระดับกฎหมาย: ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

แผนผังที่ 1 : ตัวชี้วัดการประเมินระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน โปรแกรม และกฎหมาย



กรณีศึกษา: นโยบายการแปรรูปน้ำ (Water Privatization)

ความเป็นมาและสถานการณ์ทั่วไป

การแปรรูปน้ำในการศึกษาครั้งนี้ มีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ การแปรรูปองค์กรที่บริหารจัดการน้ำจากองค์กรของรัฐที่เป็น "รัฐวิสาหกิจ" ไปสู่การจัดการโดย "บริษัทเอกชน" และ การทำให้ทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรสาธารณะ กลายเป็นสินค้า ใช้มาตรการทางการตลาดเพื่อเปิดให้มีการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ สำหรับประเทศไทยการดำเนินการแปรรูปน้ำที่มีความก้าวหน้าไปค่อนข้างมาก เป็นการดำเนินงานในส่วนของการแปรรูปองค์กรรัฐวิสาหกิจ

กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยเริ่มขึ้นอย่างจริงจังภายหลังจากประเทศไทยได้กู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) เนื่องจากประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 โดยมีเงื่อนไขข้อหนึ่งที่กำหนดให้รัฐบาลไทยต้องเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนสภาพความเป็นเจ้าของ (ownership) รัฐวิสาหกิจจากรัฐไปเป็นของเอกชน ถ้าเอกชนมีสัดส่วนความเป็นเจ้าของมากกว่าร้อยละห้าสิบ ก็ถือว่ารัฐวิสาหกิจนั้นถูกแปรรูปไปเป็นของเอกชนแล้ว ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามความหมายดังกล่าวจะมีก็แต่เพียงการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเอกชนบริหารงาน การให้สัมปทานแก่เอกชน หรือการร่วมลงทุนกับเอกชน เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2545) ในกรณีเรื่องการบริการน้ำ ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทอย่างเด่นชัดเริ่มจากกรณีที่มีการประปาส่วนภูมิภาคได้ลงนามจัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (East Water Resources Development and Management Company Limited หรือ East Water) ขึ้นในปี 2535 เพื่อจัดการและพัฒนาท่อส่งน้ำดิบสายหลัก และจำหน่ายน้ำดิบให้แก่ภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคตะวันออกแต่เพียงผู้เดียวเป็นระยะเวลา 30 ปี หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2538 เห็นชอบให้กลุ่มบริษัทเอกชนเข้าร่วมทุนกับการประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งบริษัทประปาปทุมธานี จำกัด และทำ

สัญญาสิทธิดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ในเขตการประปาปทุมธานี และรังสิต เป็นระยะเวลา 25 ปี

จากเงื่อนไขของ IMF ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรูปแบบเดิมซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถานะเป็นองค์การของรัฐบาล ให้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และเปลี่ยนโครงสร้างทุนของรัฐวิสาหกิจให้มีลักษณะเป็นหุ้นของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งสามารถนำประดมทุนจากตลาดทุนเพื่อเข้ามาซื้อหุ้นได้ตามกฎหมายนี้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ" ขึ้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จนถึงปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจที่ได้แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และมีการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) บริษัทการบินไทย และการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีรัฐวิสาหกิจ ที่ได้เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังไม่ได้ระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์อีก 2 แห่ง คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ภารกิจโดยตรงด้านการจัดการน้ำ ได้แก่ การประปานครหลวง และการประปาภูมิภาค ซึ่งได้มีนโยบายกำหนดให้มีการแปรรูปทั้งสององค์กรไปแล้ว

ในกรณีการประปานครหลวงเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำหนดให้แปลงสภาพองค์กรและขายหุ้นให้แก่ประชาชน ในการดำเนินงานคณะกรรมการการประปานครหลวง ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้การประปานครหลวงแปลงสภาพทั้งองค์กรเป็นบริษัทภายใต้ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยในช่วงแรกกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และยังคงโครงสร้างธุรกิจดังเช่นปัจจุบัน

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) ให้ความเห็นชอบในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวง เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการและแนวทางการแปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 และมอบให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายประกอบกิจการประปา และให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ โดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง โดยได้มีการประชุมพิจารณาเอกสาร รายละเอียดตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ไปแล้ว 8 ครั้ง และจะมีการประชุมเพื่อสรุปผลการดำเนินงานก่อนนำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนท.) และคณะรัฐมนตรีต่อไป (ข้อมูลจากเว็บไซต์ของการประปานครหลวง วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2548, www.mwa.co.th/modify.html)

สำหรับการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2545 กำหนดให้ กปภ. เตรียมความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้ กปภ. แปลงสภาพและจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดภายในปี พ.ศ. 2548 คณะกรรมการกปภ. จึงได้มีมติให้ กปภ. ดำเนินการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการแปรรูปกิจการประปาของ กปภ. เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดตลอดจนดำเนินการเตรียมความพร้อมและการแปลงสภาพกปภ. เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยการดำเนินงานศึกษาจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานประมาณ 400 วัน เริ่มตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป (ข่าวกปภ. ประจำวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 (www.pwa.co.th/news/data/470213003.html))

การดำเนินงานแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ถูกคัดค้านอย่างมาก โดยเฉพาะจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและ

สหภาพแรงงานขององค์การรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง มีการจัดกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อคัดค้านอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึงการถวายฎีกา เหตุผลหลักสำคัญที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปามีภาคคัดค้านการแปรรูป คือ เรื่องราคาค่าน้ำที่จะแพงขึ้นอย่างมากภายหลังการแปรรูป เนื่องจากมีต้นทุนการดำเนินงานที่สูงขึ้น และเอกชนมีเป้าหมายที่การหากำไรสูงสุด รวมถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอาจไม่ดีขึ้นและจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนผู้ใช้บริการ (หนังสือถวายฎีกา ครั้งที่ 2/2547 ของเครือข่ายปกป้องไฟฟ้าประปาเพื่อชาติและประชาชน ลงนามโดยประธานสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประปามีภาคและการประปานครหลวง)

สำหรับการดำเนินการเพื่อทำให้ทรัพยากรน้ำกลายเป็นสินค้าสำหรับกิจการทุกประเภท โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมนั้น เริ่มปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังจากที่รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจรับความช่วยเหลือจากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ ADB ภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างภาคเกษตรในวงเงิน 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในส่วนหนึ่งของเงื่อนไขเงินกู้ที่ปรากฏตามหนังสือแสดงนโยบายการพัฒนา (Development Policy Letter หรือ DPL) และกรอบมาตรการด้านนโยบาย (policy matrix) ได้กำหนดให้รัฐบาลไทยต้องปรับปรุงการจัดการทรัพยากรน้ำในเรื่องต่างๆ โดยรวมถึงเรื่องการปฏิรูปองค์กรและเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ การแจกจ่ายน้ำ การอนุญาตใช้น้ำและต้นทุนการจัดหาน้ำ นอกจากนี้ รัฐบาลต้องตระหนักถึงความสำคัญของต้นทุนในการจัดระบบชลประทาน โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะต้องพัฒนาระบบวิธีการ และมาตรการเพื่อคิดเงินคืนทุนในระบบชลประทาน

รัฐบาลไทยจึงต้องดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้จัดทำวิสัยทัศน์เรื่องน้ำ และนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และยังได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ แต่ร่าง

กฎหมายดังกล่าวได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่ายในประเด็นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในรูปของการเก็บค่าน้ำ การออกใบอนุญาตใช้น้ำ และการซื้อขายสิทธิในการใช้น้ำ

เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ สมัยนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ได้ยกเลิกร่างกฎหมายน้ำที่ได้จัดทำมาก่อนหน้านั้น และได้มอบให้กรมทรัพยากรน้ำ ดำเนินกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่อีกครั้งโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในร่างที่ได้มีการจัดทำขึ้นใหม่ภายหลังการจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำไว้ในดังนี้

มาตรา 10 ให้มีการจำแนกการใช้ทรัพยากรน้ำเป็น 3 ประเภท และกำหนดให้การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 2 ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนประเภทที่ 3 ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก่อน⁴²

มาตรา 12 และ 13 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ที่เกี่ยวข้องและความเห็นชอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ อัตราค่าใช้จ่าย ค่าบริการ ค่าธรรมเนียม การแก้ไขและการยกเลิกใบอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 2 และ 3 ได้

จากร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าสามารถกำหนดให้มีการเก็บค่าน้ำ (หรืออาจเรียกในชื่ออื่นๆ) จากการใช้ประโยชน์น้ำในกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ด้วย ในขณะนี้ได้มีการนำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำไปจัดรับฟังความคิดเห็นในภูมิภาคต่างๆ อีกรอบหนึ่ง โดยคาดว่าจะสรุปเป็นร่างฉบับสุดท้ายก่อนส่งไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาได้ประมาณเดือนสิงหาคม 2548 นี้

ในตารางประเมินการเข้าถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมในเรื่องการแปรูปน้ำนั้นเป็นผลการประเมินเฉพาะในส่วนการแปรูปรัฐวิสาหกิจด้านการประปาเท่านั้น ส่วนการแปรูปน้ำให้กลายเป็นสินค้าสำหรับกิจการทุกประเภทนั้น เป็นการประเมินควบคู่กับเรื่องการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ เนื่องจากเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งที่อยู่ในร่างกฎหมายน้ำที่กำลังจัดทำขึ้นใหม่

เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

- 1) นโยบายการแปรูปน้ำ เป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อรูปแบบและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นประเด็นหลักของการศึกษาการเข้าถึงการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมในครั้งนี้
- 2) นโยบายการแปรูปน้ำเป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างในทุกสาขาอาชีพ
- 3) เป็นนโยบายที่เป็นประเด็นสาธารณะที่ได้รับความสนใจติดตามจากประชาชนและสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง
- 4) เป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งและคัดค้านอย่างมากจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกส่วน ทั้งที่เป็นนักวิชาการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรเกษตรกร และประชาชนทั่วไป

วิธีการประเมิน

- 1) การตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และในเว็บไซต์
- 2) การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่
 - คุณพรพิมล จุฑพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนารัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง
 - คุณญาใจ พัฒนสุขสวัสดิ์ นักวิชาการ สำนักคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง
 - คุณชัยยุทธ หอมวงษ์ รองประธานสหภาพแรงงานการประปานครหลวง
 - คุณหาญณรงค์ เยาวเลิศ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า และพรรณพืชแห่งประเทศไทย ฯ
 - คุณมนตรี จันทรวงษ์ มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

