

2.4 กลไกในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ผ่านมา เป็นการบริหารแบบคณะกรรมการที่จะเน้นการตั้งรับปัญหามากกว่าการรุกและการป้องกันปัญหา เพราะคณะกรรมการไม่ได้บริหารงบประมาณ จึงต้องประสานงานกับกรมต่างๆ ในลักษณะขอความร่วมมือ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันการณ์ นอกจากนั้น คณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูงที่มาจากหลายกรม หลายกระทรวง จึงมักเลือกปฏิบัติตามนโยบายของต้นสังกัด แทนที่จะยึดตามมติของคณะกรรมการ ส่วนคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนและกลุ่มอาชีพมีสัดส่วนน้อย มีบทบาทอำนาจในการตัดสินใจน้อย กลายเป็นเพียงตรายางให้ความชอบธรรมแก่หน่วยงานของภาครัฐ รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาให้คณะกรรมการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547 ที่ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 9 กระทรวง 22 หน่วยงาน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณากลไกการบริหาร ภายใต้การนำของรัฐบาลนี้ ก็ยังคงมีกลไกคล้ายๆ กับของรัฐบาลชุดก่อนๆ กล่าวคือ มีคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา 39 คนที่ประกอบด้วย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จำนวน 26 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน และตัวแทนภาคประชาชน จำนวน 9 คน และมีคณะอนุกรรมการ 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมการกำกับติดตามและประเมินผล และคณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคม ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต้องรอการประชุม หากไม่เรียกประชุม หรือมีการปรับเปลี่ยนคณะบุคคลที่จะเป็นกรรมการ การประชุมก็จะล่าช้าออกไป ทำให้งานต่างๆ ไม่สามารถแก้ไขได้ทันการณ์ หากพิจารณาการประชุมแต่ละครั้ง ที่กรรมการส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากกรมต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงจะต้องเดินทางมาประชุมในเขตพื้นที่ ทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณอีกมาก นอกจากนั้น การที่ให้คนภายนอกที่มีใช้กรรมการ เข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุมด้วย เพื่อให้เห็นว่าการทำงานโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำให้กรรมการบางส่วนแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วยความเกรงใจผู้สังเกตการณ์ การแสดงความคิดเห็นจึงไม่มีอิสระเท่าที่ควร

- **แนวทางแก้ไข** ในการจัดทำแผนครั้งนี้ ได้มีการวิเคราะห์รูปแบบที่จะเสนอปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 เสนอให้มีสำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (สพส.) มาช่วยคณะกรรมการ มีภารกิจหลักคือ 1. กลั่นกรองโครงการที่มีการเสนอเข้ามา เพื่อให้คณะกรรมการทะเลสาบสงขลาในระดับท้องถิ่นพิจารณา 2. จัดให้มีระบบสารสนเทศและติดตามผลเพื่อประเมินผลโครงการต่างๆ และ 3. จัดให้มีฝ่ายกฎหมายและร้องทุกข์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และประชาสัมพันธ์ และฝ่ายงบประมาณและระดมทุน โดยในระยะเริ่มต้น รัฐบาลอาจจัดตั้งกองทุนที่มีการบริหารคล่องตัว ร่วมกับเงินร่วมทุนจากองค์กรชุมชน เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค เงินค่าธรรมเนียมและค่าบริการ และเงินงบประมาณว่าด้วยการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค

แนวทางที่ 2 เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กร ตามแนวทางของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่จะมีตัวแทนตามลำดับชั้น ตั้งแต่กลุ่มผู้ใช้ (หมู่บ้าน) ตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับลุ่มน้ำ โดยมีคณะทำงานหลัก 3 ด้าน คือ ด้านจัดทำแผนปฏิบัติ ด้านข้อมูลสารสนเทศ และด้านประชาสัมพันธ์ แนวทางนี้ถือว่าลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นหนึ่งใน 25 ลุ่มน้ำของประเทศ

แนวทางที่ 3 เป็นแนวทางที่องค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้เสนอในเวทีรับฟังความคิดเห็น และสังเคราะห์จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำชุมชนในที่ประชุมที่มีการอภิปรายถึงเรื่องการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (รูปที่ 4) โดยมีหลักคิดที่สำคัญคือ

(1) ให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นตัวแทนในคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยใช้ระบบสรรหาหรือกระบวนการคัดเลือกที่เครือข่ายของชุมชนให้การยอมรับ และต้องมีการลงทะเลเบียนกลุ่มองค์กรต่างๆ ในเขตลุ่มน้ำฯ ให้เป็นสมาชิกหรือเครือข่ายของแต่ละองค์กรย่อยเช่น เครือข่ายประมงพื้นบ้าน เครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เครือข่ายผู้ทำนา เครือข่ายผู้เลี้ยงกุ้ง เครือข่ายผู้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) จำนวนกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประมาณ 20 คน น่าจะเพียงพอเพื่อการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน้าที่สำคัญคือ กลั่นกรองและอนุมัติโครงการบริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการจัดการลุ่มน้ำฯ

(3) เพื่อประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ต้องให้คณะกรรมการมีความรับผิดชอบกับประชาชนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา 3 จังหวัด โดยประชาชนมีช่องทางทำงานร่วมกับคณะกรรมการผ่านเครือข่ายที่ตนเองสังกัด พร้อมทั้งเข้าร่วมในเวทีที่เปิดที่เรียกว่า “สภาทะเลสาบ” ซึ่งจะมีกิจกรรมที่สำคัญในแต่ละปีคือ

- ประชุมใหญ่ประจำปี ให้องค์กร/เครือข่ายทั้งหมด รายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในหนึ่งปีที่ผ่านมา เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้และควบคุมการทำงานขององค์กรหน่วยงานต่างๆ

- ประชุมแก้ปัญหาในท้องถิ่น หรือทำการประชาพิจารณ์เรื่องที่มีความขัดแย้งกันในพื้นที่เฉพาะเรื่อง

(4) ตัวแทนภาครัฐจะถูกลดจำนวนลงมา เหลือกระทรวงละ 1 คน เพื่อประสานกับกรมต่างๆ ภายในกระทรวง (รูปที่ 4)

(5) คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามแนวทางที่ 3 นี้ มีดังนี้

- **ภาคประชาชน** หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ (ผู้ใช้ทรัพยากร) และกลุ่มนักพัฒนา (องค์กรชุมชน เครือข่ายสิ่งแวดล้อม องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้สนใจงานพัฒนา)

- แต่ละกลุ่มผลประโยชน์ จะต้องมียุทธศาสตร์เครือข่ายของตน กลุ่มผลประโยชน์ใดที่ยังไม่มียุทธศาสตร์เครือข่ายที่ชัดเจน จะต้องสร้างขึ้นมาให้ชัดเจน กลุ่มผลประโยชน์ อาจจะอยู่ในรูปของสมาคม สมาพันธ์ เครือข่าย ชมรม ฯลฯ และเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเพื่อมิให้ประชาชนสับสนว่าองค์กรใดหรือคนกลุ่มใดเป็นตัวแทนแท้จริง

- องค์กรเครือข่ายของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ จะเลือกผู้แทนเข้าเป็นคณะกรรมการฯ

- **ภาครัฐ** ประกอบด้วย ตัวแทนของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

- **ภาคนักวิชาการและผู้รู้ด้านต่างๆ** ประกอบด้วย ตัวแทนสถาบันการศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

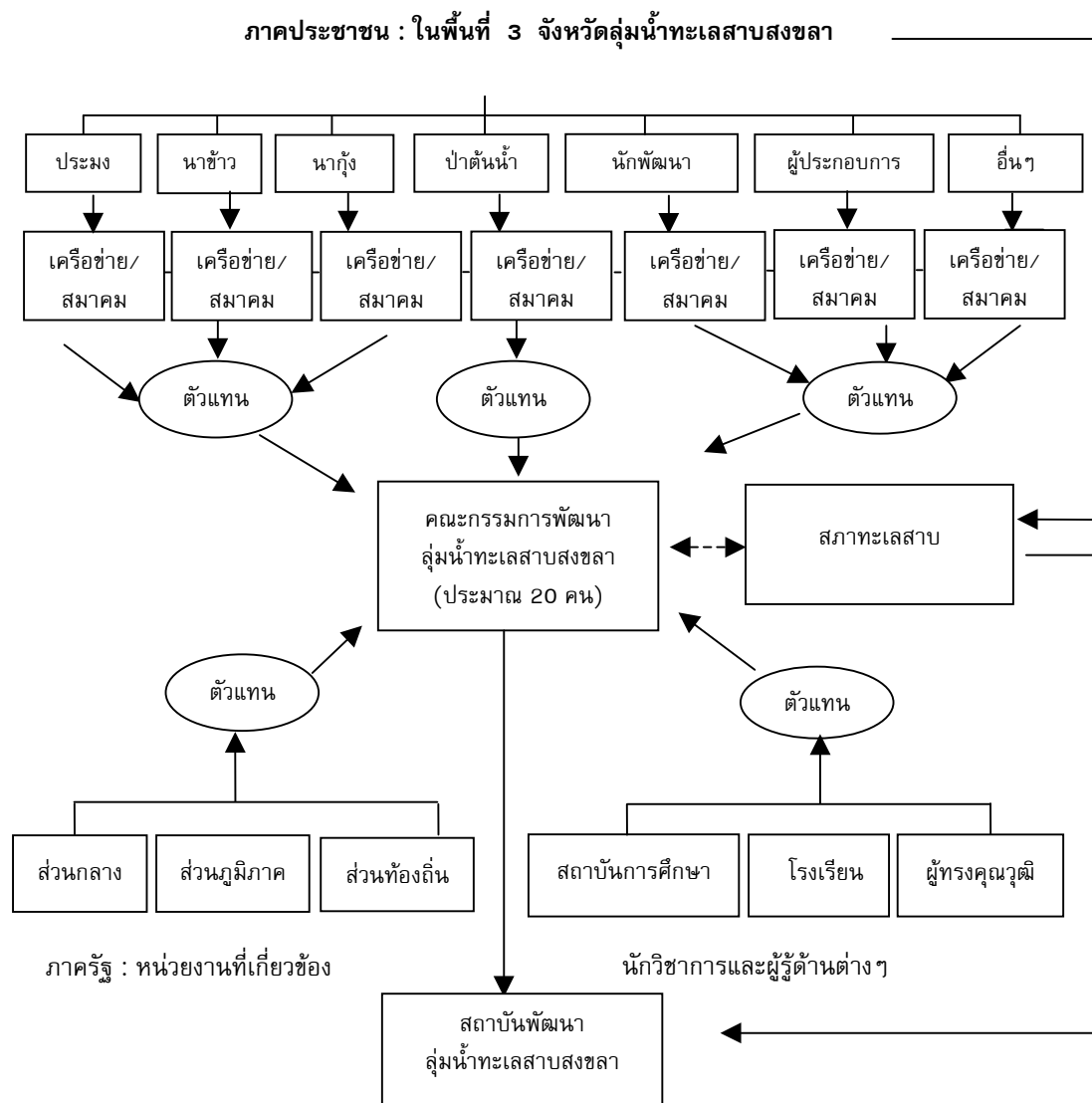
แต่ละภาคส่วน ควรมีจำนวนที่เหมาะสม และมีความสมดุลกัน