⁴² การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 2 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เชิงพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 3 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อลุ่มน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การทบทวน

ตัวชี้วัด	
III.A.1 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อสาธารณชนล่วงหน้าเกี่ยวกับร่างนโยบาย (ก่อนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย)* ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า (๒) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลา (ระบุ) วัน (๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม (ระบุ) วัน	ผลการประเมิน ในปี 2546 คณะกรรมการประสานนครหลวง (มติวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546) และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (มติวันที่ 21 กรกฎาคม 2546) เห็นชอบหลักการและแนวทางการแปลงสภาพการประสานนครหลวง โดยไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า แต่เมื่อมีกระแสการต่อต้านคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางการประสานนครหลวงได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะขึ้นในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2547 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพฯ (เฉพาะพนักงานการประสานนครหลวง) และ 22 กุมภาพันธ์ 2547 ณ ศูนย์ประชุมไบเทค (ประชาชนทั่วไป) โดยมีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าประมาณ 20 วัน ผ่านทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุและหนังสือพิมพ์ เพื่อให้ลงทะเบียนเข้าร่วมเวที อันเป็นขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ ตามระเบียบฯ ดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการฯ ได้รับแต่งตั้ง
III.A.2 คุณภาพของข้อมูลเพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านการประปา* ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๑) ไม่มีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณชน (๒) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนโดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล⁴³ 1-3 รายการ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่า 4 รายการ	ผลการประเมิน ในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2547 มีการจัดเตรียมเอกสารเพื่อประกอบการรับฟัง พิมพ์เป็นหนังสือ "เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน" โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาวิสาหกิจ ภาพรวมของการประสานนครหลวง แนวทางการกำกับดูแลสาขาการประปา รายละเอียดข้อเสนอการแปลงสภาพการประสานนครหลวง และข้อมูลกฎหมาย/ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีแบบฟอร์มแสดงความคิดเห็นข้อเสนอแนะ และคำถามแจกให้แก่ผู้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นล่วงหน้า

⁴³ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบาย/แผน
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ หรือกระบวนการตัดสินใจ เช่น จัดที่ไหน เมื่อไหร่ เข้าร่วมได้อย่างไร
- 4) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติม
- 5) ข้อมูลชี้แจงถึงการที่ประชาชนจะส่งคำถามหรือความคิดเห็น
- 6) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด	
III.A.3 มีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านการประปาที่เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้* ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านการประปาที่จัดไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ (๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านการประปาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ 1 แห่ง (๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านการประปาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่า 1 แห่ง	ผลการประเมิน ข้อมูลเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านการประปา (รวมทั้งกิจการอื่นๆ) ที่ให้สาธารณชนเข้าถึงได้มีอยู่ในเว็บไซต์ของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค แต่มีข้อมูลอยู่น้อยมากสำหรับในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (www.sepo.go.th) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องรัฐวิสาหกิจ ไม่พบข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งทางเจ้าหน้าที่ในองค์กรให้คำอธิบายว่าเนื่องจากกระบวนการแปรรูปยังไม่เสร็จสิ้นจึงยังไม่ได้นำข้อมูลมาเผยแพร่ ในการพิจารณาการประปานครหลวง (www.mwa.co.th/modify.html) ข้อมูลอยู่ในหัวข้อ "การแปลงสภาพ" ซึ่งมีข้อมูลอยู่ประมาณ 1 หน้ากระดาษ A4 ในการพิจารณาการประปาส่วนภูมิภาคมีข้อมูลในรูปแบบของข่าวของ กปภ. 2 ครั้ง ในวันที่ 16 ธันวาคม 2546 (www.pwa.co.th/news/data/461216004.html) และวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 (www.pwa.co.th/news/data/470213003.html) สำหรับข้อมูลในรูปแบบเอกสารที่สำนักงานการประปานครหลวงไม่ได้มีการจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการแปรรูปไว้สำหรับบริการประชาชนให้สามารถเข้าถึงเปิดดูได้
III.A.4 ระดับของการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของนโยบาย* ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของนโยบาย (๓) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก 1-2 คน/องค์กร	ผลการประเมิน มีการดำเนินการโดยการปรึกษาหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิ และโดยการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (ปี 2540) ซึ่งเป็นแผนรวม และมีการว่าจ้างเพื่อศึกษาสำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่งเป็นการเฉพาะ เช่น การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น

ตัวชี้วัด	
พิสัยของค่าตัวชี้วัด (iii) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก มากกว่า 3 คน/องค์กร	ผลการประเมิน
III.A.5 การปรึกษาหารือกับสาธารณชนอย่างจริงจังในขั้นตอนการจัดทำร่างนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ* พิสัยของค่าตัวชี้วัด (i) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (ii) ไม่มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (iii) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (iv) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 2 ครั้ง หรือมากกว่านั้น	ผลการประเมิน ในการจัดทำร่างนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่มีกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ทั้งนี้ แรงผลักดันสำคัญส่วนหนึ่งในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นผลมาจากเงื่อนไขที่ประเทศไทยทำกับ IMF ซึ่งได้กำหนดให้รัฐบาลไทยต้องเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ในการพิจารณาประกอบร่าง ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการแปรรูป โดยมีตัวแทนของสหภาพการประปาฯ ร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งทางผู้แทนสหภาพการประปาฯ ได้แสดงความเห็นคัดค้านมติของกรรมการส่วนใหญ่ที่เห็นชอบให้มีการแปรรูป ซึ่งทางคณะกรรมการฯ ได้บันทึกความเห็นของผู้แทนสหภาพฯ ไว้เป็นความเห็นแนบท้ายมติของคณะกรรมการฯ ภายหลังจากที่คณะกรรมการประปาฯ ครบองค์ประชุมมีมติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบการแปลงสภาพการประปาฯ เป็นบริษัทตัวแทนจากกระทรวงการคลังได้เข้าไปชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง พนักงานการประปา ประมาณ 12 ครั้ง การปรึกษาหารือกับสาธารณชนที่จัดขึ้นในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2547 เป็นการจัดขึ้นภายหลังจากที่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ คือ คณะกรรมการประปาฯ กระทรวงมหาดไทย, คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และคณะรัฐมนตรีได้กำหนดตัดสินใจให้มีการแปรรูปการประปาฯ ครบถ้วนแล้ว

ตัวชี้วัด	
III.A.6 ระยะเวลาในการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปรึกษาหารือในการกำหนดนโยบาย* ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการนำเสนอแนะหรือความเห็นจากสาธารณชนไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนมากกว่า 3 เดือน หลังจากที่มีการตัดสินใจกำหนดนโยบาย (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนภายใน 3 เดือน หลังจากที่มีการตัดสินใจกำหนดนโยบาย	ผลการประเมิน คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน หลังจากที่มีการจัดรับฟังความเห็นและมีการพิจารณาของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท โดยการจัดทำเป็นหนังสือรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แจกเผยแพร่ไปตามห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่างๆ และส่งให้แก่ผู้เข้าร่วมการจัดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชนเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2547 ด้วย โดยในระหว่างการจัดรับฟังความเห็น ก็ได้มีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ข้อ 15 กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้ประกาศผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเปิดเผย
III.A.7 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการดำเนินงานและการทบทวนนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หรือทบทวนนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (๓) มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หรือทบทวนนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	ผลการประเมิน หลังจากที่องค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการปราบปรามการทุจริต, กระทรวงมหาดไทย, คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดตัดสินใจให้มีการแปรรูปการปราบปรามการทุจริต ในปี 2546 แล้วได้มีการคัดค้านอย่างมากจากสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไป จึงได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นใน เดือนกุมภาพันธ์ 2547 โดยมีวิธีการและขั้นตอนตามระเบียบ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 เช่น การจัดทำประกาศโดยสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันติดต่อกันไม่น้อย

ตัวชี้วัด	
ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด	ผลการประเมิน
(iii) มีการกำหนดกระบวนการที่ให้ผู้ <u>สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนิน</u> <u>งาน หรือทบทวนนโยบายแปรรูปรัฐ</u> <u>วิสาหกิจและมีการให้ข้อมูลและเชิญ</u> <u>ชวนสาธารณชนให้เข้าร่วม</u>	กว่า 3 วัน (ตามระเบียบฯ ข้อ 9) อย่างไรก็ตาม ทางสมาชิกสหภาพแรงงานการประปานครหลวง ให้ ความเห็นว่าแม้ว่าจะระบุดังกล่าวฯ จะมีเนื้อหาที่ดีแต่ในการดำเนินการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จัดขึ้นจริง เป็นกระบวนการที่ขาดการ มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากติดขัดในข้อกำหนดต่างๆ ที่คณะกรรมการ จัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกำหนดขึ้น เช่น ให้เขียนแสดง ความเห็นใส่ในกระดาษ ห้ามมิให้พูด ฯลฯ นอกจากนี้ ประชาชนผู้ใช้น้ำที่เข้าร่วมก็มีจำนวนน้อยไม่ถึง 100 คน และไม่ได้เป็นผู้ใช้น้ำที่มาจากกลุ่มเลือกอย่างอิสระ⁴⁴ ภายหลังการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทางสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง ได้ส่งหนังสือไปยังปลัดกระทรวง มหาดไทย เพื่อคัดค้านการสรุปผลจากเวทีรับฟังความคิดเห็นที่ได้จัดขึ้น

⁴⁴ จากเอกสารรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการแปลงสภาพการประปานครหลวง เป็นบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ได้ระบุว่า ในการสุ่มตัวอย่างคัดเลือกผู้ใช้น้ำนั้น ได้ทำการแบ่งผู้ใช้น้ำออกเป็นกลุ่มตามประเภท หรือ ลักษณะการใช้น้ำ กำหนดหมายเลขสุ่ม (random numbers) จำนวน 5,000 หมายเลข โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปด้านสถิติมาตรฐาน คือ โปรแกรม MINITAB เมื่อได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 5,000 รายแล้ว ได้ทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ด้านข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง เช่น ที่อยู่ เป็นต้น ซึ่งจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลทำให้ไม่สามารถออกหนังสือเชิญไปถึงได้ จึงได้ทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเหลือ 3,500 ราย

จากข้อมูลในเอกสารดังกล่าว ระบุว่าผู้ลงทะเบียนจำนวน 980 คน แต่มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 676 คน โดยเป็นพนักงาน กปน. 65 คน ผู้ใช้น้ำประเภทที่อยู่อาศัย 398 คน, ผู้ใช้น้ำประเภทธุรกิจ 9 คน, ผู้ใช้น้ำประเภทอุตสาหกรรม 8 คน, ผู้ใช้น้ำจากหน่วยงานราชการ / รัฐวิสาหกิจ 15 คน, ผู้ซื้อ-ผู้ขายน้ำให้ กปน. โดยตรง 3 คน, ผู้ร่วมค้า 3 คน, สื่อมวลชน 17 คน, อื่นๆ 10 คน และไม่ระบุ 148 คน

ตัวชี้วัด	
III.A.8 การนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของสาธารณชนไปพิจารณาในการกำหนดนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด	ผลการประเมิน
(๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทาง กระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอของสาธารณชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในเรื่องการแปลงสภาพการประปานครหลวง (iii) มีเอกสารที่กล่าวถึงแนวทาง กระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอของสาธารณชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในเรื่องการแปลงสภาพการประปานครหลวง (iii) มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทาง กระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอของสาธารณชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในการแปลงสภาพการประปานครหลวง อธิบายถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสาธารณชน	ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ในข้อ 14 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ตามข้อ 12 ในระเบียบฯ ดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต้องจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งในรายงานจะต้องประกอบด้วยข้อโต้แย้งของทุกฝ่ายและประเด็นที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอหรือผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นพร้อมทั้งเหตุผลของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าตามเนื้อหาของระเบียบฯ ในข้อ 10 ระบุว่า คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท จะใช้ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ได้นำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาในประเด็นอื่นๆ

บทวิเคราะห์

นโยบายการแปรรูปน้ำ มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นนโยบายที่ริเริ่มโดยฝ่ายภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับแรงกดดันมาจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศด้วย ทำให้การมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชนในระดับนโยบายมีพื้นที่ค่อนข้างจำกัดอยู่มาก แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมานโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะได้รับการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปมาอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐบาลในยุคปัจจุบันได้มีนโยบายอย่างชัดเจนที่จะผลักดันกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามเป้าหมายต่อไป

ในส่วนการตัดสินใจกำหนดนโยบายการแปรรูปองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ดูแลรับผิดชอบกิจการด้านการบริการน้ำ เป็นการตัดสินใจที่ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ผู้กำหนดนโยบายได้มีการตัดสินใจ กำหนดนโยบายให้ดำเนินการแปรรูปองค์กรรัฐวิสาหกิจไปแล้ว แต่เมื่อมีกระแสคัดค้านอย่างมากจากผู้มีส่วนได้เสียจากประชาชน และกลายเป็นประเด็นสาธารณะ ที่มีการเผยแพร่ผ่านสื่อมวลชนต่างๆ จึงได้ให้มีโอกาสการมีส่วนร่วมขึ้นในภายหลัง

การสร้างการมีส่วนร่วมภายหลังจากการตัดสินใจล่วงหน้าไปก่อนแล้ว หรือภายหลังจากมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นปัญหาสำคัญของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในสังคมไทย ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาชนจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือ ให้ความไว้วางใจหรือเชื่อมั่นต่อกระบวนการมีส่วนร่วมที่จัดทำขึ้น มักจะตั้งข้อระแวงสงสัยว่ากระบวนการมีส่วนร่วมที่จัดทำขึ้นเป็นเพียงกิจกรรมส่วนหนึ่งของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้การตัดสินใจมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ต้องการรับฟังความเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ความเห็นหรือข้อเสนอแนะของภาคประชาชนจึงไม่มีผลต่อการทบทวน เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ

ข้อเสนอแนะ

• สำหรับประเทศไทย

จากสภาพการณ์ทางการเมืองและสภาพทางสังคมที่เป็นอยู่ในเวลานี้ โดยรัฐบาลมีนโยบายมุ่งมั่นที่จะผลักดันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในขณะที่สภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็ยืนหยัดคัดค้านนโยบายแปรรูป จนกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งที่มีแนวโน้มจะนำไปสู่ความรุนแรงอีกเรื่องหนึ่งของสังคมไทยในเชิงมิติการมีส่วนร่วม ควรจะได้ขยายเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมออกมาสู่ ภาคประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างกว้างขวาง ไม่จำกัดอยู่แต่เพียงองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบกับสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนผู้ใช้น้ำควรเป็น การมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจแนวทางหนึ่งที่น่าจะดำเนินการได้ คือ การมีส่วนร่วมโดยการลงประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 214

กรณีศึกษา: ยุทธศาสตร์การจัดการน้ำระบบโครงข่ายน้ำ (Water Grid System)

บทนำ

ความเป็นมาและสถานการณ์ทั่วไป

ระบบโครงข่ายน้ำ หรือที่รู้จักกันในชื่อ "Water Grid System" เป็นยุทธศาสตร์การจัดการน้ำที่ได้ถูกประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นทางการโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ณ ห้องประชุมกระทรวงการต่างประเทศ โดยจะเป็นยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำขาดแคลน น้ำท่วม และปัญหาความยากจน ของชาวบ้าน โดยเชื่อมโยงแหล่งน้ำในพื้นที่ต่างๆ เข้าด้วยกัน ให้สามารถผันน้ำจากพื้นที่ที่มีน้ำมากไปยังพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำได้ ทั้งนี้ได้มอบหมายให้ นายสุวิทย์ คุณกิตติ รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (ในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ) รับผิดชอบดำเนินการ

ภายหลังจากการประกาศยุทธศาสตร์ระบบโครงข่ายน้ำ หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐได้พัฒนาโครงการขึ้นเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เสนอยุทธศาสตร์การจัดการน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันของประเทศ พัฒนาโครงการชลประทาน ระบบท่อ เชื่อมต่อระบบชลประทานในพื้นที่ที่ศักยภาพทางเศรษฐกิจทั้งในด้านเกษตรกรรม การท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอ โครงการพัฒนาโครงข่ายน้ำและการพัฒนาเกษตรกรรมแบบบูรณาการ หรือโครงการน้ำแก่งจน มีวงเงินงบประมาณ 4 แสนล้านบาท พื้นที่เป้าหมายของโครงการ คือ พื้นที่การเกษตรทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ชลประทานอีก 11 ล้านไร่ และกำหนดเป้าหมายให้เกษตรกร 5.79 ล้านครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น 1.2 แสนบาท/ครัวเรือน/ปี

อันที่จริง การพัฒนาโครงการชลประทานระบบท่อส่งน้ำในประเทศไทยมีมาตั้งแต่ปี 2539 โดยการผลักดันของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ด้านการ

อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และได้นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2539 งบประมาณการดำเนินการ 5 ปี เป็นเงิน 13,475 ล้านบาท ในการดำเนินงานกรมชลประทาน ได้มอบหมายให้กลุ่มบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาคำโครงการดังกล่าว โดยกำหนดพื้นที่ดำเนินโครงการนำร่อง เพียง 50,000 ไร่ ใช้ระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี (ปี 2540-2542) วงเงินงบประมาณ 875 ล้านบาท หลังจากนั้นจะประเมินผลของโครงการก่อนที่จะขยายผล ดำเนินการโครงการต่อเนื่องต่อไป

จากรายงานผลการดำเนินโครงการชลประทานระบบท่อ (โครงการนำร่อง) ของกรมชลประทาน พบว่าโครงการนำร่องระบบชลประทานระบบท่อในภาคอีสานมีการใช้น้ำแล้ว 3 โครงการในพื้นที่ อ.หนองเรือ จ.ขอนแก่น จากการทดลองใช้น้ำ มีปัญหาท่อแตกรั่ว ไม่สามารถส่งน้ำไปยังถึงพักน้ำในแปลงเกษตรได้ นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับโครงการ เนื่องจากไม่สามารถส่งน้ำได้จริง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบได้ ส่วนโครงการอื่นที่พัฒนาขึ้นมาพร้อมกัน ได้วางระบบหลักเสร็จแล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่มีการใช้น้ำแต่อย่างใด (รายงานผลการดำเนินโครงการชลประทานระบบท่อ (โครงการระบบท่อ) และแนวทางการดำเนินโครงการชลประทานระบบท่อ และระบบสูบน้ำด้วยไฟฟ้าของกรมชลประทาน 2547)

จากประสบการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว เมื่อรัฐบาลได้ประกาศที่จะดำเนินยุทธศาสตร์ระบบ โครงข่ายน้ำ (Water Grid) ซึ่งมีส่วนหนึ่งเป็นโครงการชลประทานระบบท่อ จึงทำให้มีเสียงท้วงติงจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชมรมนักอุทกวิทยา สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยฯ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งในประเด็นเชิงแนวคิด ประเด็นด้านความเป็นไปได้ทางวิศวกรรม ประเด็น ด้านความคุ้มค่า

ประเด็นด้านผลกระทบทางสังคม ฯลฯ

ในปัจจุบัน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมทรัพยากรน้ำ เป็นหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบการดำเนินงานโครงการขายน้ำ มีการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาในเชิงแนวคิด (pre-conceptual study) ระยะเวลาศึกษา 2 เดือน และมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) ในระดับพื้นที่ ในเขตพื้นที่ จ.เพชรบุรี และ จ.ประจวบคีรีขันธ์ ระยะเวลาศึกษา 8 เดือน ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการดำเนินงานศึกษา ยังไม่มีข้อสรุป

การศึกษาในหัวข้อนี้ มีจุดวิเคราะห์หลักอยู่ที่ กระบวนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการน้ำ ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ซึ่งเป็นกระบวนการที่ดำเนินงานโดย คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยเป็นการศึกษาถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ในขั้นการจัดเตรียมร่างยุทธศาสตร์ขึ้น การตัดสินใจ (ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546) และการดำเนินงานหลังจากมีการกำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมที่กำหนดขึ้นในการศึกษา

มีข้อที่ควรตระหนักเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ว่าการประกาศเรื่องยุทธศาสตร์โครงการขายน้ำต่อสาธารณะโดยนายกรัฐมนตรีในวันดังกล่าว เป็นการสร้างความชัดเจนของยุทธศาสตร์การจัดการน้ำในระดับนโยบาย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการน้ำต่างยึดถือว่า ในขั้นตอนต่อไปจะต้องมีการศึกษาจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน และมีการพิจารณาตัดสินใจอีกครั้งก่อนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม สำหรับความเข้าใจของสาธารณะ การประกาศยุทธศาสตร์เรื่องโครงการขายน้ำในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 โดยนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดความเข้าใจว่า ได้มีการตัดสินใจในระดับนโยบายอย่างชัดเจนแล้วว่า จะมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ เรื่องโครงการขายน้ำให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

- 1) ยุทธศาสตร์โครงการขายน้ำเป็นยุทธศาสตร์การจัดการน้ำที่อาจมีผลกระทบอย่างมากต่อการจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในมิติต่างๆ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม
- 2) ยุทธศาสตร์โครงการขายน้ำต้องอาศัยเงินลงทุนในการดำเนินงานสูง มีข้อกังขาตั้งจากฝ่ายต่างๆ อยู่มากทั้งในด้านแนวคิดด้านเทคนิควิศวกรรม และการยอมรับในระดับพื้นที่ รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน
- 3) เหตุผลที่เลือกกรมทรัพยากรน้ำเป็นกรณีศึกษาในเรื่องยุทธศาสตร์การจัดการน้ำระบบโครงการขายน้ำ เนื่องจากกรณีศึกษาระดับแผนระดับโปรแกรม และระดับกฎหมายเป็นการดำเนินงานในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ ดังนั้น การศึกษาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับยุทธศาสตร์จึงได้เลือกศึกษาการดำเนินงานในส่วนกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะทำให้เห็นความเชื่อมโยงในภาพรวมได้ดีและชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์การดำเนินงานและได้ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

การศึกษาและตรวจสอบข้อมูล

- 1) การตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและในเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 2) การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่
 - อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - คุณประวิทย์ สวัสดิ์ดวง หัวหน้าโครงการชลประทานเพชรบุรี
 - เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 7 (ตั้งอยู่ที่ จ.ราชบุรี)
 - คุณศักดิ์ศรี ลาภประเสริฐ อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเพชรบุรี (ภาคประชาชน)
 - คุณกาญจนาพรค์ เยาวเลิศ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ฯ
 - คุณมนตรี จันทรวงษ์ มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

ตารางตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด	
III.A.1 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อสาธารณชนล่วงหน้าเกี่ยวกับร่างยุทธศาสตร์(ก่อนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์)* พิสัยของค่าตัวชี้วัด (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับการศึกษานี้ (๑) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า (๒) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า เป็นระยะเวลา (ระบุ) วัน (๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม (ระบุ) วัน	ผลการประเมิน นายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุทธศาสตร์ระบบโครงข่ายน้ำ หรือ Water Grid ให้สาธารณะได้ทราบอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ณ ห้องประชุมกระทรวงการต่างประเทศ โดยไม่มีการแจ้งให้สาธารณะได้ทราบล่วงหน้า
III.A.2 คุณภาพของข้อมูลเพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน* พิสัยของค่าตัวชี้วัด (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับการศึกษานี้ (๑) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน (๒) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล⁴⁵ 1-3 รายการ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่า 4 รายการ	ผลการประเมิน จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรภาครัฐและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมพบว่าไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนก่อนที่จะมีการประกาศยุทธศาสตร์โครงข่ายน้ำให้เป็นประชาชนได้ทราบ

⁴⁵ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบาย/แผน
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ หรือกระบวนการตัดสินใจ เช่น จัดที่ไหน เมื่อไหร่ เข้าร่วมได้อย่างไร
- 4) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติม
- 5) ข้อมูลชี้แจงถึงการที่ประชาชนจะส่งคำถามหรือความคิดเห็น
- 6) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด	
III.A.3 มีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ โครงข่ายน้ำที่เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้* พสัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่เก็บไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ (๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ 1 แห่ง (๓๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่า 1 แห่ง	ผลการประเมิน มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องโครงข่ายน้ำอยู่ในข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งสามารถเข้าถึงได้จากเว็บไซต์ของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่มีรายละเอียดอยู่น้อยมาก เป็นข้อมูลเกี่ยวกับมติของคณะรัฐมนตรี (17 กุมภาพันธ์ 2547) ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งอยู่ในเว็บไซต์ของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (www.dwr.go.th/iwrm)
III.A.4 ระดับของการปรึกษาหารือกับ ผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกในการ กำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของยุทธ ศาสตร์* พสัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับ ผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของยุทธศาสตร์ ฯลฯ (๓) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก 1-2 คน/องค์กร (๓๓) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก มากกว่า 3 คน/องค์กร	ผลการประเมิน จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรภาครัฐ พบว่า ก่อนมีการประกาศยุทธศาสตร์โครงข่ายน้ำ ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในพารามิเตอร์หรือขอบเขตของการกำหนดยุทธศาสตร์ Water Grid แต่ได้มีการจัดจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการศึกษาในเชิง pre-conceptual study และ feasibility study ภายหลังจากได้มีการประกาศ เรื่องโครงข่ายน้ำต่อสาธารณชนแล้ว

ตัวชี้วัด	
III.A.5 การปรึกษาหารือกับสาธารณชนอย่างจริงจังในขั้นตอนการจัดทำร่างยุทธศาสตร์โครงข่ายน้ำ* ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับ สาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ (๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ในช่วงการจัดทำร่างร่างยุทธศาสตร์ 1 ครั้ง (๓๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชน ในช่วงการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ 2 ครั้ง หรือมากกว่านั้น	ผลการประเมิน จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน พบว่า ก่อนการประกาศยุทธศาสตร์ โครงข่ายน้ำในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ไม่มีกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชน
III.A.6 ระยะเวลาในการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปรึกษาหารือในการกำหนดยุทธศาสตร์* ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการนำเสนอแนะหรือความเห็นจากสาธารณชนไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนมากกว่า 3 เดือน ภายหลังจากมีการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์ (๓๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนภายใน 3 เดือน ภายหลังจากมีการ ตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์	ผลการประเมิน เนื่องจากไม่มีกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนก่อนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์ จึงไม่สามารถประเมินตัวชี้วัดในข้อนี้ได้

ตัวชี้วัด	
III.A.7 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อสาธารณชนล่วงหน้า ถึงความตั้งใจที่จะพัฒนายุทธศาสตร์ (ก่อนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์) ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (ii) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบก่อน (iii) มีการแจ้งให้สาธารณะได้ทราบล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการจัดร่างยุทธศาสตร์โครงข่ายน้ำ (iii) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการจัดร่างโครงข่ายน้ำเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม (ระบุ)	ผลการประเมิน หน่วยงานภาครัฐยึดถือว่าการประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์โครงข่ายน้ำ ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 นั้น เป็นความชัดเจนของยุทธศาสตร์การจัดการน้ำในระดับนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการศึกษาจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ก่อนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ในกรณีของกรมทรัพยากรน้ำ ได้มีการดำเนินการแจ้งให้สาธารณะได้ทราบล่วงหน้า เช่น การจัดสัมมนาร่วมกับสมาคมนักอุทกวิทยา ในวันที่ 23 กันยายน 2547, การจัดสัมมนาร่วมกับสมาคมทรัพยากรน้ำแห่งประเทศไทย ในวันที่ 15 ตุลาคม 2547 เป็นต้น
III.A.8 ระยะเวลาของการแจ้งให้สาธารณชนได้รับรู้ผลการตัดสินใจ ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (ii) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจ (iii) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจ โดยมีระยะเวลามากกว่า 3 เดือน ภายหลังจากที่ได้มีการตัดสินใจแล้ว (iii) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจโดยมีระยะเวลาในช่วง 1-3 เดือน ภายหลังจากที่ได้มีการตัดสินใจแล้ว (iv) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงผลการตัดสินใจ โดยมีระยะเวลาในช่วง 1 เดือน ภายหลังจากที่ได้มีการตัดสินใจแล้ว	ผลการประเมิน มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบโดยการรายงานข่าวของสื่อมวลชนที่ได้เข้าร่วมการสัมมนาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 และผ่านทางรายการวิทยุชุมชน คุยกับประชาชน

ตัวชี้วัด

III.A.9 เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร
ส่งข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจยุทธศาสตร์
โครงข่ายน้ำไปยังสาธารณชน

พืสัยของค่าตัวชี้วัด

- (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา
- (๒) ไม่มีการแจ้งไปยังสาธารณชน
- (๓) มีการสื่อสารแจ้งไปยังสาธารณชน
โดยการใช้เครื่องมือ 1 ประเภท
- (๓๒) มีการสื่อสารแจ้งไปยังสาธารณชนโดย
การใช้เครื่องมือหลายประเภท

ผลการประเมิน

สาธารณชนได้ทราบถึงการกำหนดยุทธศาสตร์โครงข่ายน้ำจากการ
รายงานข่าวของสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ ที่ได้เข้าร่วมการสัมมนา เช่น
ข่าวหนังสือพิมพ์ ข่าวโทรทัศน์ และรายการวิทยุ เป็นต้น

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีได้สื่อสารเรื่องยุทธศาสตร์โครงข่ายน้ำต่อ
สาธารณชนผ่านทางรายการวิทยุ คือ รายการนายกฯคุยกับประชาชน

บทวิเคราะห์

กรณีเรื่องยุทธศาสตร์การจัดการน้ำระบบโครงข่ายน้ำ หรือ Water Grid System เป็นกรณีตัวอย่างของการกำหนด ตัดสินใจโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นการตัดสินใจในลักษณะสั่งการ (top-down approach) โดยฝ่ายการเมืองเป็นหลัก

ภายหลังจากมีการเผยแพร่เรื่องระบบโครงข่ายน้ำ ออกสู่สาธารณะ ทำให้เกิดคำถามมากมายจากหลายฝ่าย ทั้งในประเด็นความเหมาะสม ความเป็นไปได้ในทางเทคนิค ความคุ้มค่า และทางเลือกอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหา สาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรต่างๆ มีข้อกังขา หรือคำถามอยู่มากเกี่ยวกับเรื่องนี้ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณในการลงทุนเป็นจำนวนหลายแสนล้านบาท และได้เคยมีการทดลองดำเนินการอยู่บ้างแล้วในบางระดับในหลายพื้นที่ ซึ่งมีปัญหาอยู่มากในทางปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดการณ์ไว้ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศเรื่อง Water Grid ออกสู่สาธารณะอย่างเป็นทางการทำให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้จัดกิจกรรมเวทีสาธารณะในหลายรูปแบบเพื่อซักถามอภิปรายข้อมูลเกี่ยวกับเรื่อง Water Grid เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชมรมนักอุทกศาสตร์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า เวทีการมีส่วนร่วมต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เป็นการจัดโดยองค์กรที่รับผิดชอบเรื่อง Water Grid โดยตรง แต่เป็นการดำเนินงานขององค์กรในภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเป็นห่วงต่อผลกระทบในมิติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเร่งรีบดำเนินการ และอาจเป็นขยายไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง มากขึ้นในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

• สำหรับประเทศไทย

- 1) เนื่องจากในขณะนี้ยังเป็นระยะเริ่มต้นของการดำเนินงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบควรประกาศท่าทีต่อสาธารณชน ให้เป็นที่ชัดเจนว่า พร้อมที่จะทบทวนการดำเนินงาน โดยทันทีถ้าพบว่า มีข้อมูล มีผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสม ความไม่คุ้มค่า ฯลฯ
- 2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการศึกษาจัดทำรายละเอียดของยุทธศาสตร์ระบบโครงข่ายน้ำมีอยู่หลายหน่วยงาน ควรได้มีการประสานงาน นำข้อศึกษาของแต่ละหน่วย มาจัดทำเป็นข้อสรุปร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสีย และหาทางเลือกของการดำเนินงานที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม
- 3) ปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงานให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและภาคประชาชน ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน และเป็นการมีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่การร่วมให้ข้อคิดเห็น ร่วมคัดค้าน ไปถึงระดับการร่วมตัดสินใจ และการทบทวนการดำเนินงาน ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต

กรณีศึกษา: แผนบริหารจัดการลุ่มน้ำป่าสัก

บทนำ

ความเป็นมาและสถานการณ์ทั่วไป

พื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศไทยมีพื้นที่รวม 512,000 ตารางกิโลเมตร แบ่งออกเป็น 25 ลุ่มน้ำหลัก ตามหลักเกณฑ์การจัดแบ่งของคณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ และสามารถแบ่งเป็นลุ่มน้ำย่อยได้ 254 ลุ่มน้ำย่อย

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มืองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ต่างๆ เป็นลักษณะลุ่มน้ำ โดยให้แต่ละลุ่มน้ำมีคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรของตนเอง มืองค์ประกอบคณะอนุกรรมการทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น องค์กรผู้ใช้น้ำผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการใช้ทรัพยากรน้ำ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรืออยู่อาศัยในลุ่มน้ำ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีสัดส่วนและจำนวนที่เหมาะสม ซึ่งได้ผ่านการร่วมพิจารณาเห็นชอบและเป็นที่ยอมรับ สำหรับประธานและเลขานุการได้มีการเลือกสรรและแต่งตั้งจากคณะอนุกรรมการในลุ่มน้ำนั้น ๆ

คณะกรรมการลุ่มน้ำ ทำหน้าที่จัดทำนโยบาย แผนงานโครงการระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จัดลำดับความสำคัญ รวมทั้งกำหนดปริมาณการใช้น้ำและมาตรการเพื่อให้การจัดสรรน้ำเป็นไปโดยเหมาะสม เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ

พื้นที่ลุ่มน้ำป่าสัก ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษาในการประเมินครั้งนี้ มีพื้นที่หลักอยู่ในจังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี และจังหวัดเพชรบูรณ์ (และรวมพื้นที่จังหวัดอยุธยาบางส่วน) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำป่าสักได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ 27/2546 (ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2546) ซึ่งปัจจุบัน ได้มีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าราชการ

จังหวัดเพชรบูรณ์ ทำหน้าที่เป็นประธานอนุกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 2 (สทภ. 2) กรมทรัพยากรน้ำทำหน้าที่อนุกรรมการและเลขานุการ

ในการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ มีคณะทำงานระดับพื้นที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ แบ่งระดับต่างๆ คือ คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบล อำเภอ จังหวัด/ลุ่มน้ำสาขา (แล้วแต่กรณี) และคณะทำงานวิชาการ 3 ด้านในระดับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำกระบวนการจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำมีขั้นตอนเป็นลำดับ ดังนี้

(แนวทางการปฏิบัติงาน: การจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำในเชิงบูรณาการ, กรมทรัพยากรน้ำ 2547)

หมู่บ้าน: สืบหาข้อมูลจากเกษตรกรในหมู่บ้าน เกี่ยวกับความต้องการใช้น้ำ ด้านอุปโภค บริโภคและเกษตรกรรม ผู้ดำเนินการในขั้นนี้ คือ ผู้แทนภาคเกษตรกรรมจากแต่ละหมู่บ้าน

คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบล: รวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาข้อมูลการจัดการน้ำในพื้นที่จากเกษตรกรในระดับหมู่บ้านและจัดทำเป็นแผนลุ่มน้ำระดับตำบล

คณะทำงานลุ่มน้ำระดับอำเภอ: ประมวลแผนงานลุ่มน้ำระดับตำบลให้เป็นแผนระดับอำเภอ โดยพิจารณาถ่วงถ่วง ตรวจสอบและนำเสนอคณะทำงานระดับจังหวัดหรือคณะทำงานลุ่มน้ำสาขา (หากไม่มีให้นำเสนอคณะทำงาน ด้านแผนของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ)

คณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด/ ลุ่มน้ำสาขา: ประมวลแผนงานลุ่มน้ำระดับอำเภอให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือยุทธศาสตร์ลุ่มน้ำ แล้วนำเสนอคณะอนุกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำโดยผ่านคณะทำงาน

คณะทำงานจะทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ ถ่วงถ่วงแผน ให้ข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาแผนรวม/โครงการ และจัดทำแผนให้อยู่ในภาพองค์รวมตามกรอบแผนทรัพยากรน้ำ จัดลำดับความสำคัญและให้

ความเห็นต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการลุ่มน้ำ: กำหนดวิสัยทัศน์และแนวทางในการพัฒนาลุ่มน้ำ พิจารณาแผนลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับกรอบแผนทรัพยากรน้ำ 3 ด้าน พิจารณาลำดับความสำคัญของแผนพัฒนาลุ่มน้ำ โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ความเหมาะสมของแผน ในการนำไปสู่เป้าประสงค์ที่ วางไว้และ วิสัยทัศน์ของลุ่มน้ำ นำแผนพัฒนาลุ่มน้ำเสนอ เข้าสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกรมลุ่มน้ำพิจารณา (แผนทรัพยากรน้ำ จำแนกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการ บริหารจัดการ ด้านการจัดหาและพัฒนา ด้านการเพิ่ม ประสิทธิภาพการจัดการน้ำ)

หลังจากนั้น จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบนำแผนพัฒนาลุ่มน้ำที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำเข้าบรรจุในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนพัฒนาลุ่มน้ำเสนอกรมเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ

เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

พื้นที่ลุ่มน้ำป่าสักเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำที่ครอบคลุมจังหวัดต่างๆ จำนวนไม่มาก มีความเป็นไปได้มากที่จะสามารถสร้าง กระบวนการมีส่วนร่วมในการทำแผนจัดการลุ่มน้ำได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ เป็นพื้นที่ที่อยู่ไม่ห่างไกลมาก สะดวกต่อการเก็บข้อมูลในระดับพื้นที่

วิธีการประเมิน

- 1) การตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่
 - ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ (นายดิเรก ถึงฝั่ง)
 - คุณไพศาล กิตติธรรมสมบัติ ผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการลุ่มน้ำป่าสัก
 - เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 2 (จังหวัดสระบุรี)
 - คุณหาญณรงค์ เยาวเลิศ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่า และพรรณพืชแห่งประเทศไทยฯ

ตารางตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด	
III.A.1 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อ สาธารณชนล่วงหน้าเกี่ยวกับร่างแผน (ก่อนการตัดสินใจกำหนดแผน)* ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า (๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลา (ระบุ) วัน (๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม	ผลการประเมิน การจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำมีการจัดทำเป็นประจำทุกปี โดยจะอยู่ในช่วงเวลาที่ค่อนข้างคงที่ (เริ่มในช่วงประมาณเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม) สอดคล้องกับปฏิทินการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งได้มีการแจ้งเชิญคณะกรรมการลุ่มน้ำป่าสักให้ทราบล่วงหน้า แต่ไม่ได้มีการแจ้งให้สาธารณชนประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงการประชุมจัดทำแผนของคณะกรรมการลุ่มน้ำ มีความเห็นจากผู้รับผิดชอบการจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำว่า ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการจัดทำแผนค่อนข้างเร่งรัดเกินไป
III.A.2 คุณภาพของข้อมูลเพื่อสนับสนุน กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน* ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล⁴⁶ 1-3 รายการ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่า 4 รายการ	ผลการประเมิน ในขั้นการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำป่าสัก ไม่ได้มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน เป็นการประชุมของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชนที่เปิดกว้างไปกว่าการประชุมของคณะกรรมการ

⁴⁶ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบาย/แผน
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ หรือกระบวนการตัดสินใจ เช่น จัดที่ไหน เมื่อไหร่ เข้าร่วมได้อย่างไร
- 4) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติม
- 5) ข้อมูลชี้แจงถึงการที่ประชาชนจะส่งคำถามหรือความคิดเห็น
- 6) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด	
III.A.3 มีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำที่เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้* ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำที่เก็บไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ ดูได้ (๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ 1 แห่ง (๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่า 1 แห่ง	ผลการประเมิน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมีลักษณะการจัดเก็บที่ประชาชนทั่วไปยังเข้าถึงได้ไม่สะดวก ยังไม่ได้มีการเผยแพร่ในเว็บไซต์แต่มีเอกสารและไฟล์เก็บไว้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีสาเหตุและข้อจำกัด คือ - ศาลากลางจังหวัดเพชรบูรณ์จะมีการสร้างใหม่ และจะมีการวางระบบสารสนเทศหลังสร้างเสร็จ จึงยังไม่ได้มีการลงทุนด้านระบบ Hardware คอมพิวเตอร์ในขณะนี้ - สำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 2 (ตั้งอยู่ในจังหวัดสระบุรี) และสำนักงานอนุกรรมการลุ่มน้ำป่าสัก (ตั้งอยู่ในจังหวัดลพบุรี) เป็นสำนักงานที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น ยังมีข้อจำกัดในเรื่องอัตรากำลัง
III.A.4 ระดับของการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ* ปัจจัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของแผน (๒) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก 1-2 คน/องค์กร (๓) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก มากกว่า 3 คน/องค์กร	ผลการประเมิน มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญและองค์กรภายนอก เช่น นายปราโมทย์ ไ้มักลัด และมีการเชิญสถาบันการศึกษาในพื้นที่ คือ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก และมหาวิทยาลัยราชภัฏจังหวัดเพชรบูรณ์ เข้าร่วมในการศึกษาจัดทำแผนงานโครงการ

ตัวชี้วัด	
III.A.5 การปรึกษาหารือกับสาธารณชนอย่างจริงจังในขั้นตอนการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ* พ้อย์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ (๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ 1 ครั้ง (๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ 2 ครั้ง หรือมากกว่านั้น	ผลการประเมิน ในขั้นเริ่มต้นของการจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำ เป็นการกำหนดมาจากระดับหมู่บ้าน ตำบล ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน แต่เมื่อมีการจัดทำแผนทรัพยากรน้ำ จนมาถึงระดับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ไม่มีการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมจากประชาชนทั่วไปในการจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำป่าสัก แต่อาศัยรูปแบบของการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำ เนื่องจากถือว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้แทนทุกภาคส่วนร่วมอยู่แล้ว
III.A.6 ระยะเวลาในการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปรึกษาหารือในการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ* พ้อย์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับการนำเสนอแนะหรือความเห็นจากสาธารณชนไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนมากกว่า 3 เดือน หลังจากที่มีการตัดสินใจกำหนดแผนจัดการลุ่มน้ำ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนภายใน 3 เดือน หลังจากที่มีการตัดสินใจกำหนดแผนจัดการลุ่มน้ำ	ผลการประเมิน ภายหลังการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำ มีการแจ้งผลการประชุมของคณะกรรมการลุ่มน้ำไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ไม่ได้มีการแจ้งหรือสื่อสารข้อมูลไปยังประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีจังหวัดเพชรบูรณ์ เนื่องจากมีรายการวิทยุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดเป็นประจำทุกวันอาทิตย์ จึงมีการแจ้งข่าวสารราชการต่างๆ รวมถึงแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ สื่อสารไปยังประชาชนทั่วไป ผ่านทางรายการดังกล่าว

ตัวชี้วัด	
III.A.7 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการดำเนินงานและการทบทวนแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ พสัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือทบทวนแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ (๓) มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือทบทวนแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ (๔) มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือทบทวนแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำและมีการให้ข้อมูลและเชิญชวนสาธารณชนให้เข้าร่วม	ผลการประเมิน ไม่มีการกำหนดกระบวนการที่ชัดเจนในการให้ประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการทบทวนแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ
III.A.8 การนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากสาธารณชนไปพิจารณาในการกำหนดแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ พสัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอแนะจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในเรื่องแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ	ผลการประเมิน ไม่มีเอกสารที่แสดงถึงกระบวนการกำหนดนำความเห็น ข้อเสนอแนะจากสาธารณชนเข้าไปสู่การตัดสินใจจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ อาจมีการนำความเห็นจากประชาชนเข้าไปใช้พิจารณาประกอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรท้องถิ่นหรือองค์กรผู้ใช้น้ำ

ตัวชี้วัด	
พิสัยของค่าตัวชี้วัด	ผลการประเมิน
(ii) มีเอกสารที่กล่าวถึงแนวทาง กระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในเรื่องแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ (iii) มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความเห็นข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าไปสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ อธิบายถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสาธารณชน	

บทวิเคราะห์

การสนับสนุนจัดให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย แผน และโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ นับเป็นทิศทางที่ถูกต้อง สอดคล้องกับสภาพความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องการกระจายอำนาจ การสนับสนุนการมีส่วนร่วม และการรับรองสิทธิชุมชน เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับการให้ข้อมูล การให้ความเห็น การร่วมตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นช่วงการดำเนินงานในระยะเริ่มต้น จึงมีปัญหาข้อจำกัดในการดำเนินงานในหลายๆ ด้าน เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับความเข้าใจของคณะกรรมการ ในภาคเอกชนเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานด้านการจัดการลุ่มน้ำ สภาพปัญหาของลุ่มน้ำ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยส่วนใหญ่ เป็นไปเพื่อการผลักดันโครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำของแต่ละจังหวัด มากกว่าที่จะเป็นการพิจารณาแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำโดยภาพรวม ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญข้อหนึ่งของการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ จากรูปแบบวิธีการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ โดยใช้ระบบคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ดำเนินการอยู่ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของสาธารณชน โดยใช้ระบบตัวแทน คือ มีคณะกรรมการบางส่วนที่เป็นตัวแทนภาคประชาชน แต่ไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณชนโดยตรง

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นที่รับรู้อยู่แล้วของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ ในระยะต่อไป คาดหวังว่าจะได้มีการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

• สำหรับประเทศไทย

- 1) ควรเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ ที่มากกว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมภายใต้รูปแบบคณะกรรมการลุ่มน้ำ เช่น การจัดให้มีเวทีสาธารณะในระดับลุ่มน้ำเพื่อพิจารณา ปรับปรุงแผนให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น ฯลฯ
- 2) หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ควรมุ่งเน้นคุณภาพของแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ มากกว่าตัวชี้วัดด้านปริมาณ เช่น ไม่ควรยึดถือเรื่องจำนวนโครงการ หรือความมากน้อยของจำนวนงบประมาณเป็นหลัก เป็นต้น
- 3) ควรมีกิจกรรมสร้างความเข้าใจให้ชัดเจนต่อการพัฒนา หรือจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำ ซึ่งต้องมองมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในลุ่มน้ำ ประกอบด้วย นอกเหนือจากการมองเฉพาะมิติทรัพยากรน้ำ หรือเป็นการพัฒนาด้านแหล่งน้ำเท่านั้น
- 4) ให้มีกระบวนการคัดเลือก/สรรหาผู้แทนภาคประชาชน และผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำที่อยู่ในคณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อให้เป็นตัวแทนภาคประชาชนที่ได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยไม่ควรเป็นกระบวนการคัดเลือก/สรรหา โดยองค์กรภาครัฐตามระบบราชการ เพราะจะมีข้อจำกัด เงื่อนไขในการดำเนินการอยู่มาก
- 5) การเพิ่มศักยภาพ สร้างความเข้มแข็งในด้านต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำให้ไปสู่ระดับการกำหนด "นโยบาย" ลุ่มน้ำ หรือการแก้ไขความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ ไม่ติดอยู่กับเฉพาะการกำหนดโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ หรือโครงการก่อสร้างต่างๆ

กรณีศึกษา: แผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจังหวัดสระบุรี และจังหวัดเพชรบุรี

บทนำ

ความเป็นมาและสถานการณ์ทั่วไป

การจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัด เป็นขั้นตอนส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำการจัดทำแผนทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัดเริ่มขึ้นในปี 2547 ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น

ผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนจัดการทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัด คือ คณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด/ลุ่มน้ำสาขา (รายละเอียดของโครงสร้างองค์กรและกระบวนการจัดทำแผนทรัพยากรน้ำในระดับต่างๆ โปรดดูในหัวข้อกรณีศึกษาแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำป่าสัก)

เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

พื้นที่หลักของการศึกษากรณีนี้ คือ จังหวัดสระบุรี เนื่องจากจังหวัดสระบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำป่าสัก ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในระดับแผน (Plan) อยู่แล้ว ดังนั้น การศึกษาแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำจังหวัดสระบุรี จะทำให้ได้เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนลุ่มน้ำในระดับต่างๆ ได้อย่างครบถ้วนมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน ได้มีการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากกรณีการจัดทำแผนทรัพยากรน้ำจังหวัดเพชรบุรีด้วยเพื่อให้ได้ข้อมูลตัวอย่างในพื้นที่เพิ่มขึ้น อันจะทำให้การศึกษามีความถูกต้องมากขึ้น

วิธีการประเมิน

- 1) การตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่
 - ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ (นายดิเรก ถึงฝั่ง)
 - คุณไพศาล กิตติธรรมสมบัติ ผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการลุ่มน้ำป่าสัก
 - เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 2 (จ.สระบุรี)
 - เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 7 (ตั้งอยู่ที่จ.ราชบุรี)
 - คุณประวิทย์ สวัสดิ์ดวง หัวหน้าโครงการชลประทานเพชรบุรี
 - คุณศักดิ์ศรี ลาภประเสริฐ อนุกรรมการในคณะกรรมการ ลุ่มน้ำเพชรบุรี (ภาคประชาชน)
 - คุณหาญณรงค์ เยาวเลิศ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย

ตารางตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด	
III.A.1 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อสาธารณชนล่วงหน้าเกี่ยวกับร่างแผน/โปรแกรม (ก่อนการตัดสินใจกำหนดแผน /โปรแกรม)* พิสัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า (๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า เป็นระยะเวลา (ระบุ) วัน (๓) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม	ผลการประเมิน การจัดทำแผนจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด มีการจัดทำเป็นประจำทุกปี โดยได้มีการมีการแจ้งเชิญคณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด เข้าร่วมประชุม แต่ไม่ได้มีการแจ้งให้สาธารณชน ประชาชนทั่วไปที่นอกเหนือไปจากคณะทำงานฯ ได้ทราบถึงการประชุมจัดทำแผนของคณะทำงาน ฯ
III.A.2 คุณภาพของข้อมูลเพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน* พิสัยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน (๒) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล⁴⁷ 1-3 รายการ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่า 4 รายการ	ผลการประเมิน ในขั้นการจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด ไม่ได้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนทั่วไป เพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม เนื่องจากเป็นการประชุมของคณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด ทั้งนี้ การรับรู้ข้อมูลของสาธารณชนจะมีอยู่ในขั้นตอนการจัดทำแผนระดับหมู่บ้าน และตำบล

⁴⁷ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบาย/แผน
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ หรือกระบวนการตัดสินใจ เช่น จัดที่ไหน เมื่อไหร่ เข้าร่วมได้อย่างไร
- 4) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติม
- 5) ข้อมูลชี้แจงถึงการที่ประชาชนจะส่งคำถามหรือความคิดเห็น
- 6) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด	
III.A.3 มีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัดที่เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้* พหุสยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เก็บไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ (๒) มีข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ 1 แห่ง (๒) มีข้อมูลเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่า 1 แห่ง	ผลการประเมิน ประชาชนสามารถขอข้อมูลแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัดได้ที่สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 2 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสระบุรี, สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 7 ตั้งอยู่ที่จังหวัดราชบุรี และที่กรมทรัพยากรน้ำ กรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูลเอกสารยังไม่มีเผยแพร่ในเว็บไซต์
III.A.4 ระดับของการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด พหุสยของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของแผน (๒) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก 1-2 คน/องค์กร (๒) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก มากกว่า 3 คน/องค์กร	ผลการประเมิน ยังไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นการจัดทำโครงการ ลักษณะเช่นนี้ แต่โดยหลักการจะมีการจัดตั้งคณะทำงานด้านแผน ซึ่งเป็นคณะทำงานด้านวิชาการภายใต้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ มีองค์ประกอบจากผู้แทนหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ เทคนิควิชาการ วิศวกรรมแหล่งน้ำ เพื่อกลั่นกรองวิเคราะห์แผน/โครงการจัดทำแผนงบประมาณทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการ ก่อนนำเสนอคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ

ตัวชี้วัด	
III.A.5 การปรึกษาหารือกับสาธารณชน อย่างจริงจังในขั้นตอนการจัดทำร่างแผน บริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด* พ้อย์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด (๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 1 ครั้ง (๓๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 2 ครั้งหรือมากกว่านั้น	ผลการประเมิน ไม่มีการจัดทำเวทีปรึกษาหารือกับสาธารณชน ประชาชนทั่วไปเพื่อการจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด เนื่องจาก ถือว่าองค์ประกอบของคณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด ได้มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้แทนจากภาคประชาชนร่วมเป็นคณะทำงานอยู่แล้ว ทั้งนี้ ในขั้นเริ่มต้นของการจัดทำแผนจัดการทรัพยากรน้ำเป็นการทำแผนที่เริ่มมาจากระดับหมู่บ้านและตำบล ซึ่งได้สนับสนุนให้มีการจัดเวทีประชาคมในการจัดทำแผน ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ในการจัดทำร่างแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำจะอยู่ในระดับหมู่บ้านและตำบล อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วม ในแต่ละพื้นที่จะมีสภาพ/ระดับแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพ ความพร้อม ความเข้มแข็งของชุมชนในแต่ละพื้นที่
III.A.6 ระยะเวลาในการให้ข้อมูลแก่ สาธารณชนเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจาก กระบวนการปรึกษาหารือในการจัดทำแผน บริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด* พ้อย์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับผลของการนำข้อเสนอแนะหรือความเห็นจากสาธารณชนไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนมากกว่า 3 เดือน ภายหลังจากมีการตัดสินใจกำหนดแผนจัดการทรัพยากรน้ำ	ผลการประเมิน ไม่มีการแจ้งผลไปยังสาธารณชน ประชาชนทั่วไป หรือผู้ที่เข้าร่วมกระบวนการจัดทำแผนในระดับหมู่บ้านหรือตำบลโดยตรง แต่เป็นการสื่อสารผ่านทางการประชุมของผู้แทนองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในคณะทำงานจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำระดับจังหวัด

ตัวชี้วัด	
ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด	ผลการประเมิน
(iii) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนภายใน 3 เดือน หลังจากที่มีการตัดสินใจกำหนดแผนจัดการทรัพยากรน้ำ	
III.A.7 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการดำเนินงานและการทบทวนแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด	ผลการประเมิน
(๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (ii) ไม่มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือทบทวนแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (iii) มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือทบทวนแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (iv) มีการกำหนดกระบวนการที่ให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือทบทวนแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และมีการให้ข้อมูลและเชิญชวนสาธารณชนให้เข้าร่วม	ไม่มีการกำหนดกระบวนการที่ชัดเจนในการให้ประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการทบทวนแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด

ตัวชี้วัด

III.A.8 การนำความคิดเห็นจาก สาธารณชนไปพิจารณาในการกำหนด แผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับ จังหวัด

พสัยของค่าตัวชี้วัด

- (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา
- (๒) ไม่มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทางกระบวนการที่จะนำความคิดเห็นข้อเสนอแนะจากสาธารณชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในเรื่องแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- (๒) มีเอกสารที่กล่าวถึงแนวทาง กระบวนการที่จะนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากสาธารณชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในเรื่องแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- (๓) มีเอกสารที่แสดงถึงแนวทาง กระบวนการที่จะนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากสาธารณชนเข้าสู่กระบวนการกำหนดหรือตัดสินใจในจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และอธิบายถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

ผลการประเมิน

ไม่มีเอกสารที่แสดงถึงกระบวนการกำหนดนำความเห็น ข้อเสนอจากสาธารณชนเข้าสู่การตัดสินใจจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในการประชุมของคณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด อาจมีการนำความเห็นจากประชาชนเข้าไปใช้พิจารณาประกอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุกรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรท้องถิ่น หรือองค์กรผู้ใช้น้ำ

บทวิเคราะห์

การจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับจังหวัดโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล มาจนถึงระดับจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำแผนจัดการลุ่มน้ำ นั้น เป็นทิศทางการดำเนินงานที่ถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาอยู่อีกมาก การจัดทำแผนในระดับตำบลในบางพื้นที่ยังคงเป็นการจัดทำแผนโดยผู้แทนองค์กรที่อยู่ในวงจำกัด ไม่ได้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเกิดขึ้นจริง สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะยังเป็นการดำเนินงานในระยะเริ่มต้นที่ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงไปอีกระยะหนึ่ง

นอกจากนี้ แต่ละพื้นที่ก็มีสภาพความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรภาคประชาชนแตกต่างกันออกไป ประกอบกับข้อจำกัดของกรมทรัพยากรน้ำในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนซึ่งยังมีปัญหาในด้านจำนวนบุคลากรและทรัพยากรต่างๆ เนื่องจากเป็นองค์กรที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่มีบุคลากรที่โอนย้ายมาจากหลายหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะ

• สำหรับประเทศไทย

- 1) การเสริมสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับหมู่บ้านและตำบลโดยเฉพาะในด้านข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องและด้านเทคนิคการจัดการน้ำ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนได้อย่างเต็มที่ ไม่ติดขัดกับข้อจำกัดในทางข้อมูลและทางเทคนิค
- 2) เพื่อแก้ไขข้อจำกัดทางด้านบุคลากรของกรมทรัพยากรน้ำ ทางกรมทรัพยากรน้ำอาจใช้วิธีการมอบหมายสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความพร้อม และมีประสบการณ์ด้านกระบวนการจัดทำแผนชุมชน เข้ามาช่วยรับผิดชอบในการดำเนินงานสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำในระดับหมู่บ้านและตำบลในบางพื้นที่ในช่วงระยะหนึ่ง จนกว่าภาคประชาชนจะมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปเองได้โครงการพัฒนาลุ่มน้ำหรือโครงการก่อสร้างต่างๆ

กรณีศึกษา: ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

บทนำ

ความเป็นมาและสถานการณ์ทั่วไป

แนวคิดและการดำเนินงานเพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรน้ำ และการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทยมีการดำเนินงานมากกว่าสิบปี นับตั้งแต่การดำเนินงานของสภาวิจัยแห่งชาติในช่วงปี พ.ศ. 2535-2536 ที่ได้มีงานวิจัยกฎหมายและเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันนั้น กรมควบคุมมลพิษได้มอบหมายให้คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีทั้งส่วนที่คล้ายและแตกต่างจากร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยสภาวิจัยแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาวิจัยโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เกี่ยวกับการชลประทานราษฎร์ ซึ่งดำเนินการในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการชลประทานขึ้น ร่างกฎหมายทั้งสามฉบับที่ได้มีการยกย่องขึ้นมานั้นให้อำนาจแก่รัฐค่อนข้างมากในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีกระบวนการร่างโดยให้มีการทำการศึกษา และจัดทำร่างกฎหมายโดยคณะผู้ศึกษาวิจัยแล้วจึงนำร่างกฎหมายมาเสนอต่อสาธารณะเพื่อให้มีการวิจารณ์และให้ข้อคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำไม่เป็นที่ยอมรับจากองค์กรประชาชนหลายส่วน

สำหรับกระบวนการร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน กรมทรัพยากรน้ำได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ โดยการศึกษาจัดทำผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูล ประเด็นปัญหาจากประชาชน องค์กร สถาบัน ผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ในขั้นแรกได้มีการปรึกษาหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำกรอบแนวคิด ต่อมาได้มีการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น ข้อมูล หรือปัญหาจากสาธารณชนในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทุกภาคของประเทศ โดยได้มีการศึกษารูปแบบและเนื้อหากฎหมายทรัพยากรน้ำหรือที่คล้าย

คลึงกันของประเทศเพื่อนบ้าน หรือประเทศอื่นที่สมควรเป็นตัวอย่างประกอบ หลังจากนั้นได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำและนำร่าง พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำไปรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน ณ พื้นที่จังหวัด ซึ่งเคยจัดประชุมสัมมนาครบรอบมาแล้ว อีกครั้งหนึ่งก่อนนำมาจัดทำเป็นร่างฉบับสุดท้าย เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีและขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

เหตุผลในการเลือกกรณีศึกษา

กฎหมายทรัพยากรน้ำที่กำลังดำเนินการยกย่องอยู่ในปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เป็นอย่างมากในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะต่อภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสังคมไทย

การที่เลือกศึกษาเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่จังหวัดราชบุรี เนื่องจากในกระบวนการยกย่องกฎหมายทรัพยากรน้ำ ได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในจังหวัดราชบุรีมาแล้ว 2 ครั้ง คือ การรับฟังความคิดเห็นก่อนมีการยกย่องกฎหมายน้ำ และการรับฟังความคิดเห็นภายหลังจากได้มีการจัดทำเป็นร่างกฎหมายน้ำแล้ว (รายชื่ออยู่ในภาคผนวกที่ 4)

วิธีการประเมิน

- 1) การตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง
 - 2) การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ได้แก่
 - อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ
และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน
กรมทรัพยากรน้ำ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - คุณศักดิ์ศรี ลาภประสิทธิ์
ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเพชรบุรี
 - คุณประวิทย์ สวัสดิ์ดวง
หัวหน้าโครงการชลประทานเพชรบุรี
 - คุณทศพล แก้วทิมา ผู้แทนผู้ใช้น้ำจังหวัดราชบุรี
และชมชมคนรักถิ่น จังหวัดราชบุรี
 - เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 7
(จังหวัดราชบุรี)
 - คุณหาญณรงค์ เยาวเลิศ
มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย
- ทั้งนี้ บุคคลที่ได้สัมภาษณ์ทั้งหมดเป็นบุคคลที่ได้
เข้าร่วม ในเวทีสัมมนารับฟังความคิดเห็นในการยกร่าง
กฎหมายทรัพยากรน้ำ

ตารางตัวชี้วัด

ตัวชี้วัด	
III.A.1 ระยะเวลาที่ได้มีการแจ้งต่อสาธารณชนล่วงหน้าเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (ก่อนการตัดสินใจผ่านร่างกฎหมาย)* พ้อย์ของคำตัวชี้วัด (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (i) ไม่มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า (ii) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาประมาณ 1 เดือน (iii) มีการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบล่วงหน้า เป็นระยะเวลาที่เหมาะสม	ผลการประเมิน มีการแจ้งให้ผู้เข้าร่วมเวทีจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำได้ทราบล่วงหน้า โดยหน่วยงานผู้จัดส่งจดหมายแจ้งเชิญล่วงหน้าก่อนวันจัดประมาณ 1 เดือน แต่การถึงมือผู้รับแต่ละคนแตกต่างกันไป บางคนได้รับล่วงหน้าเพียง 1-2 วัน คาดว่าเนื่องจากปัญหาในการจัดส่งในพื้นที่
III.A.2 คุณภาพของข้อมูล เพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน* พ้อย์ของคำตัวชี้วัด (๐) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (i) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน (ii) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล⁴⁸ 1-3 รายการ (iii) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชน โดยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลมากกว่า 4 รายการ	ผลการประเมิน มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม โดยส่งร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำและแบบสอบถามไปพร้อมกับจดหมายเชิญเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็น และมีการชี้แจงเพิ่มเติมจากวิทยากร หรือผู้จัดในช่วงการจัดรับฟังความคิดเห็น

⁴⁸ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของนโยบาย/แผน
- 2) ข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกในการตัดสินใจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 3) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ หรือกระบวนการตัดสินใจ เช่น จัดที่ไหน เมื่อไหร่ เข้าร่วมได้อย่างไร
- 4) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการที่จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติม
- 5) ข้อมูลชี้แจงถึงการที่ประชาชนจะส่งคำถามหรือความคิดเห็น
- 6) ข้อมูลชี้แจงเกี่ยวกับประเภทของข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

ตัวชี้วัด	
III.A.3 มีแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้* พหุสยของคำตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่เก็บไว้สำหรับให้ประชาชนเข้าถึงได้ (๓) มีข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้ <u>1 แห่ง</u> (๔) มีข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้มากกว่า 1 แห่ง	ผลการประเมิน ข้อมูลหลักอยู่ที่กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นข้อมูลในรูปแบบเอกสารยังไม่มีเผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์
III.A.4 ระดับของการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ* พหุสยของคำตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระในการกำหนดพารามิเตอร์หรือขอบเขตของร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ (๓) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก 1-2 คน/องค์กร (๔) มีการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญหรือองค์กรภายนอก มากกว่า 3 คน/องค์กร	ผลการประเมิน กรมทรัพยากรน้ำได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมาเพื่อ กำกับดูแล ให้ความคิดเห็นต่อขอบเขตและประเด็นสำคัญของการร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ เป็นคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา

ตัวชี้วัด	
III.A.5 การปรึกษาหารือกับสาธารณชนอย่างจริงจังในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ* ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ (๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ 1 ครั้ง (๓) มีการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในช่วงการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำประมาณ 20 ครั้ง	ผลการประเมิน ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ ทางกรมทรัพยากรน้ำได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการยกร่างกฎหมายโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประมาณ 20 ครั้ง ทั้งก่อนยกร่างตัวกฎหมายและหลังจากที่ได้ยกร่างกฎหมาย จึงนับได้ว่าการกำหนดกระบวนการปรึกษากับสาธารณชนไว้ได้ดี อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นบางส่วนมีข้อคิดเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในเวทียังมีคุณภาพไม่ดีเพียงพอ เช่น ลัดล่อนองค์ประกอบผู้เข้าร่วมเวทีไม่ครบถ้วน ขาดการสร้างความเข้าใจพื้นฐานแก่ผู้เข้าร่วมเวทีอย่างเพียงพอ ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการให้แสดงความคิดเห็น ขาดการนำเสนอผลสรุปจากการจัดเวที ที่ผ่านมาเพื่อการใช้ประโยชน์ในเวทีต่อไป เป็นต้น
III.A.6 ระยะเวลาในการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปรึกษาหารือในการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ* ผลลัพธ์ของค่าตัวชี้วัด (๑) ไม่สามารถใช้ประเมินได้กับกรณีศึกษา (๒) ไม่มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับผลของการนำข้อเสนอแนะหรือความเห็นจากสาธารณชนไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจ (๓) มีการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนมากกว่า 3 เดือน ภายหลังจากมีการตัดสินใจกำหนดร่างกฎหมาย	ผลการประเมิน ยังไม่สามารถประเมินตัวชี้วัดในข้อนี้ได้ เนื่องจากยังไม่สิ้นสุดกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งคาดว่าจะจัดทำร่างฉบับสุดท้ายเสร็จในเดือนกรกฎาคม 2548 นี้

บทวิเคราะห์

- 1) การผลักดันจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเป็นกระบวนการที่มีมานานกว่าทศวรรษ เป็นนโยบายสาธารณะเรื่องหนึ่งที่เป็นประเด็นถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสังคมไทย การยกร่างกฎหมายน้ำที่ผ่านมา ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก มีการจัดทำออกมามากหลายครั้ง แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถผ่านออกมาใช้บังคับได้ เนื่องจากมีกระแสการคัดค้านจากภาคประชาชนในส่วนต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการมาโดยตลอด
- 2) กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายน้ำฉบับปัจจุบันที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นความตั้งใจและความพยายามที่ดีของหน่วยงานภาครัฐในการสร้างเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นับเป็นกรณีแรกของการจัดทำร่างกฎหมาย ที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญ โดยที่เป็นการริเริ่มจากฝ่ายหน่วยงานราชการเอง
- 3) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ได้ดำเนินการในครั้งล่าสุดนี้ มีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจากหลายฝ่ายตั้งแต่ในช่วงก่อนการยกร่างกฎหมาย และภายหลังจากได้มีการจัดทำร่างกฎหมายแล้ว กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่สำคัญเป็นการเข้าร่วมเวทีสัมมนา รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จัดขึ้นในทุกภูมิภาค รวมประมาณ 20 ครั้ง และการตอบแบบสอบถามของที่เข้าร่วมการสัมมนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายน้ำ จึงมีเป็นการร่วมรับรู้ข้อมูล ร่วมให้ข้อมูล และร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ยังไม่เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจ การกำหนดตัดสินใจว่าเนื้อหา ร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายก่อนส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ยังคงจำกัดอยู่กับคณะวิจัยและคณะกรรมการที่กรมทรัพยากรน้ำแต่งตั้งขึ้น ซึ่งผลทำให้ภาคประชาชนบางส่วน ไม่เกิดความรู้สึกว่าร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำเป็นกฎหมายที่

ภาคประชาชนและกรมทรัพยากรน้ำร่วมกันจัดทำขึ้นมา แต่เป็นกฎหมายของ "กรมทรัพยากรน้ำ" แต่เพียงฝ่ายเดียว ภายหลังจากทำร่างกฎหมายเสร็จแล้วจึงเป็นภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำที่จะต้องรับผิดชอบผลักดันต่อไปในขั้นตอนต่างๆ ตามกระบวนการจัดทำกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

• สำหรับประเทศไทย

- กรณีการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ เป็นกรณีตัวอย่างของการริเริ่มสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชนในการจัดทำกฎหมาย ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานจัดทำร่างกฎหมายต่างๆ ในอนาคต มีดังนี้
- 1) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนควรมีช่องทางและรูปแบบที่กว้างขวาง หลากหลายมากกว่าการเข้าร่วมในเวทีสัมมนา รับฟังความคิดเห็น เพื่อให้เกิดความรู้สึกละและความตระหนักร่วมกันว่าร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่จัดทำขึ้นเป็นกฎหมายของภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐ ดังเช่นกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ
 - 2) ควรมีกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายควบคู่ไปด้วย เนื่องจากเนื้อหาในร่างกฎหมายโดยส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นทางเทคนิควิชาการและประเด็นทางกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อน และยากแก่การทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป
 - 3) ควรมีการจัดทำข้อสรุปจากการจัดเวทีที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาหรือหน่วยงานผู้จัดเสนอ ผนวกผสมผสานกับความเห็นของสาธารณะ/ ผู้เข้าร่วม ประมวลเป็นข้อสรุป/ทางเลือกในทุกประเด็นที่ผ่านมา และนำมาเสนอเพื่อการใช้ประโยชน์/ร่วมพิจารณาในเวทีต่อไป โดยให้มีการชี้แจงสื่อสารในภาษาที่ง่ายต่อความเข้าใจ หลีกเลี่ยงการใช้ภาษากฎหมายหรือคำเทคนิควิชาการ ซึ่งควรใช้เฉพาะในภาษาเขียนของตัวร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้

ปัญหาปกป้องข้อกังขาว่ามีการนำผลจาก เวทีรับฟังความคิดเห็นไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่ รวมทั้งข้อกังขาว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายจะจำกัดอยู่เฉพาะคณะผู้ศึกษาวิจัย และคณะกรรมการที่หน่วยงานตั้งขึ้น หรือข้อกังขาว่าเป็นการเพิ่มเติมเนื้อหาบางส่วนโดยพลการ มิได้นำเสนอหรือให้โอกาสต่อสาธารณะได้รับทราบ และร่วมพิจารณาในเวทีที่จัดขึ้น

- 4) ควรเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับการตัดสินใจด้วย ในกรณีนี้หมายถึงการร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับร่างเนื้อหากฎหมายฉบับก่อนนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา
- 5) ควรมีการถอดบทเรียนที่ได้จากกระบวนการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นข้อมูลเป็นตัวอย่างการเรียนรู้ สำหรับปรับปรุงการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ต่อไป

• สำหรับการพัฒนาตัวชี้วัด

ในการประเมินตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนโปรแกรม และกฎหมาย นอกเหนือจากการประเมินตัวชี้วัดด้านรูปแบบการมีส่วนร่วมแล้ว เช่น ระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้าก่อนการตัดสินใจ คุณภาพข้อมูลที่ให้แก่ประชาชน แหล่งข้อมูลที่เปิดให้สาธารณชน เข้าถึงได้ ฯลฯ ควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการพัฒนาตัวชี้วัดในด้านคุณภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมด้วย ตัวอย่างเช่น

- การนำความเห็นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไปใช้ในการตัดสินใจว่ามีขั้นตอนวิธีการอย่างไรได้ให้ความสำคัญต่อความเห็นของประชาชนมากน้อยเพียงใด
- การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ ทั้งที่เป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง คือ เป็นผู้ร่วมตัดสินใจ หรือการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อม เช่น การตัดสินใจ

ผ่านระบบตัวแทนในคณะกรรมการที่รับผิดชอบ โดยเป็นการประเมินว่าภาคประชาชนได้รับความสำคัญ มีโอกาส มีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ในกระบวนการตัดสินใจ

การประเมินตัวชี้วัดในด้านคุณภาพดังกล่าว จะเป็นส่วนสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมมีนัยสำคัญ และมีความหมายอย่างแท้จริงหรือไม่ในกระบวนการกำหนดตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม หรือเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในทางรูปแบบเท่านั้น