(6) เพื่อให้มีองค์กรหลักที่รับผิดชอบการพัฒนาทะเลสาบสงขลา ต้องมีสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นหน่วยงานพิเศษที่บริหารแบบคล่องตัว ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการฯ โครงสร้างของสถาบันอย่างน้อยควรประกอบด้วย 3 สำนัก กล่าวคือ สำนักงานบริหารงานวิจัยลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สำนักงานงบประมาณ/แผนงาน และงานติดตามประเมินผลโครงการ และสำนักงานบริหารงานชุมชน (เครือข่ายการเรียนรู้ของชาวบ้าน หรือสถาบันการเรียนรู้ของชาวบ้าน และสภาทะเลสาบ)

(7) วัตถุประสงค์หลักของการจัดองค์กรลักษณะนี้ คือ

- ต้องการให้ปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ มีองค์กรเครือข่ายหรือกลุ่มตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ เป็นตัวแทนเพื่อผลักดันให้ปัญหาและความต้องการได้รับการแก้ไข/ตอบสนอง หรือเข้าร่วมรับทราบปัญหา

- ต้องการให้ตัวแทนที่เข้าเป็นคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นตัวแทนในการตัดสินใจแทนองค์กรเครือข่าย โดยนัยนี้ คณะกรรมการแต่ละคนจะถูกควบคุมการตัดสินใจหรือรับผิดชอบโดยตรงต่อองค์กรเครือข่ายของพวกเขา และองค์กรเครือข่ายจะต้องรับผิดชอบหรือต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มนั้นๆ อีกทอดหนึ่ง



รูปที่ 4 องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามแนวทางที่ 3

หน่วยงานภาครัฐฯ ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำฯ มาจากหน่วยงานหลักด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และมีบทบาทหน้าที่ คือ

- (1) นำนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ไปสู่ภาคปฏิบัติ/นำไปกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน
- (2) เสนอแนะการแก้ไขปัญหา
- (3) นำนโยบายของหน่วยงานที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทะเลสาบ ให้คณะกรรมการภาคประชาชนพิจารณาตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบ

องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชมรมอนุรักษ์ องค์กรอาสาสมัครต่างๆ หน่วยงานในพื้นที่ เป็นต้น สามารถของบประมาณโดยตรงจากคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ภายใต้กรอบแผนจัดการลุ่มน้ำฯ โดยคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำฯ ทำหน้าที่กลั่นกรองอนุมัติโครงการที่เสนอเข้ามา ส่วนรัฐบาลกลางต้องสนับสนุนงบประมาณตามแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำฯ โดยคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำฯ เป็นผู้บริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามแผน

คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่ แนวทางที่ 3 นี้่าจะมีความเหมาะสมที่สุดในขณะนี้ เพราะกลุ่มองค์กร/เครือข่ายของประชาชนในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีจำนวนมาก มีพัฒนาการการมีส่วนร่วม และการเรียนรู้ร่วมกันมาหลายทศวรรษ และเหมาะสมกับค่านิยมวัฒนธรรมของคนภาคใต้

อย่างไรก็ตาม การบริหารองค์กรลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแบบเครือข่ายที่ให้กลุ่มอาชีพที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทร่วมกันรับผิดชอบในการวางแผนและกำหนดนโยบาย ควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจากคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ เพื่อพิจารณาปรับเปลี่ยนองค์กรในปัจจุบัน ให้เรียบร้อยภายในปีแรก โดยให้เป็นคณะทำงาน 5-6 คน เพื่อศึกษาพัฒนาเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายประมง ที่ได้จัดเวที และคัดเลือกตัวแทนกลุ่มไปแล้ว พร้อมทั้งยกร่างเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กร/สถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา