

5

กลไกในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

วิชัย กาญจนสุวรรณ และคณะ*

การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นประเด็นที่มีการอภิปรายกันบ่อยครั้งในเวทีต่างๆ ประเด็นที่กล่าวถึงได้แก่ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้าร่วมบริหารจัดการ ซึ่งอาจจะพูดถึงสัดส่วน หรือ องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่รัฐบาลแต่ละชุดจะแต่งตั้งให้ตัวแทนจากหน่วยราชการต่างๆ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ในสัดส่วนที่ค่อนข้างมาก ทำให้ภาคประชาชนรู้สึกว่าการเป็นตัวแทนไม่ได้ช่วยแก้ปัญหามากนัก บางคนพูดถึงประสิทธิภาพของการบริหารแบบคณะกรรมการฯ ที่เน้นการประสานงาน ประสานแผน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ขาดการทำงานในเชิงรุก และแก้ปัญหายังเป็นระบบ หลายคนเสนอให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ก่อนที่จะวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และแก้ปัญหาได้ คณะผู้ศึกษาจะทบทวน วิเคราะห์ และสังเคราะห์ในประเด็นต่างๆ แบ่งออกเป็น 5 ประเด็นคือ:

1. การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
2. รูปแบบการบริหารองค์กรในลุ่มน้ำ
3. การบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในปัจจุบัน (2547)
4. แนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
5. ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารจัดการ

* วิชัย กาญจนสุวรรณ นุชบง ชัยเจริญวัฒนะ คีสิน กุศลสถานภาพ ดุสิตา แก้วสมบุญ และ เทพกร ฌ สงขลา
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

5.1 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ในการศึกษาวิจัย เพื่อทำความเข้าใจการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีงานวิจัยที่สำคัญ 2 เรื่องคือ:

(1) รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานแบบยึดพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2540) เสนอต่อสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สนับสนุนโดยสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

(2) รายงานการศึกษาเรื่อง โครงการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาของ DANCED และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (The EmSong Project) โดยเฉพาะ Technical Background Report No 11 (1999)

รายงานการวิจัยของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2540) ได้วิเคราะห์การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่จัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ที่รัฐบาลได้จัดตั้ง คณะกรรมการกำกับการแก้ปัญหาและประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา และผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ:

- วางกรอบนโยบายแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา
- กำหนดวิธีการบริหารสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด
- พิจารณาหาข้อยุติต่อปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา
- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้แต่งตั้ง คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และคณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ 2 คณะคือ:

- คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาทบทวนแผนหลักการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (พ.ศ. 2536)
- คณะอนุกรรมการเพื่อแก้ไขความเสื่อมโทรมของทะเลสาบสงขลา (พ.ศ. 2537)

คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับสูง และระดับกลางจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมา โดยอ้างถึงหลักการวางแผนการจัดการแบบยึดพื้นที่ พบว่ายังมีจุดอ่อนที่สำคัญดังนี้:

• ปัญหาองค์กรไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการปฏิบัติงาน เพราะหน่วยงานระดับกรมจะเป็นผู้ดูแลเป็นหลัก ซึ่งการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญดังนี้:

- ข้าราชการระดับสูงที่มาจากหลายกรม/กระทรวง ไม่มีเวลาที่จะทุ่มเทให้กับการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

- หน่วยงานปฏิบัติอาจเลือกปฏิบัติตามนโยบายของต้นสังกัด แทนที่จะยึดถือตามมติของคณะกรรมการ

- กรรมการส่วนใหญ่เป็นคนนอกพื้นที่ ไม่มีความผูกพันกับพื้นที่อย่างลึกซึ้ง

- ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทำให้แผนงาน/โครงการไม่ได้รับการยอมรับ

• องค์ประกอบของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้แทนของส่วนราชการ ทำให้บทบาทในการนำเสนอปัญหา และตัดสินใจแก้ปัญหา มีน้อย

• การปฏิบัติงานอยู่ในสภาพของการบริหารจัดการแบบแยกส่วน ทำให้ขาดเอกภาพ ไม่สอดคล้องกัน แม้ว่าจะพยายามบูรณาการโครงการต่างๆ มากขึ้น

• ขาดคณะทำงานที่สามารถรับผิดชอบงานได้เต็มที่ ทำให้ไม่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ

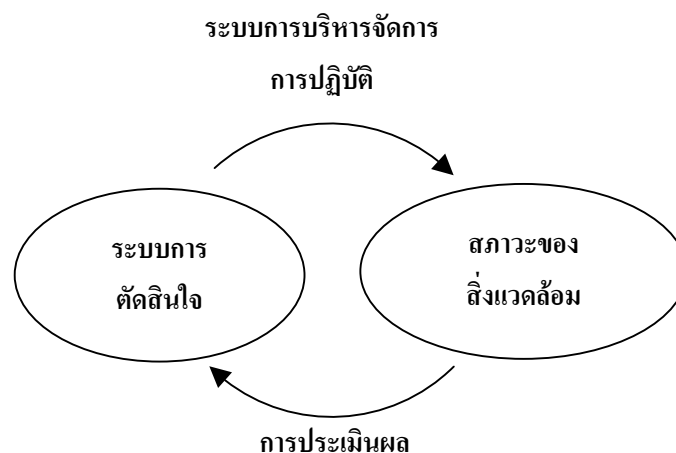
รายงานการวิจัยของ DANCED (1999) โครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้วิจารณ์การบริหารแบบคณะกรรมการว่ามีจุดอ่อนดังนี้:

• การบริหารแบบคณะกรรมการจะเน้นการตั้งรับปัญหามากกว่ารุก และป้องกันปัญหา

• คณะกรรมการไม่ได้บริหารงบประมาณ จึงต้องประสานงานกับกรมต่างๆ ในลักษณะขอความร่วมมือ ซึ่งทำให้ไม่ทันการณ์ต่อการแก้ปัญหา

• คณะกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการส่วนใหญ่ ทำให้ตัวแทนภาคประชาชนรู้สึกว่ามีบทบาทอำนาจการตัดสินใจน้อย เป็นเพียงตรายางให้ความชอบธรรมแก่หน่วยงานของภาครัฐ

คณะผู้ศึกษาของ DANCED ได้เสนอให้เปลี่ยนจากการบริหารแบบคณะกรรมการ (Management by Committees) มาเป็นการบริหารแบบชี้เป้าหมาย (Management by Objectives) โดยสนับสนุนให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 เป็นสำนักงานเลขานุการที่เข้มแข็งที่ต้องตระหนักถึงการตัดสินใจ (Decision-making) การปฏิบัติ (Implementation) และการควบคุมประเมินผล (Monitoring) อย่างเป็นระบบ ดังนี้ (รูปที่ 5.1)



ที่มา: ปรับปรุงจาก EmSong Project, Technical Background Report No 11 (1999)

รูปที่ 5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล กับสถานะของสิ่งแวดล้อม

โดยสรุป งานวิจัยทั้ง 2 เรื่อง วิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตรงกันว่า การบริหารจัดการแบบคณะกรรมการที่มีข้าราชการเป็นหลัก ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ปัญหา เพราะมีการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป คณะกรรมการไม่ได้บริหารงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังมีน้อย

5.2 รูปแบบการบริหารองค์กรในลุ่มน้ำ

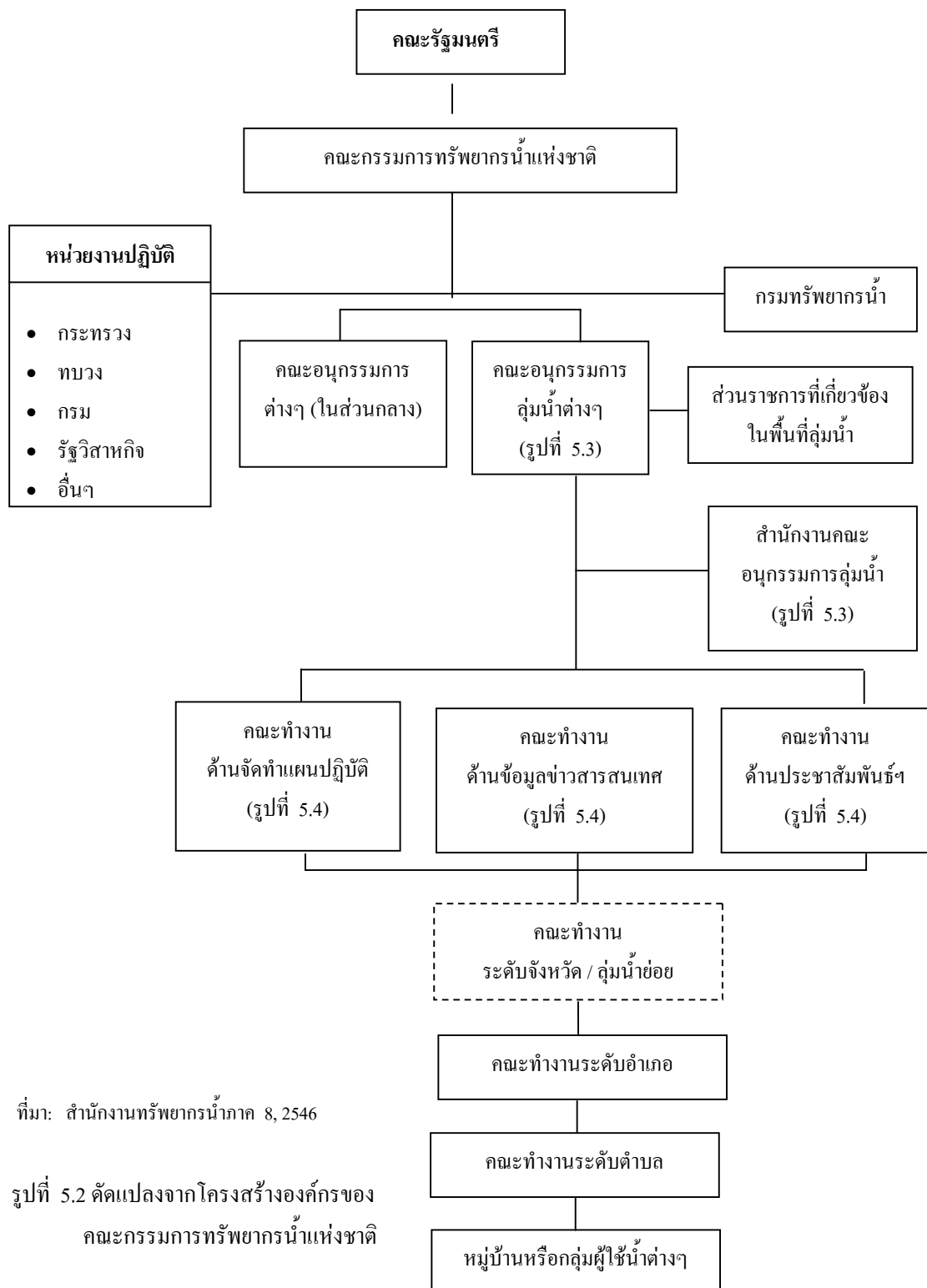
คณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์รูปแบบการบริหารลุ่มน้ำที่สำคัญ ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ดังนี้

(1) รูปแบบการบริหารองค์กรลุ่มน้ำในประเทศไทย

แนวทางที่สำคัญในการบริหารจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทย คือ **I** แนวทางของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และ **II** แนวทางบริหารลุ่มน้ำแบบเครือข่ายแม่น้ำปิง

I การบริหารลุ่มน้ำตามแนวทางของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นกลไกที่สำคัญที่บริหารจัดการน้ำของประเทศที่แบ่งออกเป็น 25 ลุ่มน้ำ ทั่วประเทศ โดยถือว่าลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นลุ่มน้ำหนึ่ง โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่มีดังต่อไปนี้ (รูปที่ 5.2)



- **คณะกรรมการลุ่มน้ำ** คือ กลุ่มบุคคลที่ทำงานหรืออาศัยอยู่ในแต่ละลุ่มน้ำ ทั้งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ผู้นำท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ มีผลงานหรือประสบการณ์ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ให้เป็นอนุกรรมการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน ประสานแผนเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนา การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์น้ำ ในลุ่มน้ำ การจัดสรรน้ำภายในลุ่มน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม น้ำขาดแคลน และการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ

(ก) **บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ** เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี ข้อ 7/1 ของหมวดที่ 2 คณะกรรมการแห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 “ข้อ 7/1 ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อ กทช. เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และแนวทาง แก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา การใช้ การอนุรักษ์ และการดำเนินการอื่นใด ที่จำเป็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินการใดๆ ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(2) จัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(3) ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นไปตามแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำตาม (2)

(4) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมกำหนดปริมาณการใช้น้ำ และมาตรการเพื่อให้การจัดสรรน้ำดำเนินไปโดยความเหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

(5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(6) ขอเอกสารข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อรวบรวมสถิติข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การป้องกัน แก้ไขการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และการดูแลแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(7) ประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำ

(8) ประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำกับคณะกรรมการลุ่มน้ำอื่นที่เกี่ยวข้อง

(9) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ รับฟังความเห็นและทำความเข้าใจกับประชาชนให้ได้รับทราบ และมีความเข้าใจในผลงานหรือวิธีการดำเนินการต่างๆ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

(10) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลามอบหมาย

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ กทช. มอบหมาย

(ข) องค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

- ผู้แทนส่วนราชการ
- ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ
- ผู้แทน NGO นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ

(ค) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ประกอบด้วย

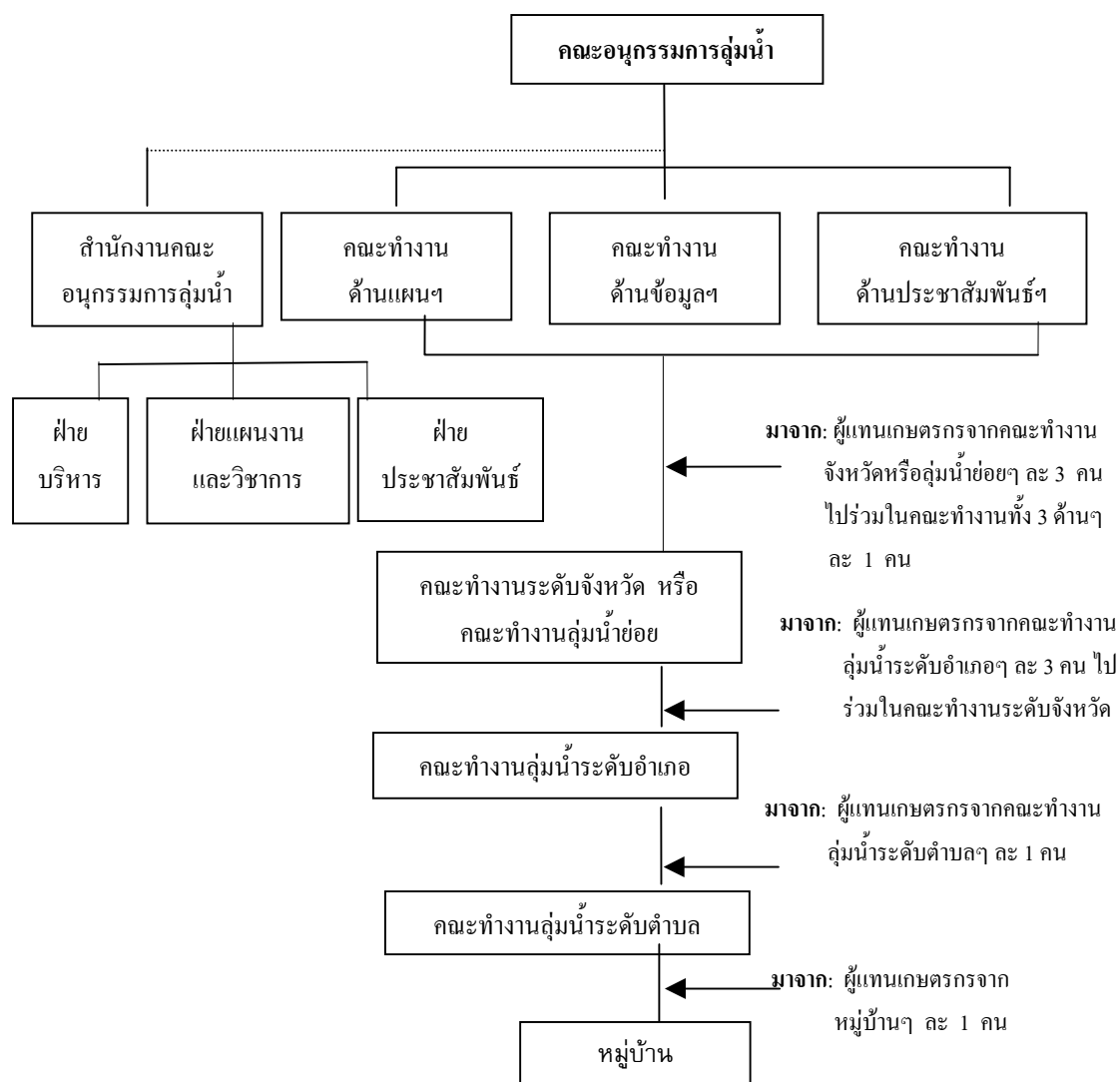
- ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัดในพื้นที่ลุ่มน้ำ
- ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำ (ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค)
- ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ทุกจังหวัดในพื้นที่ลุ่มน้ำ
- ผู้แทนกรมชลประทาน
- ผู้แทนกรมป่าไม้
- ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์
- ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
- ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
- ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน
- ผู้แทนกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช
- ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้แทนธุรกิจโรงแรม/การท่องเที่ยว
- ผู้แทนหอการค้า
- ผู้แทนเกษตรกรผู้ใช้น้ำ
- ผู้แทนนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ
- ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)
- ผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาค
- ผู้อำนวยการส่วนประสานและบริหารจัดการลุ่มน้ำ

หมายเหตุ: จำนวนคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ และหน่วยงานใดที่จะเข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำขึ้นอยู่กับมติของผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาในการกำหนดกรอบโครงสร้างของคณะอนุกรรมการ และความเหมาะสมของสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำ (รูปที่ 5.3)

- รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ

(ก) องค์ประกอบ

- ตัวแทนส่วนราชการ
- ตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
 - (ก) เกษตรกร/กลุ่มผู้ใช้น้ำ/ลุ่มน้ำย่อย
 - (ข) ผู้ใช้น้ำด้านอื่น
 - (ค) องค์กรท้องถิ่น
- ผู้แทน NGO นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ

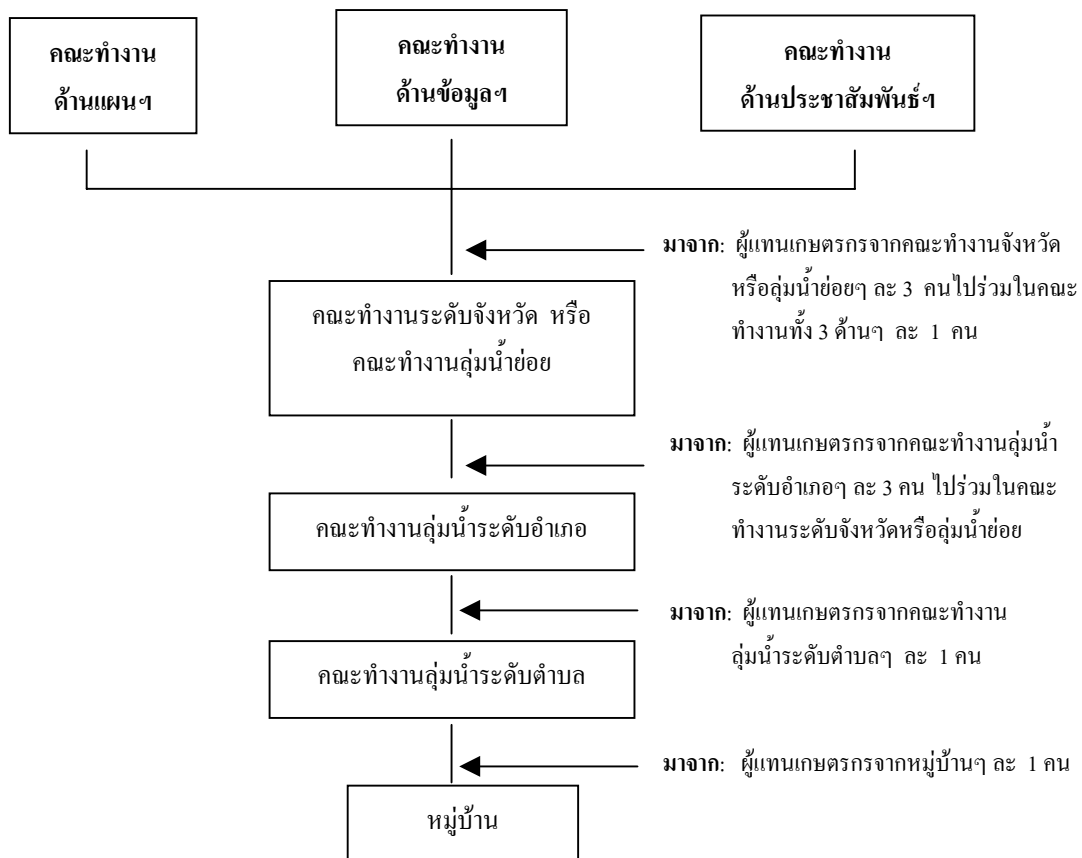


ที่มา : สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8, 2546

รูปที่ 5.3 โครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำตามแนวทางของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

- **คณะกรรมการ** คือ กลุ่มบุคคลคณะหนึ่งที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นตัวแทนในระดับต่างๆ เพื่อคัดเลือกให้เป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ แต่แบ่งแยกออกเป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านสนองนโยบายและแผนงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำฯ ในแต่ละลุ่มน้ำประกอบด้วยคณะกรรมการระดับลุ่มน้ำ 3 ด้าน คือ (รูปที่ 5.4)

- (ก) คณะทำงานด้านแผนปฏิบัติการ
 - (ข) คณะทำงานด้านข้อมูลสารสนเทศ
 - (ค) คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- นอกจากคณะกรรมการระดับลุ่มน้ำแล้ว ยังมีคณะกรรมการระดับพื้นที่คือ
- (ก) คณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด/ลุ่มน้ำย่อย
 - (ข) คณะทำงานลุ่มน้ำระดับอำเภอ
 - (ค) คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบล



ที่มา: สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8, 2546

รูปที่ 5.4 รูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำตามแนวทางของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

- บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละด้าน

(ก) คณะทำงานด้านแผนปฏิบัติการ

- จัดทำนโยบายและแผนหลักในการบริหารจัดการกลุ่มน้ำและเสนอคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
- จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายและแผนหลักที่กำหนด
- ศึกษาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม
- เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องน้ำ
- ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการกลุ่มน้ำมอบหมาย

(ข) คณะทำงานด้านข้อมูลสารสนเทศ

- จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการด้านข้อมูลสารสนเทศในพื้นที่กลุ่มน้ำ
- รวบรวม และจัดระบบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น ปริมาณน้ำฝน ปริมาณน้ำท่า ปริมาณน้ำใต้ดิน รวมทั้ง การใช้น้ำของภาคต่างๆ เช่น การเกษตร อุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม คมนาคม ฯลฯ
- รวบรวมและจัดระบบข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- จัดทำระบบสารสนเทศทรัพยากรน้ำเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ โดยรวมทั้งระบบ
- ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการกลุ่มน้ำมอบหมาย

(ค) คณะทำงานด้านประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน

- จัดทำแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์และรณรงค์ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่กลุ่มน้ำได้รับข้อมูล ข่าวสารและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของคณะกรรมการ
- ชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนหรือกลุ่มคนในพื้นที่กลุ่มน้ำ เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ
- เผยแพร่ข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
- เสริมสร้างความเข้าใจอันดีให้กับประชาชนและกลุ่มบุคคลต่างๆ ในพื้นที่กลุ่มน้ำในการดำเนินการตามแผนงานและ กิจกรรมของคณะกรรมการกลุ่มน้ำ
- ให้ความรู้และความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ การบริหารจัดการน้ำ การใช้น้ำ การพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
- รวบรวม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับน้ำ และการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่กลุ่มน้ำ
- ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการกลุ่มน้ำมอบหมาย

คณะกรรมการด้านแผนปฏิบัติการ ด้านข้อมูลสารสนเทศ และด้านประชาสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย

- (1) ผู้แทนจากส่วนราชการ จำนวนขึ้นอยู่กับงานที่รับผิดชอบ
- (2) ผู้แทนนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ
- (3) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)
- (4) ผู้แทนจากเกษตรกรที่เป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด หรือระดับอำเภอ จังหวัดหรืออำเภอละ 3 คน เพื่อเป็นคณะกรรมการ 3 ด้าน

(4.1) คณะทำงานลุ่มน้ำระดับจังหวัด/ลุ่มน้ำสาขา มีหน้าที่

- รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง และโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ก่อสร้างแล้ว
- นำเสนอความต้องการแผนงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ภายในจังหวัด หรือลุ่มน้ำย่อย ต่อคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ
- ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การฟื้นฟูสภาพดินน้ำ การป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ ภัยแล้ง และปัญหาคูณภาพน้ำ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัดหรือลุ่มน้ำย่อย
- ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ให้ประชาชนในจังหวัดหรือพื้นที่ลุ่มน้ำได้รับรู้รับทราบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง
- ประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในจังหวัด หรือพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย
- ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในจังหวัดหรือพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย และรายงานให้คณะกรรมการลุ่มน้ำทราบ
- ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำมอบหมาย

คณะกรรมการลุ่มน้ำระดับจังหวัด ประกอบด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- พัฒนาการจังหวัด
- เกษตรจังหวัด
- สำนักงานจังหวัด
- สาธารณสุขจังหวัด
- ประชาสัมพันธ์จังหวัด
- องค์กรพัฒนาเอกชน
- ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคธุรกิจ

- ผู้ทรงคุณวุฒิ
- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้แทนกรมชลประทาน
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- ผู้แทนจากทรัพยากรน้ำจังหวัด ทำหน้าที่เลขานุการ
- ผู้แทนเกษตรกรจากคณะทำงานลุ่มน้ำระดับอำเภอฯ ละ 1 คน
- ฯลฯ (เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะแต่งตั้ง)

(4.2) คณะทำงานลุ่มน้ำระดับอำเภอ มีหน้าที่

- รวบรวมจัดทำและพิจารณาเสนอแผนงาน/โครงการของ ดำเนินการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของระดับอำเภอ
- ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนในระดับอำเภอทราบ
- ชี้แจง ทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลให้ประชาชน
- ใกล้เคียงข้อขัดแย้งและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่
- ประสานการดำเนินงานให้สามารถปฏิบัติการได้ตามแผน
- ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะทำงานระดับจังหวัดหรือลุ่มน้ำย่อยมอบหมาย

คณะทำงานลุ่มน้ำย่อยระดับอำเภอ ประกอบด้วย

- ผู้แทนเกษตรกรจากคณะทำงานระดับตำบล ตำบลละ 1 คน
- นายอำเภอ
- เกษตรอำเภอ/พัฒนาการอำเภอ
- ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ผู้แทนจากทรัพยากรน้ำจังหวัด/สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ทำหน้าที่เลขานุการ
- ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบงานด้านแผน
- ผู้ทรงคุณวุฒิในระดับอำเภอ เช่น ครู อดีตข้าราชการ อาจารย์ ที่เป็นที่ยอมรับของอำเภอ
- ผู้แทนใช้น้ำภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม
- ฯลฯ (เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะแต่งตั้ง)

(4.3) คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบล มีหน้าที่

- รวบรวมจัดทำและพิจารณาเสนอแผนงานของตำบลให้กับคณะทำงานลุ่มน้ำระดับอำเภอ
- ดำเนินการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ของระดับตำบล
- ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในระดับตำบลทราบ
- ชี้แจง ทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลให้ประชาชน

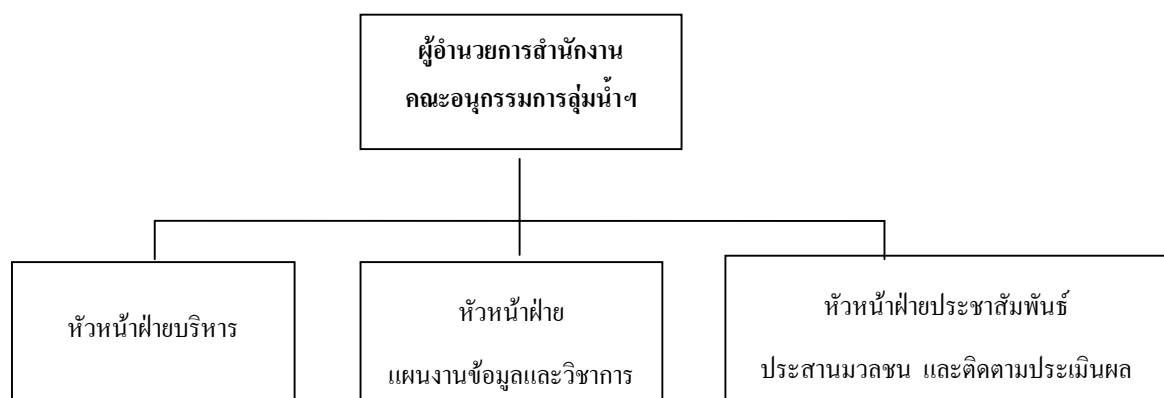
- ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่
- ประสานการดำเนินงานให้สามารถปฏิบัติการได้ตามแผน
- ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะทำงานระดับอำเภอมอบหมาย

คณะทำงานลุ่มน้ำระดับตำบล ประกอบด้วย

- ผู้แทนเกษตรกรหมู่บ้านละ 1 คน
- กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน
- ประธาน อบต.
- พัฒนาการตำบล
- เกษตรตำบล
- ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบในตำบลนั้น
- ผู้ทรงคุณวุฒิในระดับตำบล เช่น ครู หรือพระ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของตำบล

• สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในระดับลุ่มน้ำ เพื่อทำหน้าที่ด้านอำนวยการ ธุรการ จัดการประชุม สัมมนา ฝึกอบรม จัดทำแผนปฏิบัติการ ประชาสัมพันธ์ จัดเก็บข้อมูล และเป็นเลขานุการให้คณะกรรมการและคณะทำงานทั้ง 3 ด้าน เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำจะเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนประสาน และบริหารจัดการลุ่มน้ำของลุ่มน้ำนั้นๆ สำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ แบ่งเป็น 3 ฝ่ายคือ: (รูปที่ 5.5)

- ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย งานเลขานุการ งานสารบรรณ งานการเงิน และบัญชี งานบริหารทั่วไป และงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- ฝ่ายแผนงานข้อมูลและวิชาการ ประกอบด้วยแผนงานและงบประมาณ ข้อมูล และงานวิชาการ
- ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ประสานมวลชน และติดตามประเมินผล ประกอบด้วยงานประชาสัมพันธ์ งานประสานความเข้าใจมวลชน และประสานการปฏิบัติการติดตามประเมินผล



ที่มา : สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8, 2546

รูปที่ 5.5 โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำตามแนวทางของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำและหัวหน้าฝ่ายต่างๆ จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานคณะกรรมการลุ่มน้ำ

แนวทางนี้ได้รับการพิจารณาว่า มุ่งเน้นปัญหาเรื่องน้ำเป็นหลัก จนละเลยปัญหาอื่นๆ เช่น การประมง การฟื้นฟูป่า และการพัฒนาอื่นๆ แต่มีข้อดีที่พยายามจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย จนถึงระดับตำบลและหมู่บ้าน

II การบริหารลุ่มน้ำแบบเครือข่ายแม่น้ำปิง

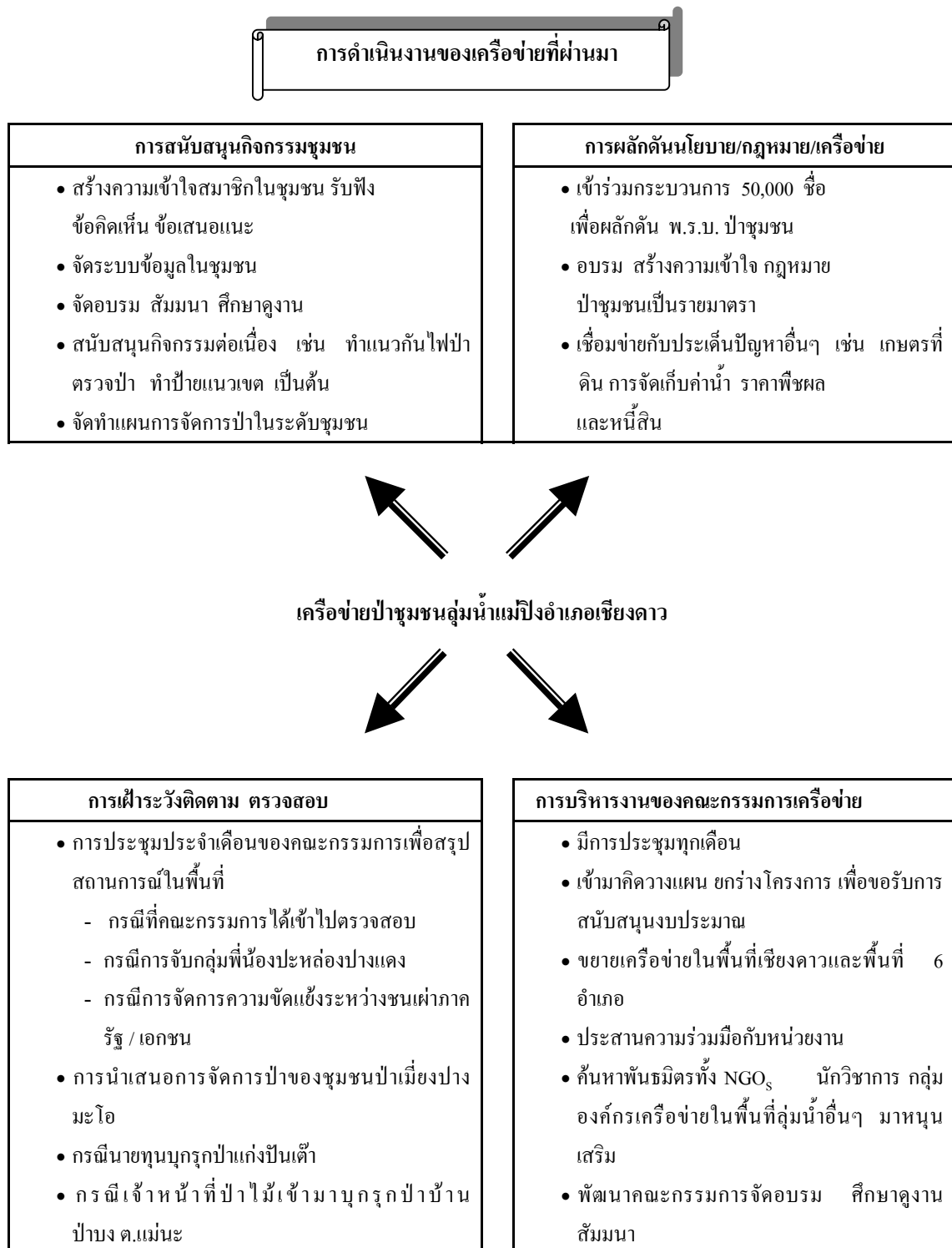
การบริหารแบบเครือข่ายที่มีชุมชนเป็นหลัก กรณีลุ่มแม่น้ำปิง อำเภอเชิงดาวจังหวัดเชียงใหม่ ที่ชาวบ้าน 54 หมู่บ้าน ใน 7 ตำบล รวมพื้นที่ 380,000 ไร่ ร่วมกันดูแลรักษาป่าและแม่น้ำ เป็นตัวอย่างการมีส่วนร่วมที่น่าสนใจมาก มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ: (นิคม, 2546)

(1) ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในการดูแลรักษาป่า ฟื้นฟูสภาพป่า ทั้งในบริเวณพื้นที่ป่าชุมชน และพื้นที่ป่าอื่นๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานราชการ และป้องกันการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า โดยเฉพาะที่เกิดจากกลุ่มคนข้างนอก

(2) เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากป่าร่วมกันอย่างยั่งยืน ซึ่งพื้นที่ป่าชุมชนแต่ละแห่งนั้นมีการบริหารจัดการด้วยคณะกรรมการป่าชุมชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล และเครือข่ายลุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการวางกฎระเบียบ ควบคุมการใช้ประโยชน์และติดตามตรวจสอบ ตลอดจนการสร้างความเข้าใจให้กับสมาชิกในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน

(3) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันที่จะเชื่อมโยงฐานทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ ความสมดุลของระบบนิเวศ โดยเฉพาะความเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำ กับชุมชนท้องถิ่นที่มีทั้งบริบทของจารีตประเพณี วัฒนธรรม และองค์ความรู้ดั้งเดิม กับวิถีชีวิตที่จะต้องพึ่งพาอาศัยป่า การรักษาป่าต้นน้ำ เพื่อให้มีน้ำหล่อเลี้ยงเมืองฝาย ให้สามารถทำการเพาะปลูกได้ตามฤดูกาล และการรักษาป่าต้นน้ำให้เชื่อมโยงกับกิจกรรมการอนุรักษ์ฟื้นฟูสายน้ำแม่ปิง และการทำแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลาให้เป็นแหล่งอาหารของชาวบ้านด้วยการตระหนักถึงการใช้ประโยชน์จากป่า เพื่อบรรเทาและแก้ไขปัญหาคความยากจนให้กับชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนการใช้ป่าชุมชนเป็นฐานขององค์ความรู้ในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น เพื่อคณะครู เด็กนักเรียนได้ร่วมกันเรียนรู้ต่อไป

เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิง เป็นองค์กรชาวบ้านที่มีการบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการบริหารเครือข่ายจำนวน 24 คน และคณะทำงานระดับตำบล เพื่อลงไปสนับสนุนกิจกรรมการจัดการป่าในระดับชุมชน/หมู่บ้าน



รูปที่ 5.6 เครือข่ายป่าชุมชนลุ่มน้ำแม่ปิง อำเภอเชียงดาว

นิคม (2546) ผู้ประสานงานมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าภาคเหนือ ได้สรุปผลการดำเนินงานเครือข่ายป่าชุมชนต้นน้ำแม่ปิง อำเภอเชียงดาว ไว้ดังต่อไปนี้

(1) เกิดการเรียนรู้ร่วมกันทั้งชุมชนท้องถิ่นที่มีการจัดการป่า องค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้เรียนรู้จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงกับทรัพยากรธรรมชาติ และเรียนรู้ในบทบาทหน้าที่ของแต่ละกลุ่มคน หน่วยงาน ในการที่จะหนุนเสริม ผลักดัน ประสานความร่วมมือการทำงาน ทำให้พัฒนาการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่อำเภอเชียงดาว ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีตัวแทนชุมชนที่เป็นผู้นำในระดับท้องถิ่น ทั้งคนไทยพื้นราบและชุมชนชาวไทยภูเขา (ก่านัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. กรรมการหมู่บ้าน กลุ่มสตรีแม่บ้าน กลุ่มเยาวชน พระสงฆ์ และครู เป็นต้น)

(2) ก่อให้เกิดความเข้มแข็งในการบริหารจัดการป่าในระดับหนึ่ง เพราะที่ผ่านมามีการดำเนินงานของเครือข่ายฯ เป็นลักษณะการดำเนินงานแบบพี่แบบน้อง ช่วยเหลือ หนุนเสริมซึ่งกันและกัน หมู่บ้านที่เข้มแข็งเข้าไปหนุนเสริม ช่วยหมู่บ้านที่อ่อนแอ ให้เกิดการรวมกลุ่มการจัดการป่า และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าชุมชนร่วมกัน

(3) ทำให้เกิดพลังที่จะผลักดันทางนโยบาย และกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน เช่น ที่ผ่านมาในเดือนธันวาคมของทุกปี ทางเครือข่ายป่าชุมชนจะมีการจัดงานป่าชุมชนเทิดพระเกียรติ โดยนำเอาตัวแทนกลุ่มชุมชนที่เป็นสมาชิกป่า มาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน และนำเสนอประเด็นปัญหา เสนอกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนผ่านผู้แทนของชุมชน ทั้ง สจ. สส. และ สว. เพื่อให้การสนับสนุนในร่างดังกล่าว นอกจากนี้ ยังเป็นการเผยแพร่กิจกรรมของเครือข่ายให้กับสาธารณะชน ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ในกลุ่มเทศบาล กลุ่มคนภายนอก เข้ามาสนับสนุนกิจกรรม และเข้ามามีบทบาทร่วม ผลงานของเครือข่าย ให้ได้เรียนรู้ถึงคุณค่าความสำคัญของการดูแลรักษาป่าต้นน้ำ

(4) การเป็นเครือข่ายฯ องค์กรท้องถิ่น สามารถที่เข้าไปเชื่อมกับกลุ่ม องค์กรอื่นๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำใกล้เคียง คือ ลุ่มน้ำแม่แตง ลุ่มน้ำแม่งัด และลุ่มน้ำแม่ฝาง/ กรรมการ มีตัวแทนของแต่ละลุ่มน้ำเข้าร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน หรือเครือข่ายฯ ไปเสริมสร้างแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับสภาพปัญหาสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ของลุ่มน้ำนั้นๆ

(5) การผลักดันแผนการจัดการป่าของแต่ละหมู่บ้าน ตำบล และแผนการจัดการป่าในระดับอำเภอ เข้าสู่แผนการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ใน 6 อบต. ของอำเภอเชียงดาว โดยแผนการจัดการป่าดังกล่าว ได้ผ่านการพูดคุย จัดเวทีร่วมกันระหว่างคณะกรรมการบริหารเครือข่าย ตัวแทนชุมชนของแต่ละหมู่บ้าน สมาชิก อบต. ปลัด อบต. มีการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหา มีการคิด และวางแผนร่วมกัน จนทำให้เกิดเป็นแผนการจัดการป่าดังกล่าว

(6) การนำเอาเครือข่ายป่าชุมชนต้นน้ำแม่ปิงไปเชื่อมกับเครือข่ายอื่นๆ ในลักษณะของขอบเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ เช่น การจัดการน้ำระบบเหมืองฝาย เกษตรทางเลือก องค์ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นดั้งเดิม พืชอาหาร ความหลากหลายทรัพยากรชีวภาพ ที่นำไปสู่การจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ ก่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านอาหาร และทรัพยากรให้กับชุมชนได้

(7) เครือข่ายป่าชุมชนต้นน้ำแม่ปิง อำเภอเชียงดาว ถือได้ว่าเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง มีการเข้าร่วมกระบวนการเรียกร้อง ผลักดันในเชิงนโยบาย ทั้งกฎหมายป่าชุมชน หรือแม้กระทั่งการเป็นแกนหลักสำคัญในการร่วมคัดค้านกองทุนป่าเขตร้อนที่ผ่านมา

• **เครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟูสาหร่ายน้ำแม่ปิง** เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ 28 หมู่บ้าน รวมตัวกันดูแลรักษาอนุรักษ์ และฟื้นฟูสาหร่ายน้ำแม่ปิง หนุนเสริมให้ชุมชนได้จัดทำแหล่งอนุรักษ์พันธุ์ปลา มีโครงสร้างบริหารดังรูปที่ 5.7



ที่มา: นิคม, 2546

รูปที่ 5.7 เครือข่ายอนุรักษ์และฟื้นฟูสาหร่ายน้ำแม่ปิง

- **ผลการดำเนินงานที่สำคัญ มีดังนี้**
 - (1) การประชุม เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดของกลุ่มคนที่มาจากหลายเผ่าพันธุ์ หลายความคิด
 - (2) จัดให้มีการเรียนรู้ถึงผลกระทบ/ผลเสีย ที่จะตามมาหลังจากทำลายทรัพยากรป่าไม้ สาหร่ายน้ำแม่ปิง
 - (3) จัดให้มีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดูแลทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน เช่น มีคณะกรรมการในหมู่บ้านดูแลเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ อนุรักษ์สัตว์น้ำในหมู่บ้าน การอนุรักษ์สาหร่ายน้ำปิง และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยนำมาปรึกษาหารือกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอีกครั้งหนึ่ง เพื่อจะได้ทราบสาเหตุของปัญหาและแก้ไขกันไป

(4) มีการตั้งกฎระเบียบขึ้น ซึ่งเป็นการตกลงกันในกลุ่มชาวบ้าน โดยผู้นำหมู่บ้านเป็นผู้ประสานงาน และสร้างความเข้าใจแก่ลูกบ้าน ซึ่งโดยส่วนใหญ่การที่จะให้ชาวบ้านเกิดความสำนึกเอง คงแทบจะไม่มี จึงต้องมีการบังคับกันโดยตั้งกฎระเบียบ ข้อปฏิบัติกัน

(5) เข้าร่วมเวทีระดับภาค นโยบาย นำเสนอกิจกรรม รายงานสถานการณ์ปัญหาเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ปัญหาที่เกิดจากโครงการพัฒนาของรัฐ เช่น การก่อสร้างฝายคอนกรีตทดแทนฝายเดิม กฎหมายนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นต้น

(2) รูปแบบการบริหารองค์กรในกลุ่มน้ำของต่างประเทศ

คณะผู้ศึกษาจะวิเคราะห์รูปแบบการบริหารลุ่มน้ำที่สำคัญๆ ของ ก) ประเทศสหรัฐอเมริกา ข) ประเทศออสเตรเลีย และ ค) ประเทศญี่ปุ่น โดยสังเขป เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจการบริหารจัดการของต่างประเทศ

(ก) กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการบริหารลุ่มน้ำ 2 กรณีที่น่าสนใจคือ กรณีการบริหารลุ่มน้ำเทนเนสซี และกรณีบริหารลุ่มน้ำดีลาเว

(1) การบริหารลุ่มน้ำเทนเนสซี องค์กรหลักที่บริหารลุ่มน้ำเทนเนสซี คือ Tennessee Valley Authority (TVA) โดยรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผ่านเป็นพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2476

- เป้าหมายขององค์กร ในระยะแรกเริ่ม TVA มีการะ 4 ด้านดังนี้คือ:

(1) ปรับปรุงการเดินเรือ และอำนวยความสะดวกปัญหาน้ำท่วมในลุ่มน้ำ

Tennessee และ Mississippi

(2) เพื่อฟื้นฟูป่า และการใช้ที่ดินให้เหมาะสม

(3) เพื่อพัฒนาด้านการเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม

(4) เพื่อป้องกันประเทศ โดยดูแลรับผิดชอบ 80,000 ตารางไมล์ ใน 7 มลรัฐ ในระยะต่อมา พยายามใช้วิธีการจัดการทรัพยากรแบบบูรณาการ (Integrated resource management) โดยมุ่งภารกิจที่หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวของการพัฒนาได้แก่ ควบคุมน้ำท่วม การเดินเรือในแม่น้ำ พลังงานไฟฟ้า คุณภาพน้ำ การใช้ประโยชน์ในการพักผ่อนท่องเที่ยว และการใช้ที่ดิน เป็นต้น

- องค์ประกอบ องค์กร TVA ประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 ท่าน ที่แต่งตั้งโดยตรงจากประธานาธิบดี โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา ประธานาธิบดีเลือก 1 ท่าน เป็นประธานคณะกรรมการ (Chairman) อีก 2 ท่าน เป็นผู้อำนวยการ (Director) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งท่านละ 9 ปี โดยคณะกรรมการทั้ง 3 ท่าน ต้องไม่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของ TVA

คณะกรรมการได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร TVA จำนวน 17 คน โดยแบ่งตามภาระหน้าที่ขององค์กร คณะกรรมการมีอำนาจในการจัดการ เพื่อหาเจ้าหน้าที่ บุคลากรมาปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยองค์กร TVA เป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีอำนาจในนามตัวแทนของประเทศในการออก

พันธบัตร (Bonds) ได้ไม่เกิน 30 ล้านดอลลาร์ต่อครั้ง เพื่อจัดซื้อที่ดินในการสร้างเขื่อน พัฒนาเส้นทางเดินเรือ สร้างโรงงานไฟฟ้า และประโยชน์อื่นๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย โดยประสานงานกับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นตามความเหมาะสม

(2) **การบริหารลุ่มน้ำดีลาแว** องค์กรหลักที่บริหารลุ่มน้ำดีลาแวคือ Delaware River Basin Commission (DRBC) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

- **เป้าหมายขององค์กร** คณะกรรมการลุ่มน้ำ Delaware ได้จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือของมลรัฐ Delaware มลรัฐ New York (รวมเมือง New York ด้วย) มลรัฐ New Jersey และมลรัฐ Pennsylvania และรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา เพื่อวางแผนพัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ Delaware โดยจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) เหตุที่จัดตั้งมาจากคำสั่งของศาลสูงสหรัฐอเมริกา ที่ให้แต่ละรัฐต้องร่วมกันบริหารจัดการน้ำอย่างสมดุล และเป็นธรรมต่อกัน

คณะกรรมการลุ่มน้ำฯ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย โครงการ และแผนงานเกี่ยวกับการพัฒนาลุ่มน้ำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- (1) กำหนดมาตรฐานของการวางแผน ออกแบบ และการปฏิบัติการในลุ่มน้ำ
- (2) สนับสนุนทุนทรัพย์ในการวิจัยเรื่องทรัพยากรน้ำ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- (3) ริเริ่มโครงการเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม การจัดสรรน้ำ การใช้พลังงาน และการควบคุมมลพิษ
- (4) ปฏิบัติตามข้อตกลง ในการดูแลน้ำบาดาลให้ได้ระดับ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ
- (5) เปรียบเทียบเรื่องเงินทุนสนับสนุนในโครงการสร้างเขื่อน หรือโครงการอื่นๆ
- (6) วางแผน ออกแบบ ก่อสร้าง ปรับปรุง พัฒนาโครงการต่างๆ ให้เกิดประโยชน์ร่วมในหมู่สมาชิกทั้ง 4 มลรัฐ
- (7) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องจัดการน้ำ หรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง

โดยให้กรรมการชุดนี้มีอำนาจในการเป็นเจ้าของ หรือขายทรัพย์สิน หรือออกพันธบัตร เพื่อเป็นทุนในการสนับสนุนโครงการต่างๆ และมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายตามที่กำหนด

- **องค์ประกอบ** คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้ว่าการมลรัฐทั้ง 4 มลรัฐ อดีตผู้เคยดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง (Ex-officio) 1 ท่าน และกรรมการอีก 1 ท่าน ที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา กรรมการทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทน

กล่าวโดยสรุป กรรมการลุ่มน้ำ Delaware เป็นกรรมการที่ร่วมมือกัน 4 มลรัฐ มีรัฐบาลกลางเข้าร่วมด้วยเพื่อให้การบริหารพัฒนาในเขตลุ่มน้ำมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ทุกมลรัฐในการแก้ปัญหาาร่วมกัน จึงกำหนดให้ผู้ว่าการแต่ละมลรัฐเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเหมาะสมกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่

มีการบริหารงานแบบสหพันธรัฐ ที่ให้อำนาจแก่รัฐก่อนข้างสูง ฉะนั้นหากจะพัฒนาใดๆ ในเขตลุ่มน้ำที่มีพื้นที่อยู่หลายๆ มลรัฐ จะต้องร่วมมือร่วมใจกันรับผิดชอบ และแบ่งปันผลประโยชน์ให้เป็นธรรม โดยมีประชากรรมาธิการที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

(ข) **กรณีประเทศออสเตรเลีย** ตัวอย่างการบริหารลุ่มน้ำ The Murray-Darling Basin Commission (MDBC) ของประเทศออสเตรเลียมีรูปแบบการบริหารดังนี้

- **เป้าหมายขององค์กร** กรรมาธิการลุ่มน้ำ Murray-Darling ของประเทศออสเตรเลีย เป็นองค์กรบริหารที่ขึ้นตรงต่อคณะมนตรี (Ministerial Council) ของ Murray-Darling Basin โดยมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

(1) บริหารจัดการลุ่มน้ำ Murray และ ทะเลสาบ Menindee ที่อยู่ในลุ่มน้ำ Darling ตอนล่าง

(2) ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะมนตรีของลุ่มน้ำ Murray-Darling ในเรื่องการใช้ทรัพยากรน้ำ ที่ดิน และทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในลุ่มน้ำ

(3) ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะมนตรีในการวางแผนบริหารพัฒนาลุ่มน้ำ โดยคำนึงถึงความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(4) ประสานงานกับหน่วยปฏิบัติการ เพื่อผลักดันนโยบาย หรือการตัดสินใจของคณะมนตรีให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการของแต่ละมลรัฐ

- **องค์กรรับผิดชอบ** กรรมาธิการลุ่มน้ำ Murray-Darling เป็นองค์กรที่บริหารงานอย่างเป็นอิสระ (Autonomous organization) เทียบเท่าหน่วยงานของรัฐ ขึ้นตรงต่อคณะมนตรีตามข้อตกลงลุ่มน้ำ Murray-Darling

- **องค์ประกอบ** กรรมาธิการลุ่มน้ำ Murray-Darling ประกอบด้วย ประธานที่เป็นอิสระ และคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของแต่ละมลรัฐๆละ 2 คน โดยมาจากรัฐบาลกลาง (Commonwealth) มลรัฐ New South Wales มลรัฐ Victoria มลรัฐ South Australia และ มลรัฐ Queensland และตัวแทนจาก Australian Capital Territory (ACT) จำนวน 1 คน โดยคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือข้าราชการระดับสูงของแต่ละมลรัฐ ส่วนตัวแทนจาก ACT มีสิทธิเพียงเข้าประชุม ไม่มีสิทธิในการตัดสินใจ (Non-voting) นอกจากนั้น ยังมีประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาชุมชน (Chairperson of the Community Advisory Committee) เข้าร่วมประชุมกับกรรมาธิการด้วย แต่ละปีจะประชุมไม่น้อยกว่า 4 ครั้ง หมุนเวียนกันไปตามมลรัฐต่างๆ คณะกรรมาธิการ MDBC ทำงานภายใต้ข้อเสนอแนะของกรรมการของกรรมาธิการ (Commission committee) และ กรรมการโครงการต่างๆ (Project boards)

- **กรรมการของกรรมาธิการ** ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ จากหน่วยงานของแต่ละมลรัฐ และจากหน่วยงานที่ทำงานร่วมกัน รวมถึงตัวแทนที่ปรึกษาชุมชน โดยมีคณะกรรมการที่สำคัญ ดังนี้

(1) ด้านบริหารทรัพยากรธรรมชาติ มีคณะกรรมการที่สำคัญคือ กรรมการนโยบายน้ำ (Water Policy Committee) คณะทำงานวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำอย่างยั่งยืน (Basin Sustainable Plan Working Group) และกรรมการนโยบายบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Catchment Management Policy Committee)

(2) ด้านธุรกรรมเกี่ยวกับน้ำในแม่น้ำ Murray (River Murray Water Business) ซึ่งมีคณะกรรมการที่ปรึกษาดูแล และแนะนำต่อกรรมการ โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างขั้นพื้นฐานในเขตลุ่มน้ำ

(3) ด้านงบประมาณและการเงิน มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทางการเงินเสนอแนะต่อกรรมการ

- กรรมการโครงการ (Project boards) คณะทำงาน ที่สำคัญคือ:

(1) คณะทำงานทางด้านสินทรัพย์ (Asset Management Advisory Panel)
(2) คณะทำงานทางด้านชลประทาน (Basin Irrigation & Salinity Mapping Working Group)

(3) คณะทำงานทางด้านชุมชน (Community Reference Panel for Environmental Flow)

(4) คณะทำงานเรื่องปลา (Fish Working Group)
(5) คณะทำงานเรื่องน้ำบาดาล (Groundwater Technical Reference Group)
(6) กรรมการโครงการให้ความรู้เรื่องแม่น้ำ (Rivers Program Knowledge Committee)

(7) คณะทำงานด้านปฏิบัติการ และบำรุงรักษา (Operations and Maintenance Working Group)

(8) คณะทำงานตรวจสอบปริมาณและคุณภาพน้ำ (Water Audit Working Group)

เนื่องจากกรรมการ Murray–Darling ต้องประกอบด้วยกันหลายมลรัฐ หลายหน่วยงาน หลายคณะกรรมการ และหลายคณะทำงาน จึงต้องมีสำนักงานของกรรมการ (Commission Office) เพื่อสนับสนุนการทำงานแก่คณะกรรมการ โดยสำนักงานแบ่งออก 4 กลุ่มงานสำคัญคืองาน River Murray Water งานด้านทรัพยากรธรรมชาติ งานด้านเลขานุการ และงานด้านหน่วยบริหารจัดการบริษัทในเรื่องงบประมาณและบริหารงานบุคคล (Corporate unit)

โดยสรุป เนื่องจากประเทศออสเตรเลียบริหารแบบกระจายอำนาจ ให้อำนาจแต่ละมลรัฐสูง ฉะนั้น การบริหารลุ่มน้ำที่มีพื้นที่อยู่หลายมลรัฐ จึงต้องมีคณะมนตรีที่เป็นตัวแทนของแต่ละมลรัฐมาร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้การบริหารงานมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ จึงมีคณะกรรมการ และคณะทำงานที่ทำงานสนับสนุนหลายชุด โดยมีสำนักงานของกรรมการเป็นองค์กรหลักที่จะสนับสนุนการทำงานของกรรมการลุ่มน้ำ Murray–Darling

(ค) **กรณีประเทศญี่ปุ่น** กรณีบริหารทะเล Saroma ของญี่ปุ่น⁶ โดยใช้เครือข่ายของกลุ่มอาชีพประมงเป็นหลัก มีเรื่องที่น่าสนใจไม่น้อย

Lake Saroma เป็นทะเลสาบใหญ่อันดับสามของประเทศญี่ปุ่น อยู่บนเกาะ Hokkaido ใกล้ทะเล Okhotsk โดยมีพื้นที่ลุ่มน้ำ 618 ตร.กม. พื้นที่ผิวน้ำ 150 ตร.กม. ความยาวของชายฝั่ง 8,204 กม. ความลึกเฉลี่ย 8.7 ม. มีชาวประมง 441 ครัวเรือน อาศัยอยู่รอบทะเลสาบ

การบริหารของ Lake Saroma มีการบริหารแบบคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของเครือข่ายการประมง 3 เครือข่าย ที่มีผลผลิตกุ้ง หอย ปลา และเม่นทะเล (Sea urchin) เป็นผลผลิตหลัก โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายในปี ค.ศ.1949 (พ.ศ. 2492) เรียกว่า Fishery Cooperation Law ที่ให้ชาวประมงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรประมงในเขตของตนเองผ่านเครือข่ายแบบสหกรณ์ และสหภาพ โดยมีคณะกรรมการที่เรียกว่า Aquaculture Cooperation of Saroma Lake เป็นองค์กรที่ดูแลเรื่องสิทธิในการทำประมงของชาวประมง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดสิทธิในการทำประมงว่าแต่ละครัวเรือนจะมีสิทธิในการจับกุ้ง หรือหอยได้เท่าไร เช่น การกำหนดให้มีเครื่องมือเลี้ยงหอย Scallops ไม่เกิน 15,000 หน่วย และการเลี้ยงหอยนางรม (Oysters) ไม่เกิน 100,000 แนว (Line) การเพาะเลี้ยงสาหร่ายทะเลไม่เกิน 12,960 ตารางเมตร เป็นต้น โดยมีองค์กรสนับสนุนการทำงานแบบเครือข่าย/สหกรณ์การประมงที่เรียกว่า The Committee for Supportive the Environmental Conservation of Saroma Lake โดยคณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์ ที่จะมุ่งพัฒนาการใช้ประโยชน์ใน Saroma Lake มีความยั่งยืน อีกทั้งเป็นที่ปรึกษาทางเทคนิค และการวิจัยเรื่องต่างๆ ให้แก่เครือข่าย/สหกรณ์ชาวประมง

ผลของการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มวิชาการ (นักวิทยาศาสตร์) และชาวประมงที่ผ่านระบบสหกรณ์ และเครือข่าย ทำให้รายได้ และความเป็นอยู่ของชาวประมงดีขึ้นมาก รายได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ อีกทั้งสามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้ ภายใต้การนำของ Mr. Takatoshi Ando ซึ่งเป็นประธานคนแรกของ Hokkaido Federation Fishermen's Trust Association

5.3 การบริหารลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในปัจจุบัน (2547)

(1) พัฒนาการการบริหารลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาของทะเลสาบสงขลา โดยมีมติของคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 มกราคม 2520 แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อมทะเลสาบสงขลา โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน นับว่าเป็นกรมการชุดแรกที่ดูแลการแก้ปัญหา และพัฒนาทะเลสาบสงขลา ในปี พ.ศ. 2524 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้จัดตั้งโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และระหว่างปี พ.ศ. 2526–2528 ได้มีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา John Taylor & Son (JTS) ให้ศึกษา

⁶ เก็บความจากคำบรรยายของ Mr. Kimihiko Maekawa เจ้าหน้าที่วิจัยของ Saroma Lake ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2547 ณ ทะเลน้อย ในโอกาสสวนพื้นที่ชุ่มน้ำโลก และจาก www.ilec.or.jp/database/asi.

และกำหนดแผนหลักในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยเสนอของบประมาณสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติ (UNDP) และเงินกู้จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ในช่วงนี้คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นประธาน

ผลการศึกษาของ JTS ได้เสนอแนะต่อรัฐบาล ให้ดำเนินโครงการที่สำคัญคือ การสร้างคันกั้นน้ำเต็มทะเลสาบสงขลา โครงการอ่างเก็บน้ำคลองสะเดา โครงการผันน้ำจากคลองละงู โครงการทำเรื่อน้ำลึกสงขลา และโครงการก่อสร้างท่าเรือประมงสงขลา (ท่าสะพาน) เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2530 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการสร้างเขื่อนกั้นน้ำเต็มทะเลสาบสงขลา อ่างเก็บน้ำคลองสะเดา และศูนย์ข้อมูลทะเลสาบสงขลา แต่โครงการสร้างเขื่อนกั้นน้ำเต็มได้รับการคัดค้านอย่างมาก จึงให้ชะลอโครงการไป

ในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้จัดตั้ง คณะกรรมการกำกับการแก้ปัญหาและประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงจากส่วนราชการต่างๆ เช่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แม่ทัพภาคที่ 4 อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมชลประทาน เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาและพัทลุง อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ รองเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาภาคใต้ ทั้งนี้โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ:

- (1) วางกรอบนโยบายแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา
- (2) กำหนดวิธีการบริหารสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด
- (3) พิจารณาหาข้อยุติต่อปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา
- (4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
- (5) เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ขอเอกสารหลักฐาน หรือขอความเห็นส่วนบุคคล ส่วนราชการ หรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ

ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน และอธิบดีกรมประมง ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง และผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช แม่ทัพภาคที่ 4 ผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนกลาง รองเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และผู้อำนวยการกองประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยมีอำนาจหน้าที่คือ:

- (1) กำหนดนโยบายและประสานการดำเนินงาน เพื่อแก้ไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- (2) พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ

(3) ให้มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลและพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

(4) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้าน เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น

ในเดือนกรกฎาคม 2536 รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนา **ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา** คณะกรรมการชุดนี้มีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน

ในเดือนธันวาคม 2538 รัฐบาลภายใต้การนำของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้แต่งตั้ง **คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา** โดยมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน กรรมการมี 21 คน เป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน คณะกรรมการชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อแก้ไขความเสื่อมโทรมของทะเลสาบสงขลา เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2539 โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร เป็นประธานอนุกรรมการ โดยกรรมการทั้งหมด 30 คน เป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการ คณะกรรมการชุดนี้ยังไม่ได้แก้ปัญหาอีกหลายอย่าง ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ทันตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอีกครั้ง โดยนายชวน หลีกภัย ขึ้นมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

ประเด็นที่น่าสนใจ คือในปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลเดนมาร์ก Danish Cooperation Environment Development (DANCED) จัดทำโครงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (Environment Management for the Songkhla Lake Basin : EmSong Project) โดยได้เสนอ 25 แผนปฏิบัติการ เพื่อฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

ในเดือนธันวาคม 2545 คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยมีรองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ จำนวน 14 คน ผู้แทนนักวิชาการ และประชาชนในพื้นที่ จำนวน 3 คน และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเลขานุการ แต่ต่อมาได้เพิ่มเติมกรรมการ ทั้งหน่วยงานราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนภาคประชาชนในพื้นที่ รวมกรรมการทั้งหมดเป็น 39 คน โดยเป็นข้าราชการประจำ จำนวน 22 คน ข้าราชการการเมือง จำนวน 4 คน ผู้แทนภาคประชาชน จำนวน 9 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะคือ:

- (1) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล
- (2) คณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสัมพันธ์
- (3) คณะอนุกรรมการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

โดยสรุป แนวคิดการบริหารจัดการแบบคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้มีมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลชุดนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญคือ:

(1) การเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จากข้าราชการประจำ (ปลัดกระทรวง) มาเป็นข้าราชการการเมือง (รองนายกรัฐมนตรี) ทำให้การประสานแผนกับหน่วยงานต่างๆ มีศักยภาพมากขึ้น

(2) การเปลี่ยนการดำเนินงานประมาณทะเลสาบสงขลา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 มาเป็นแผนงบประมาณบูรณาการทำให้หน่วยงานต่างๆ ให้ความสำคัญมากขึ้น

(3) การเพิ่มตัวแทนของภาคประชาชนให้เป็นกรรมการมากขึ้น จากอดีตการแต่งตั้งกรรมการ จะไม่มีตัวแทนของภาคประชาชนเป็นกรรมการ ปัจจุบันมีสัดส่วนถึงหนึ่งในสาม แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาทะเลสาบสงขลามากขึ้น

(2) ปัญหาการบริหารงานลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

จากการวิเคราะห์กลไกการบริหารงานลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในปัจจุบัน (2547) พบปัญหาสำคัญ 5 ประการดังนี้คือ:

1. ประสิทธิภาพของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ประธานคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ได้ตระหนักถึงปัญหา ประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ จึงได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลงวันที่ 17 เมษายน 2546 เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เพิ่มองค์ประกอบตัวแทนคณะกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ และจากภาคประชาชนให้มากขึ้น จากจำนวน 3 คน เป็นจำนวน 13 คน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ประการที่สอง อำนาจหน้าที่เดิมของคณะกรรมการฯ ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้ ดังนั้นได้มีการกำหนดหน้าที่ใหม่ ให้มีความเหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน ซึ่งจะทำการฟื้นฟูสภาพทะเลสาบสงขลาเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ

ศาสตราจารย์ สุทธีวงศ์ พงศ์ไพบูลย์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ทำจดหมายถึงประธานคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลงวันที่ 15 มีนาคม 2547 ซึ่งวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ไว้ค่อนข้างน่าสนใจว่า “คณะกรรมการชุดนี้ยังไม่ได้ทำหน้าที่หลัก คือการเสนอแผนนโยบายและทิศทางการอนุรักษ์ฟื้นฟูให้เป็นเนื้อหาสาระและรูปธรรม ซึ่งเป็นของคณะกรรมการโดยตรง ส่วนใหญ่จะนำเรื่องที่หน่วยราชการต่างๆ ต่างฝ่ายต่างกำหนดไว้ และส่วนหนึ่งเคยได้รับอนุมัติไว้ก่อนแล้ว บ้างก็รื้อฟื้นเรื่องเก่า เพื่อผลักดันให้ได้งบประมาณตามแนวคิดเดิม”

ผู้ศึกษา ได้สัมภาษณ์กรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มาจากภาคประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบผลว่า ในส่วนที่ศาสตราจารย์สุทธีวงศ์ ได้วิเคราะห์ไว้เป็นอย่างไร จากการสัมภาษณ์พบว่า กรรมการที่มาจากภาคประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ดีกว่า กรรมการภาครัฐพยายามหาความชอบธรรมเพื่อผลักดันโครงการที่กรมต่างๆ เสนอเข้ามา โดยไม่ฟังเสียงของกรรมการภาคประชาชน ตัวอย่างเช่น กรณีที่กรรมการภาคประชาชนขอให้ชะลอโครงการวางแผนนโยบายการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาด้วยมาตรการผังเมืองที่เสนอโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง จำนวนงบประมาณ 48 ล้านบาท โดยมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2547 ได้สรุปว่า “เห็นควรให้กรมโยธาธิการและ

ผังเมืองปรับปรุงรายละเอียดโครงการ” แต่หลังจากนั้นได้มีการเซ็นสัญญาอนุมัติโครงการ โดยคณะกรรมการไม่ได้รับทราบ ทำให้กรรมการภาคประชาชนเห็นว่าข้อเท็จจริงของภาคประชาชนไม่มีความหมาย

ปัญหาประสิทธิภาพของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่ควรปรับปรุงอีก 2 เรื่องคือการกำหนดวันประชุม และการให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุม ปัญหาการกำหนดวันประชุม มักจะถูกท้วงติงว่า กระชั้นชิด กรรมการบางท่านเพิ่งได้รับหนังสือเชิญ หรือยังไม่ได้รับเอกสาร แต่ส่วนนี้ก็เห็นใจฝ่ายเลขานุการ เพราะประธานคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นข้าราชการการเมือง ที่หากมีการกิจเร่งด่วนอาจจะต้องเลื่อนการประชุม นอกจากนั้น เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้ง อาจจะต้องเปลี่ยนคนที่ประธาน ทำให้จัดการประชุมไม่ได้ กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลง ถึง 3 คน ในรอบ 2 ปี จากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา และเป็น ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ซึ่งหลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 จะมีการเปลี่ยนประธานอีก ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดูแล

ในส่วนเรื่องให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุม อาจเกิดความสับสนในแนวคิดของการมีส่วนร่วม เพราะการประชุมที่มีคนภายนอกที่มีใช้กรรมการ มานั่งสังเกตการประชุมนับร้อยคน และประธานยังเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกร่วมแสดงความคิดเห็นได้ด้วย ทำให้คณะกรรมการหลายท่านไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี ทำให้การระดมความคิดเห็นจากคณะกรรมการในเรื่องต่างๆ ไม่ได้ผลเท่าที่ควร คณะผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่า การประชุมของคณะกรรมการฯ ไม่ควรให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม แต่ควรมีเวทีอย่างอื่นที่จะให้บุคคลภายนอกเข้าร่วม เช่น เวทีของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

โดยสรุป ปัญหาประสิทธิภาพของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีข้อควรปรับปรุงดังนี้:

- 1) เพื่อให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีประสิทธิภาพ ควรกำหนดวิธีการที่ได้มาของกรรมการภาคประชาชน แบบเครือข่ายกลุ่มอาชีพ เพื่อให้เป็นตัวแทนภาคประชาชนอย่างแท้จริง
- 2) องค์ประกอบของคณะกรรมการ ไม่ควรให้มีตัวแทนของฝ่ายราชการมากเกินไป กรรมการจำนวน 39 คน เป็นตัวแทนฝ่ายราชการถึง 26 คน ผู้ทรงคุณวุฒิและภาคประชาชนเพียง 13 คน ทำให้ขาดความสมดุล น่าจะลดจำนวนตัวแทนของฝ่ายราชการลงมา คณะกรรมการที่ประชุมแล้วระดมความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ โดยหลักการไม่ควรเกิน 20 คน
- 3) การประชุมไม่ควรให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุม หรือร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อให้คณะกรรมการมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่
- 4) หากเป็นไปได้ รัฐบาลไม่ควรเปลี่ยนประธานกรรมการ บ่อยครั้ง เนื่องจากทำให้งานขาดความต่อเนื่อง เพราะประธานคนใหม่ต้องใช้เวลาพอสมควรในการศึกษาติดตามงานที่ผ่านมาแล้ว

2. ประสิทธิภาพของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสัมพันธ์ มติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2546 เห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การประชาสัมพันธ์ และสร้างจิตสำนึกให้แก่ราษฎรในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ นักวิชาการและผู้นำองค์กรต่างๆ จำนวน 52 คน ปัญหาสำคัญของคณะกรรมการชุดนี้ คือ ความเป็นเอกภาพ (Unity) ของกรรมการ เนื่องจากมีกรรมการถึง 52 คน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของประธานอนุกรรมการอีกนับร้อยคน ในการประชุมครั้งที่ 3/2546 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2546 ณ ศาลากลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช อนุกรรมการหลายท่านได้แสดงความห่วงใยว่า ที่ปรึกษามีจำนวนมาก กรรมการมีจำนวนมาก หากดำเนินการไม่รัดกุม จะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ การประชุมแต่ละครั้งจะมีกรรมการนับสิบ ขาดประชุม บางคนเป็นกรรมการแต่ไม่เคยเข้าประชุมเลย ปัญหานี้น่าจะแก้ไขได้ไม่ยาก ด้วยการลดจำนวนกรรมการลงมา คัดเลือกคนที่มุ่งมั่นตั้งใจทำงาน โดยถามความสมัครใจคนที่จะมาเป็นกรรมการก่อนที่จะ แต่งตั้งหรืออาจจะประชุมกำหนดบทบาทหน้าที่ของ คณะอนุกรรมการให้ชัดเจน คณะอนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสัมพันธ์ พยายาม แก้ไขปัญหานี้โดยตั้งศูนย์ประสานงานของคณะกรรมการ ที่สถาบันทักษิณคดีศึกษามหาวิทยาลัย โดยให้นายศิริพล สัจจะพันธ์ และนายสนั่น ลิมวิวัฒน์กุล เป็นผู้ประสานงาน แต่ก็ยังประสบปัญหาในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณกล่าวคือ ตั้งงบประมาณไว้แล้ว เบิกจ่ายไม่ได้ ทำให้ศูนย์ประสานงานที่กล่าวมาต้องยกเลิกไป

3. ปัญหาการบริหารงบประมาณ แต่ละปีรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ที่จำแนกไปตามกระทรวงต่างๆ นอกจากนั้น รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณแก่แผนงานที่สำคัญ ปีละประมาณ 10-20 แผนงาน เป็นแผนงบประมาณเชิง บูรณาการ แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นแผนบูรณาการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2547 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2546 เห็นชอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

อย่างไรก็ตาม แผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ มีการเปลี่ยนแปลงแต่ละปี ทำให้ผู้รับผิดชอบไม่มั่นใจว่างบประมาณในส่วนของการที่เกี่ยวข้องกับทะเลสาบสงขลาจะเป็นแผนงบประมาณเชิงบูรณาการใน ปีงบประมาณต่อไปหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เห็นชอบให้มีการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ พ.ศ. 2549 แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าแผนงบประมาณเชิงบูรณาการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอยู่ด้วย เลขานุการรัฐมนตรีจึงมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ขอให้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีความคลาดเคลื่อน (เอกสารลงวันที่ 8 ธันวาคม 2547) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ การจัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ต้องเร่งรีบในการดำเนินการ เพื่อให้ทันปฏิทินและขั้นตอนการจัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ ซึ่งในกระบวนการจัดทำงบประมาณ จะต้องเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้ความเห็นชอบ และจัดส่งค่าของงบประมาณให้สำนักงานงบประมาณต่อไป

ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ครั้งที่ 1/2548 วันที่ 7 มกราคม 2548 ไม่ได้พิจารณาแผนงบประมาณเชิงบูรณาการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พิจารณา เพราะที่ประชุมยังไม่เห็นชอบกับแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่เป็นกรอบใหญ่ของแผนงบประมาณในบูรณาการ เหตุผลสำคัญที่ประธานคณะกรรมการ (ร.ต.อ. ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) กล่าวถึงคือ ไม่ต้องการให้มีข้อครหา เพราะใกล้ที่จะมีการเลือกตั้งในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548

โดยหลักการ แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ เป็นแผนงานที่รัฐบาลให้ความสำคัญ ที่หน่วยงานต่างๆ ต้องทำเพื่อการสนองตอบนโยบายของทางรัฐบาล แต่ปัญหาสำคัญที่ควรปรับปรุง 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า การพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะใช้แผนงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้เตรียมการจัดทำงบประมาณได้ ประการที่สอง เงินงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ที่จัดทำแผนบูรณาการเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ควรแยกออกมาต่างหาก ไม่ควรที่จะถูกปิดกั้นโดยแผนงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีภารกิจที่ต้องทำด้วยการแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอยู่แล้ว หากกำหนดแผนงบประมาณไว้ เมื่อเสนองบประมาณแผนงานบูรณาการไว้มาก จะทำให้ภารกิจของหน่วยงานตนเองไม่บรรลุผล

4. ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการ การแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่หลายๆ ภาคีร่วมเป็นกรรมการ มีปัญหาที่รับรู้กันในวงการสื่อมวลชน หลังมีคำสั่งแต่งตั้ง มักมีการวิจารณ์ว่าทำไมบางคนไม่ได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับการแต่งตั้ง ตัวอย่างเช่น หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์โพกัสภาคใต้ ฉบับที่ 278 วันที่ 26 เมษายน 2546 พาดหัวข่าว “จิว” หนุนขาด สผ. ถอดชื่อ “วีระ” โดยเนื้อหาพูดถึงการที่นายวีระ มุสิกพงศ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ เพราะความขัดแย้ง 2 กลุ่ม การเมืองในพรรคไทยรักไทย ระหว่างกลุ่มที่มาจากสายพรรคความหวังใหม่เดิม กับกลุ่มที่มาจากสายนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์

ปัญหาการแต่งตั้งกรรมการที่เป็นตัวแทนภาคประชาชนในพื้นที่ ก็มีปัญหาลักษณะคล้ายๆ กับตัวแทนของข้าราชการการเมือง ในตัวแทนภาคประชาชนก็มีการกล่าวหาว่าคนนั้นมาจากสายของคนนี้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการทำงาน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่มีการจัดตั้งเครือข่ายอาชีพที่ชัดเจน ตัวแทนภาคประชาชน จึงขาดองค์กระดัดล่างสนับสนุน ตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งผู้แทนประชาชนในพื้นที่ของกรรมการชุดนี้ จำนวน 9 คน ทั้ง 9 คน เป็นผู้นำของชุมชนที่ไม่ได้มีฐานอาชีพว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพใดที่ชัดเจน บางคนเป็นผู้ใหญ่บ้านที่สนใจงานพัฒนา บางคนเป็นอาจารย์ใหญ่ บางคนทำงานองค์กรอาสาสมัครประชาชน บางคนทำงานองค์กรพัฒนาเอกชน บางคนเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ประสานงานกับฝ่ายต่างๆ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ตัวแทนผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม หอการค้า หรือนักธุรกิจ ไม่ได้เป็นตัวแทน ใดๆ ที่กิจกรรมของการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีผลกระทบต่ออาชีพที่เขาทำอยู่

การแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้สังกัดกลุ่ม หรือองค์กรใดที่ชัดเจน หากมองอย่างผิวเผิน อาจคิดได้บุคคลนั้นเขาจะสามารถปัญหาของส่วนรวมได้ดี เพราะไม่ติดผลประโยชน์ของกลุ่ม แต่หากวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งขึ้น จะพบว่า กรรมการภาคประชาชนบางคนไม่มั่นใจในสถานะของตนเองว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือไม่ พูดเสนอความคิดเห็นก็เป็นความเห็นส่วนตัวเท่านั้น ไม่ได้มีข้อผูกมัดที่จะต้องไปชี้แจงต่อกลุ่มที่ตนเองสังกัดอย่างไร เพราะการรวมกลุ่มหลวมๆ ไม่ได้เสนอตัวแทนให้ชัดเจนว่า ใครจะเป็นตัวแทนในคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา หากมีการพัฒนากลุ่มอาชีพอย่างเป็นระบบ และเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย คนที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องไปประชุมพบปะกับสมาชิก เวลาให้ข้อคิดเห็นในที่ประชุมก็เป็นการพูดแทนในกลุ่มอาชีพของตนเองได้ ซึ่งจะทำให้ปัญหาต่างๆ ที่นำเสนอได้รับการแก้ไขได้ดีกว่าคนที่ไม่ได้สังกัดกลุ่ม/องค์กร เนื่องจากรู้ปัญหาต่างๆ ในกลุ่มอาชีพตนเองดี ตัวอย่างเช่น เครือข่ายชาวประมงทะเลสาบสงขลา ที่ได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของชาวประมงรอบทะเลสาบ 36 เวที พร้อมทั้งคัดเลือกตัวแทนของเครือข่าย มาร่วมพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา หากได้ผู้นำของชาวประมง ที่มีฐานของเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นระบบ การได้เป็นกรรมการของกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จะทำให้มีบทบาทสำคัญ ที่จะแสดงความคิด

เห็นแทนผู้ทำอาชีพการประมง หากกลุ่มเครือข่ายอื่นๆ ได้มีการจัดตั้งเช่นกลุ่มประมง จะทำให้ได้กรรมการภาคประชาชนมีศักยภาพ และเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพที่ชัดเจนมากขึ้น

5. การขาดหน่วยงานหลักรับผิดชอบการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา การพัฒนาที่จะก่อให้เกิดผลอย่างจริงจังต้องมียุทธศาสตร์รับผิดชอบเพื่อดูแลและแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง หากโครงสร้างการบริหารจัดการการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาจะพบว่า คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นคณะกรรมการหลักดูแล โดยมีคณะกรรมการอีก 3 ชุด ช่วยคณะกรรมการ และมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการ การทำงานแบบคณะกรรมการมักจะเน้นการประสานงานและประสานแผนงานต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการ ซึ่งการบริหารแบบนี้ได้กระทำมาก่อนรัฐบาลชุดนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับการแก้ไขปัญหาและประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบสงขลา และปี พ.ศ. 2535 ที่รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กล่าวคือ คณะกรรมการจะปรับเปลี่ยนไปตามมติของรัฐบาลแต่ละชุด ซึ่งทำให้งานพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาขาดความต่อเนื่อง ปัญหาต่างๆ จึงไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร

5.4 แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การจัดตั้งระบบและกลไกในการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ภายใต้โครงสร้างใหม่มีแนวคิดพื้นฐานดังนี้:

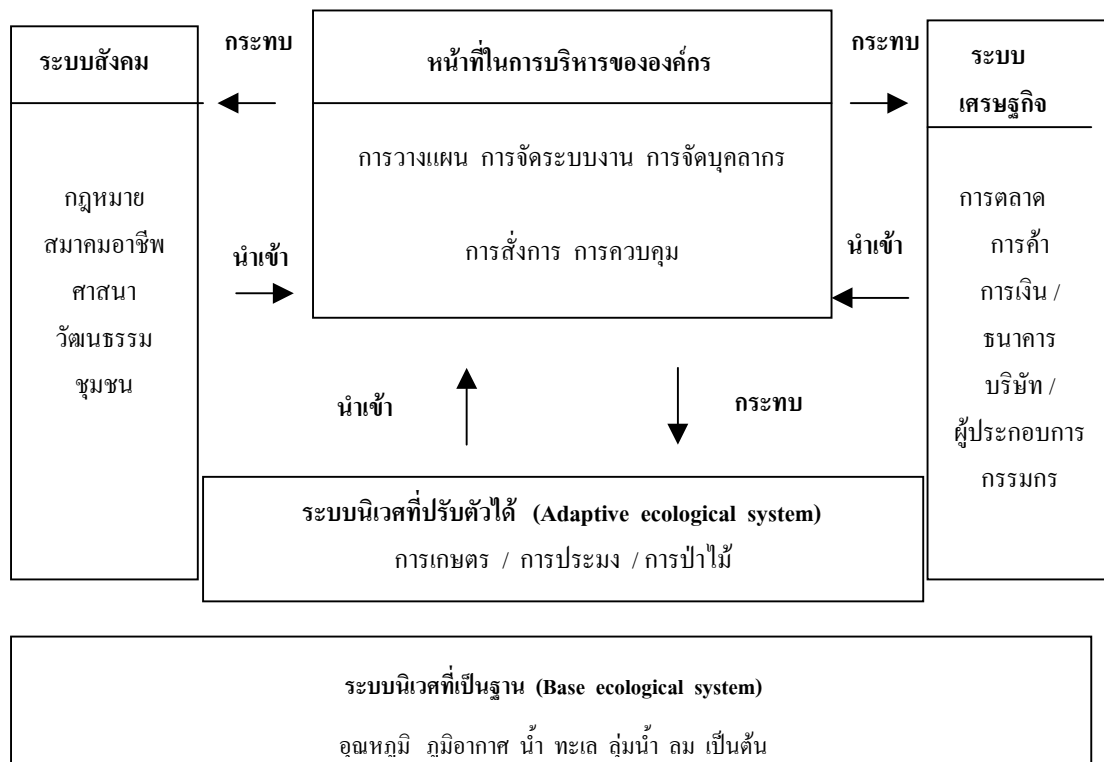
- (ก) การนำเสนออยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารที่อาจมีการปรับเปลี่ยนได้ในอนาคต
- (ข) องค์กรที่นำเสนอจะใช้พื้นที่ลุ่มน้ำ เป็นกรอบทางชีวกายภาพในการวางแผน โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบและกระบวนการต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ
- (ค) กลไกหรือองค์กรที่นำเสนอจะต้องมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และมีลักษณะเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic/Adaptive) สามารถปรับตัว และพลิกแพลง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน
- (ง) มีช่องทางที่สามารถนำข้อมูลจากภายนอก รวมทั้งข้อบกพร่องภายในองค์กรเข้าสู่การประชุมร่วมกัน เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน
- (จ) การบริหารจัดการจะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้คน หรือองค์กรในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร โดยเฉพาะตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในรูปแบบต่างๆ กัน
- (ฉ) การประสานงานจะเป็นกลไกที่มีความสำคัญในองค์กร โดยเฉพาะในระดับที่สูงกว่า โดยมีการนำหลายหน่วยงานมารวมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็น มีการจัดระบบวงจรการทำงานที่จะต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน
- (ช) โครงสร้างขององค์กรควรสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (ซ) รูปแบบขององค์กรจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย และระเบียบหลักๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

(ฉ) ข้อมูลและการใช้ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่ และมีระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการในอนาคต

แนวคิดในการปรับปรุงระบบและกลไกการบริหารใหม่ ต้องตระหนักถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารกับระบบนิเวศวิทยา ทั้งทางสังคมและทางธรรมชาติ (รูปที่ 5.2)

คณะผู้ศึกษาเรื่องกลไกการบริหารจัดการทะเลสาบสงขลา ขอเสนอเกณฑ์ในการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยยึดหลักสำคัญ 6 ประการคือ:

- (1) หลักประสิทธิภาพ กล่าวคือ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ใช้งบประมาณน้อย แต่เกิดผลงานมาก
- (2) หลักการมีส่วนร่วม และมีศักยภาพในการประสานงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาคราชการ ต้องร่วมรับผิดชอบให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมคิด ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินโครงการต่างๆ
- (3) หลักการปรับตัวและพัฒนาต่อเนื่อง การบริหารที่มีประสิทธิภาพต้องมีความสามารถในการปรับตัว/องค์กร และมีการพัฒนาการบริหารอย่างต่อเนื่อง
- (4) หลักระบบข้อมูลทันสมัยทันเหตุการณ์ ต้องมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูล โดยนำข้อมูลภายนอกมาใช้ในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะในการวิเคราะห์โครงการและติดตามประเมินผล
- (5) หลักความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายที่มีอยู่
- (6) หลักความสอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น



ที่มา: ปรับปรุงจาก The International Council for Local Environmental Initiatives, 1994

รูปที่ 5.8 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสิ่งแวดล้อม

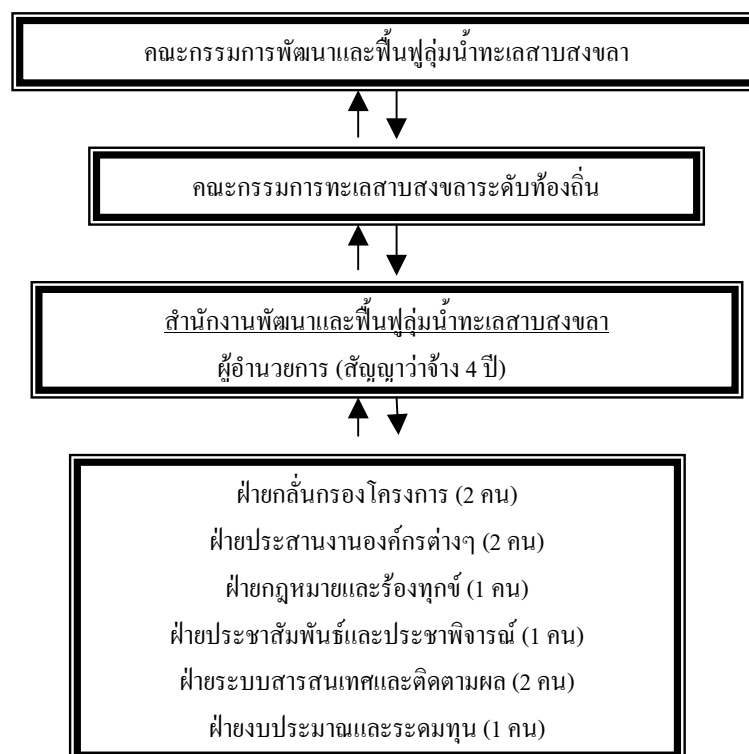
จากแนวคิดระบบการบริหารจัดการที่ปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม แนวทางในการปรับปรุงระบบและกลไกในการบริหารทะเลสาบสงขลา ต้องมีองค์กรที่มีอำนาจ (Authority) หน้าที่ความรับผิดชอบที่สมดุล (Responsibility and Equity) มีเอกภาพ (Unity) และมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา (Efficiency) โดยร่วมกันผนึกกำลังกับภาคประชาชนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งเชิงพื้นที่และภารกิจ (Area Function Participation; AFP) ในทุกขั้นตอน เพราะประชาชนจะเป็นผู้ได้รับทั้งประโยชน์ และผลกระทบ จากการพัฒนาโดยตรง

แนวทางเบื้องต้นในการปรับปรุงระบบและกลไกการบริหารจัดการ และพัฒนาทะเลสาบสงขลา มี 3 แนวทาง

- (1) แนวทางที่เสนอโดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- (2) แนวทางที่เสนอโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (3) แนวทางที่เสนอโดยชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

5.4.1 แนวทางที่ 1 : แผนภาพที่เสนอโดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

แนวทางนี้เสนอโดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยมีโครงสร้างการบริหาร และแนวคิดทั่วไปดังต่อไปนี้ (รูปที่ 5.9)



ที่มา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2540

รูปที่ 5.9 โครงสร้างการบริหารของสำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามแนวทางที่ 1

ลักษณะการบริหารของสำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา(สพส.) คล้ายๆ กับการบริหารของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัยเป็นผู้ดูแลทางนโยบาย ส่วน สพส. จะมีคณะกรรมการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นผู้ดูแล และกำหนดนโยบาย รัฐบาลสนับสนุน โดยจัดตั้งกองทุนขึ้นมาก่อนหนึ่ง ในระยะแรกๆ เพื่อให้การบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผู้อำนวยการมาจากการว่าจ้าง อัตราเงินเดือนสูงเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ และระเบียบปฏิบัติจะคล่องตัวกว่าระบบราชการ โดยกำหนดให้มีการกึ่งที่แน่ชัด มีการประเมินผลงานเป็นระยะๆ

อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของโครงสร้างตามแนวทางที่ 1

(1) คณะกรรมการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

• **อำนาจหน้าที่** ให้ สพส. เป็นสำนักงานกลางในการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยองค์กรชุมชนที่เป็นสมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้:

- กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนา พื้นฟู อนุรักษ์และแก้ไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยยึดหลักการพัฒนาแบบบูรณาการที่เน้นคนและองค์กรชุมชนเป็นศูนย์กลาง
- ประสาน และจัดทำแผนพัฒนาทะเลสาบสงขลาอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และสถาบันการศึกษา
- พัฒนาชุมชนท้องถิ่นและองค์กรชาวบ้านบริเวณรอบๆ ทะเลสาบสงขลาให้เข้มแข็ง ช่วยเหลือตัวเองได้
- ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยยึดหลักการพัฒนาแบบสมดุลและยั่งยืน

• **องค์ประกอบ** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา” ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรชุมชนชาวประมง ผู้แทนองค์กรชุมชนชาวนา (ในบริเวณพื้นที่ทะเลสาบ) ผู้แทนองค์กรชุมชนชาวสวนยาง ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนภาคใต้ ผู้แทนองค์กรเอกชน ตัวแทนกรมโยธาธิการและผังเมือง เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตัวแทนสถาบันการศึกษาในพื้นที่ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสองคนเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการ และเลขานุการ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรต่างๆ ให้มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยมีองค์ประกอบเป็นแบบพหุภาคี ดังนี้

- | | | |
|--------------------|---|----|
| - หน่วยงานราชการ | 6 | คน |
| - ตัวแทนนักวิชาการ | 3 | คน |

- ผู้แทนชาวบ้าน 3 คน
- ผู้แทนองค์กรเอกชน 1 คน
- ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน 1 คน

(2) คณะกรรมการทะเลสาบสงขลาระดับท้องถิ่น

• อำนาจหน้าที่

- ประสานงาน และประสานแผนพัฒนา และฟื้นฟูทะเลสาบอย่างเป็นระบบ กับหน่วยงานของรัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา สำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา และคณะกรรมการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรม และฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา

- พิจารณาโครงการต่างๆ ที่จะแก้ปัญหทะเลสาบอย่างเป็นระบบแบบผสมผสานแบบยึดพื้นที่

- ติดตามประเมินผลโครงการต่างๆ ที่อนุมัติ
- กำกับดูแลการทำงานของสำนักงานจัดการทะเลสาบสงขลา

• องค์ประกอบ

ให้คณะกรรมการระดับท้องถิ่นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง ผู้แทนองค์กรชุมชนท้องถิ่นจากอำเภอต่างๆ ที่มีพื้นที่ติดบริเวณทะเลสาบ อำเภอละ 1 คน ผู้แทนหอการค้า ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่เกิน 2 คน ตัวแทนกรมประมง ตัวแทนกรมป่าไม้ ตัวแทนกรมพัฒนาชุมชน ตัวแทนกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคใต้ ผู้ทรงคุณวุฒิท้องถิ่น ไม่เกิน 2 คน ตัวแทนมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2540)

ให้ประธานกรรมการ เป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการระดับท้องถิ่น โดยคำแนะนำของคณะกรรมการระดับท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบเป็นแบบพหุภาคี ดังนี้

- หน่วยราชการ 8 คน
- ตัวแทนฝ่ายนักวิชาการ 3 คน
- ตัวแทนองค์กรชาวบ้าน 15 คน (อำเภอละ 1 คน)
- ผู้แทนองค์กรเอกชน 2 คน
- ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน

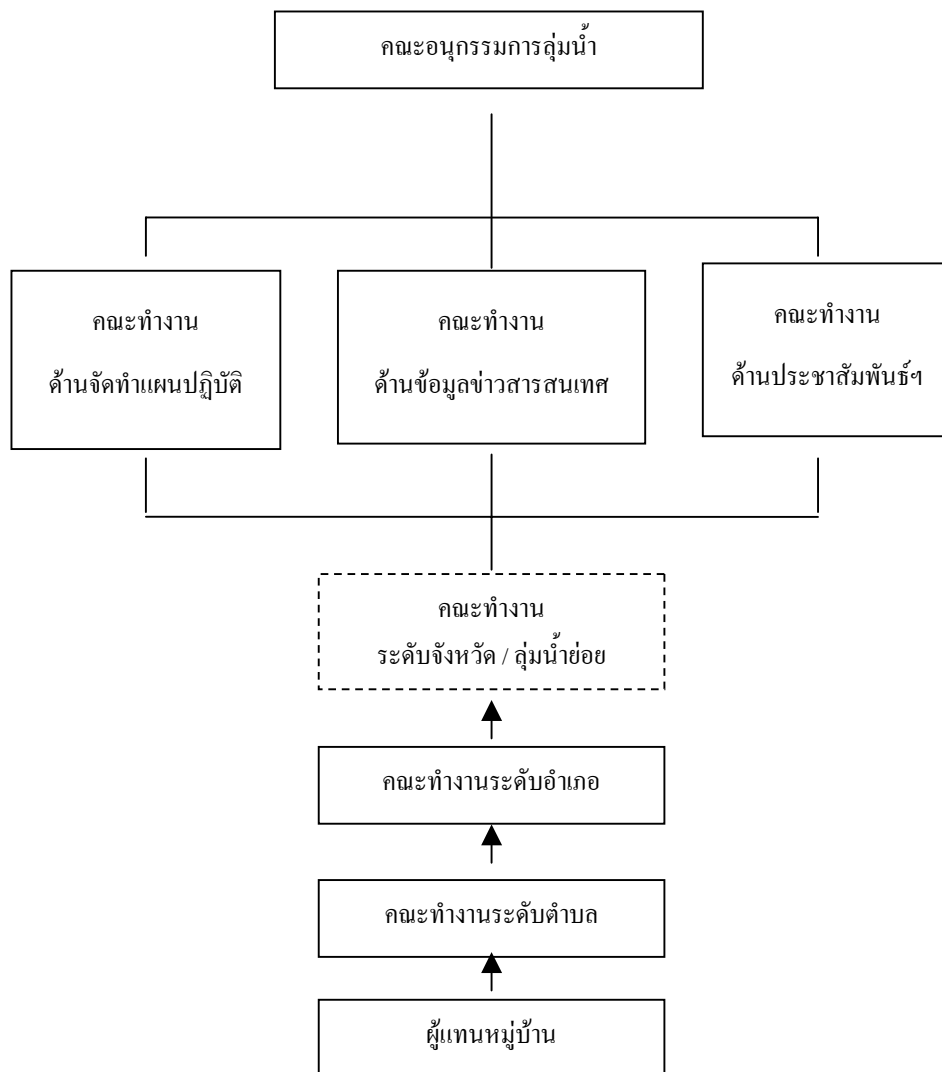
(3) สำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นองค์กรที่รับผิดชอบดูแลเรื่องทะเลสาบสงขลาทั้งหมด โดยมีผู้อำนวยการมาจากการว่าจ้างเป็นคนควบคุมดูแล โดยมีภารกิจหลักคือ กลั่นกรองโครงการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรเอกชนต่างๆ เสนอเข้ามา เพื่อให้คณะกรรมการทะเลสาบสงขลาระดับท้องถิ่นพิจารณา โดยประสานงานกับองค์กรต่างๆ เพื่อผลักดันให้โครงการต่างๆ ที่เสนอเข้ามาดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ อาจเสนอให้มีระบบสารสนเทศและติดตามผล เพื่อ

ประเมินผลโครงการต่างๆ เป็นระยะ นอกจากนั้น อาจจะมีฝ่ายกฎหมายและร้องทุกข์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์และประชาสัมพันธ์ และฝ่ายงบประมาณ และระดมทุน รวมจำนวนพนักงานของสำนักงานประมาณ 10 คน ในระยะเริ่มต้น รัฐบาลอาจจะเสนอเงินกองทุนขึ้นมาก่อนหนึ่งที่มีการบริหารคล่องตัว โดยให้ผู้จัดการมาจากการว่าจ้างแบบเอกชน เงินเดือนสูงกว่าราชการ ระเบียบการใช้จ่ายคล่องตัวกว่า ทำให้แก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพ นอกจากเงินกองทุนที่รัฐบาลสนับสนุนให้ก่อนหนึ่ง กองทุนของสำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (สพส.) อาจจะได้รับเงินจากเงินร่วมทุนจากองค์กรชุมชน เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินค่าธรรมเนียมและค่าบริการ และเงินงบประมาณว่าด้วยการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค

โดยสรุป แนวทางนี้พยายามให้มีสำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูทะเลสาบสงขลา เป็นองค์กรหลักรับผิดชอบการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยการดูแลทางนโยบายต่อคณะกรรมการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และพิจารณาโครงการประสานแบบต่างๆ ผ่านคณะกรรมการทะเลสาบสงขลาในระดับท้องถิ่น แต่ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการ หน่วยงานที่เสนอไว้หลายหน่วยงานมีการเปลี่ยนแปลง เช่น ได้มีการยกเลิกตำแหน่งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และได้มีการยุบกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท หากนำแนวคิดนี้มาใช้ อาจจะต้องทบทวนตัวตนของหน่วยงานต่างๆ ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลง

5.4.2 แนวทางที่ 2 แผนภาพที่เสนอโดยตามแนวคิดของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

เป็นแนวทางที่ถือว่าลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นหนึ่งใน 25 ลุ่มน้ำของประเทศที่บริหารโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ดังที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้ในหัวข้อ I แต่จะขอนำมากล่าวซ้ำอีกในที่นี้เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหา) โดยมีโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (รูปที่ 5.10)



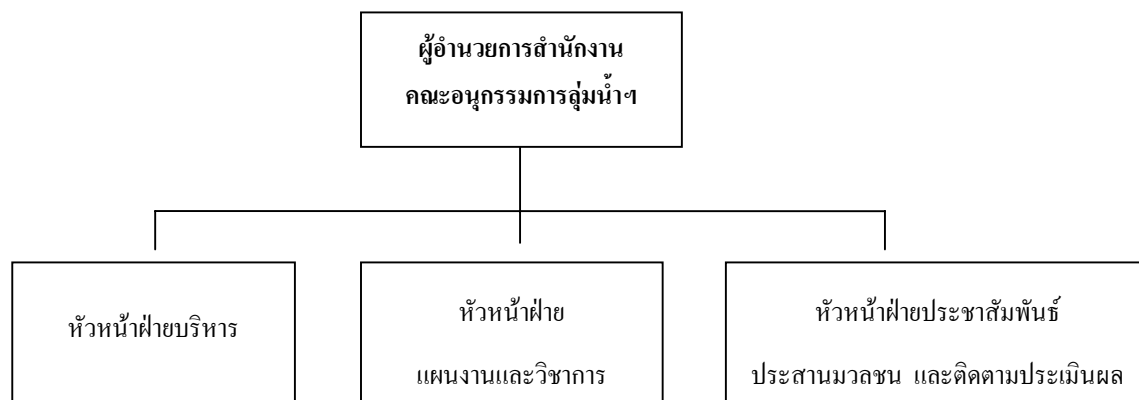
ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำ สำนักส่งเสริมและประสานมวลชน ส่วนส่งเสริมและประสานมวลชน

รูปที่ 5.10 พังโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ตามแนวทางที่ 2)

คณะกรรมการลุ่มน้ำ คือ กลุ่มบุคคลที่ทำงานหรืออาศัยอยู่ในแต่ละลุ่มน้ำ ทั้งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ ผู้นำท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ มีผลงานหรือประสบการณ์ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ให้เป็นอนุกรรมการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน ประสานแผนเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนา การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์น้ำในลุ่มน้ำ การจัดสรรน้ำภายในลุ่มน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาในลุ่มน้ำ น้ำขาดแคลน และการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ

สำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในระดับลุ่มน้ำเพื่อทำหน้าที่ด้านอำนวยการ ธุรการ จัดการประชุม สัมมนา ฝึกอบรม จัดทำแผนปฏิบัติการ ประชาสัมพันธ์ จัดเก็บข้อมูล และเป็นเลขานุการให้คณะกรรมการและคณะทำงานทั้ง 3 ด้าน เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำจะเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของส่วนประสานและบริหารจัดการลุ่มน้ำของลุ่มน้ำนั้นๆ สำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ แบ่งเป็น 3 ฝ่ายคือ (รูปที่ 5.11)

- ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย งานเลขานุการ งานสารบรรณ งานการเงินและบัญชี งานบริหารทั่วไป และงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- ฝ่ายแผนงานข้อมูลและวิชาการ ประกอบด้วยแผนงานและงบประมาณ งานข้อมูล และงานวิชาการ
- ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ประสานมวลชน และติดตามประเมินผล ประกอบด้วยงานประชาสัมพันธ์ งานประสานความเข้าใจมวลชน และประสานการปฏิบัติการติดตามประเมินผล



ที่มา : สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 , 2546

รูปที่ 5.11 โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำตามแนวทางที่ 2

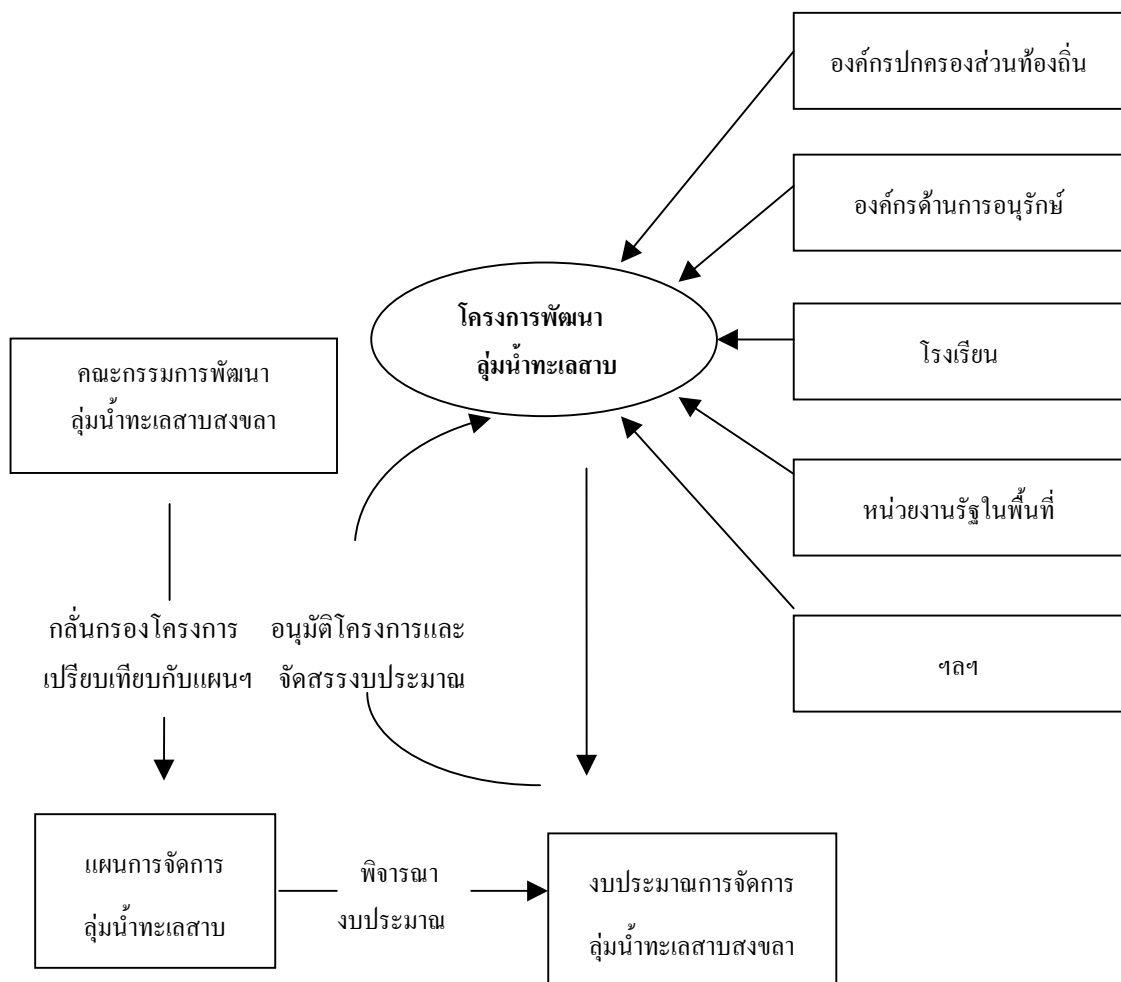
5.4.3 แนวทางที่ 3 แผนภาพที่เสนอโดยชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

เป็นแนวทางที่องค์กรชุมชนในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ได้เสนอในเวทีรับฟังความคิดเห็น ได้รวบรวมจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำของชุมชนในที่ประชุมที่มีการอภิปรายถึงเรื่องการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยหลักคิดที่สำคัญคือ (รูปที่ 5.12):

- (1) ต้องให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นตัวแทนในคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยใช้ระบบสรรหาหรือกระบวนการคัดเลือก ที่เครือข่ายของชุมชนให้การยอมรับ จึงต้องมีการลงทะเลเบียดกลุ่ม องค์กรต่างๆ ในเขตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้เป็นสมาชิก/เครือข่ายของแต่ละองค์กรย่อย เช่น เครือข่ายประมงพื้นบ้าน

เครือข่ายผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เครือข่ายผู้ทำนา เครือข่ายผู้เลี้ยงกุ้ง เครือข่ายผู้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เครือข่ายกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) ตัวแทนคณะกรรมการไม่ควรมีมากเกินไป เพียง 20 คน น่าจะเพียงพอเพื่อให้การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน้าที่สำคัญคือ กลั่นกรองและอนุมัติโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา บริหารจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบ

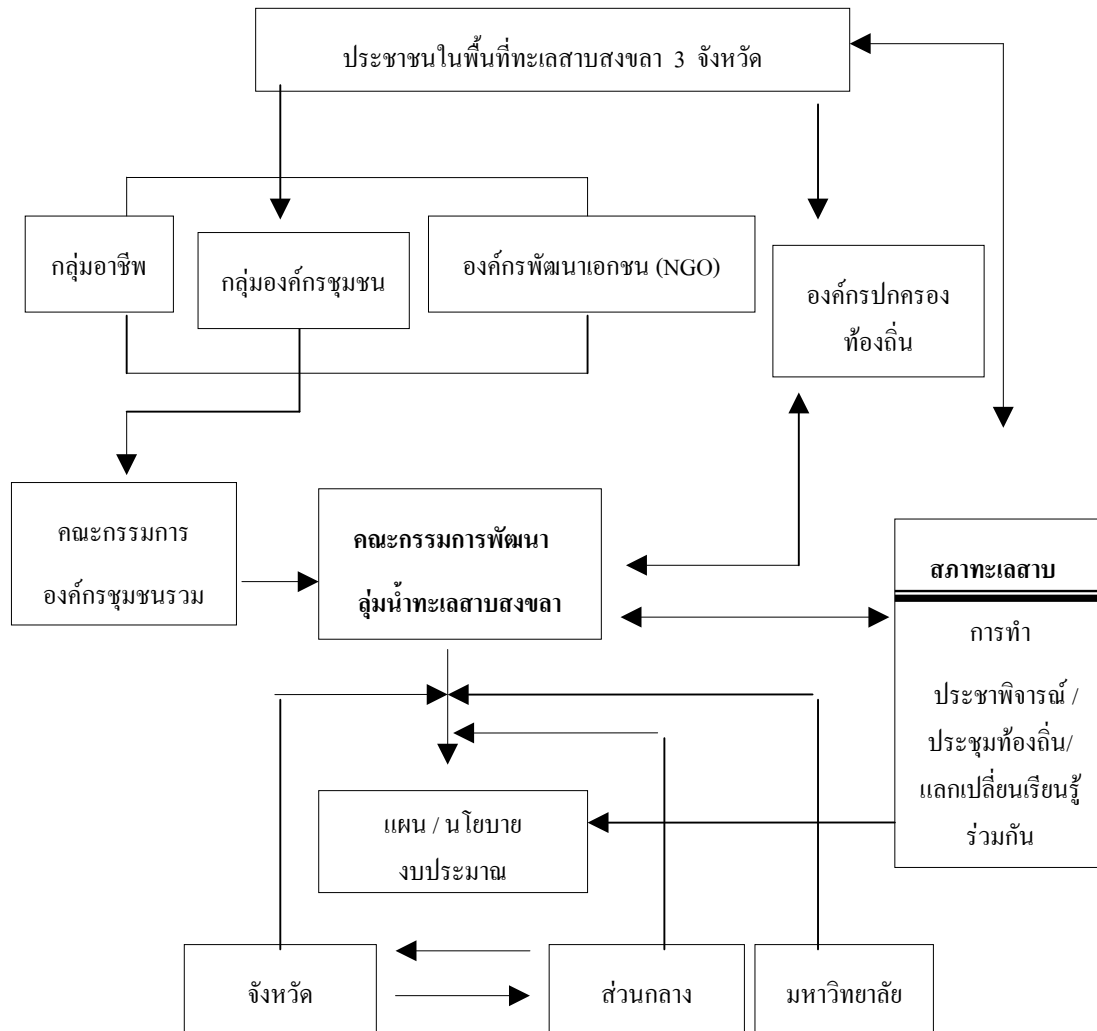


รูปที่ 5.12 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลากับ องค์กรต่างๆ ตามแนวทางที่ 3

(3) เพื่อให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการบริหาร และมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ต้องให้ คณะกรรมการมีความรับผิดชอบกับประชาชนในพื้นที่ทะเลสาบสงขลา 3 จังหวัด โดยประชาชนมีช่องทางทำงาน ร่วมกับคณะกรรมการผ่านเครือข่ายที่ตนเองสังกัด พร้อมทั้งเข้าร่วมในเวทีเปิดที่เรียกว่า “สภาทะเลสาบ” ซึ่งจะมี กิจกรรมที่สำคัญในแต่ละปีคือ (รูปที่ 5.13)

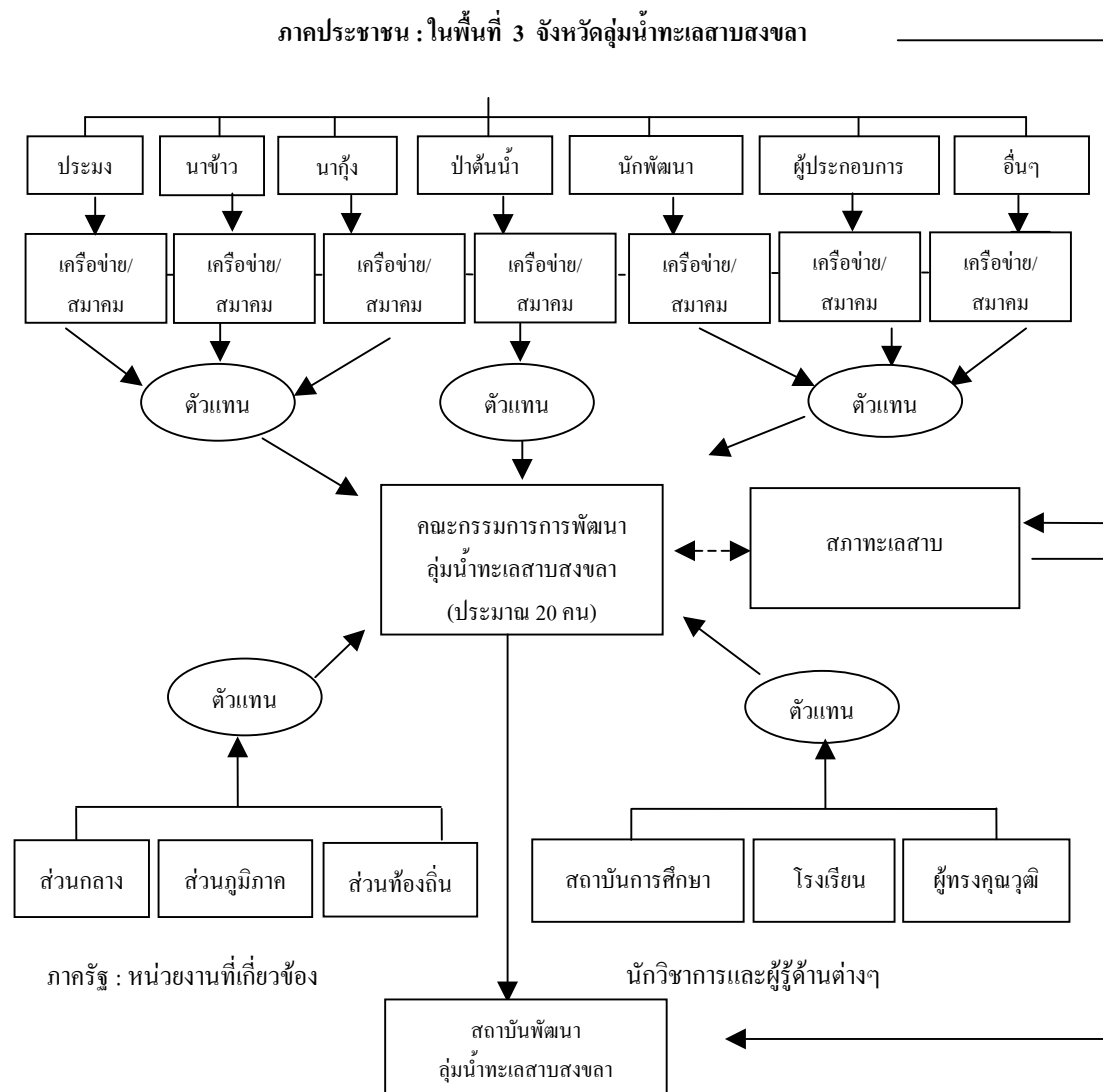
- ประชุมใหญ่ประจำปี ให้องค์กร/เครือข่ายทั้งหมด รายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ใน ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในหนึ่งปีที่ผ่านมา เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้และควบคุมการทำงานขององค์กร หน่วยงานต่าง ๆ

- สภาพทะเลสาบอาจจะมีการประชุมแก้ปัญหาในท้องถิ่น หรือทำการประชาพิจารณาเรื่องที่มีความขัดแย้งกันในพื้นที่ อาจจะเนื่องจากผลกระทบจากโครงการใหญ่ในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา



รูปที่ 5.13 ปฏิสัมพันธ์ขององค์กร หน่วยงานต่างๆ กับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
ในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามแนวทางที่ 3

(4) ตัวแทนภาครัฐจะถูกลดจำนวนลงมา อาจจะเหลือกระทรวงละ 1 คน เพื่อประสานกับกรมต่างๆ ภายในกระทรวงในการทำโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (รูปที่ 5.14 และรูปที่ 5.15) และเพื่อให้คณะกรรมการฯ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดตั้งสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นองค์กรหลักดูแลเรื่องทะเลสาบ ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการฯ (รูปที่ 5.16)



รูปที่ 5.14 องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตามแนวทางที่ 3

จากรูปที่ 5.14 สภาทะเลสาบสงขลา จะเป็นตัวเชื่อมการทำงานระหว่างคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กับประชาชนในพื้นที่ 3 จังหวัด โดยผ่านการประสานงานของสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ที่ประสานผ่านเครือข่าย องค์กรชุมชน เครือข่ายอาชีพต่างๆ เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ที่จะต้องมีการจัดประชุมใหญ่ ให้สมาชิก/องค์กร ในเครือข่ายพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มาพบปะ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และแสดงความคิดเห็นต่อโครงการต่างๆ ที่ทำกิจกรรมในลุ่มน้ำทะเลสาบ ผู้เข้าร่วมประชุมควรจะสังกัดกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายต่างๆ ที่คาดว่าจะมีประมาณ 1,000 คน (องค์กร) โดยขึ้นทะเบียนไว้กับสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

การได้มาของ ประธานสภาทะเลสาบ อาจจะให้องค์กรที่เป็นสมาชิกเสนอชื่อ โดยคัดให้เหลือ 3 ชื่อ แล้วเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาแต่งตั้ง โดยมีวาระไม่ควรเกิน 3 ปี การเปิดประชุมสภาทะเลสาบ น่าจะมี 2 เรื่องสำคัญ เรื่องแรกคือ การประชุมใหญ่ประจำปี เพื่อให้องค์กรต่างๆ มาร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา เรื่องที่สองคือ การเปิดประชุม เพื่อทำประชาพิจารณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเห็นสมควร

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

แต่ละกลุ่มผลประโยชน์ จะมีองค์กรเครือข่ายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เช่น สมาพันธ์ชาวประมงพื้นบ้าน หรือกลุ่มผลประโยชน์ใดที่ยังไม่มีองค์กรเครือข่ายที่ชัดเจน จะต้องสร้างขึ้นมาให้ชัดเจน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กลุ่มผลประโยชน์จะมีองค์กรของตนเองที่ทำหน้าที่แทนหรือเป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ อาจอยู่ในรูปของสมาคม สมาพันธ์ เครือข่าย ชมรมฯ เป็นต้น และเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเพื่อมิให้ประชาชนสับสนว่าองค์กรใดหรือคนกลุ่มใดที่จะเป็นตัวแทนของตนเองอย่างแท้จริง และสามารถนำเสนอปัญหาและความต้องการต่อองค์กรเครือข่ายได้โดยตรง

องค์กรเครือข่ายของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ จะเลือกตัวแทนเข้าเป็นคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำ ตัวอย่างเช่น ตัวแทนอาชีพประมง ทำนา นากุ้ง สวนยาง ป่าต้นน้ำ นักพัฒนาเอกชน และผู้ประกอบการ

วัตถุประสงค์หลักของการจัดองค์กรลักษณะนี้คือ

- ต้องการให้ปัญหาและความต้องการของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ มีองค์กรเครือข่ายหรือกลุ่มตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ เป็นตัวแทนเพื่อผลักดันให้ปัญหาและความต้องการได้รับการแก้ไข/ตอบสนอง
- ต้องการให้ตัวแทนที่เข้าเป็นคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นตัวแทนในการตัดสินใจแทนองค์กรเครือข่าย โดยนัยนี้ คณะกรรมการแต่ละคนจะถูกควบคุมการตัดสินใจหรือรับผิดชอบโดยตรงต่อองค์กรเครือข่ายของพวกเขา และองค์กรเครือข่ายจะต้องรับผิดชอบหรือต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มนั้นๆ อีกทอดหนึ่ง

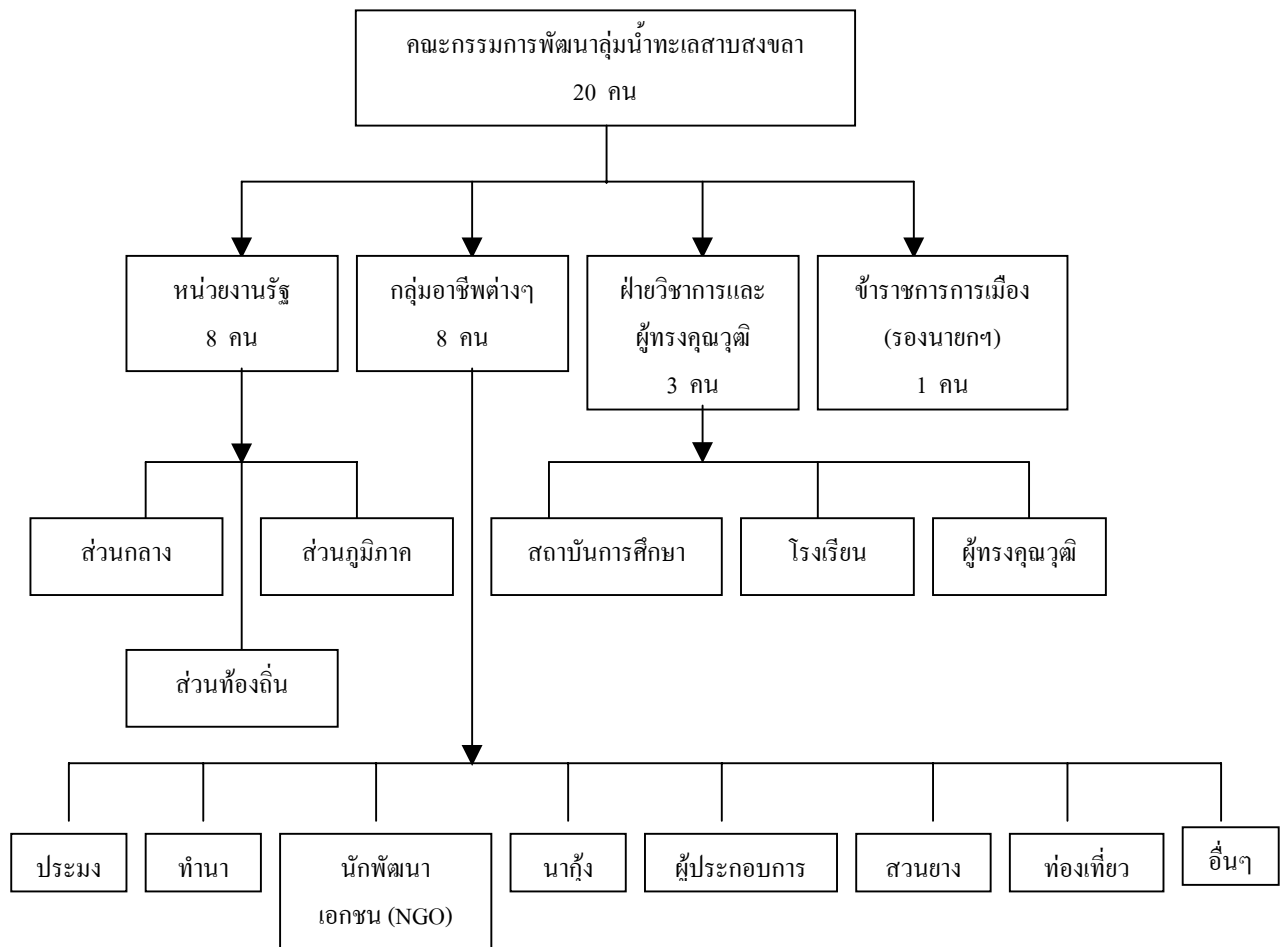
หน่วยงานภาครัฐฯ ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำฯ จะต้องเป็นหน่วยงานหลักทั้งด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรและการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และให้มีบทบาทหน้าที่คือ:

- (1) นำนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ไปสู่ภาคปฏิบัติ/นำไปกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน
- (2) เสนอแนะการแก้ไขปัญหา
- (3) นำนโยบายของหน่วยงานที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทะเลสาบให้คณะกรรมการภาคประชาชนพิจารณาตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบ (Approve)

องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชมรมอนุรักษ์ องค์กรอาสาสมัครต่างๆ หน่วยงานในพื้นที่ เป็นต้น สามารถของบประมาณโดยตรงจาก

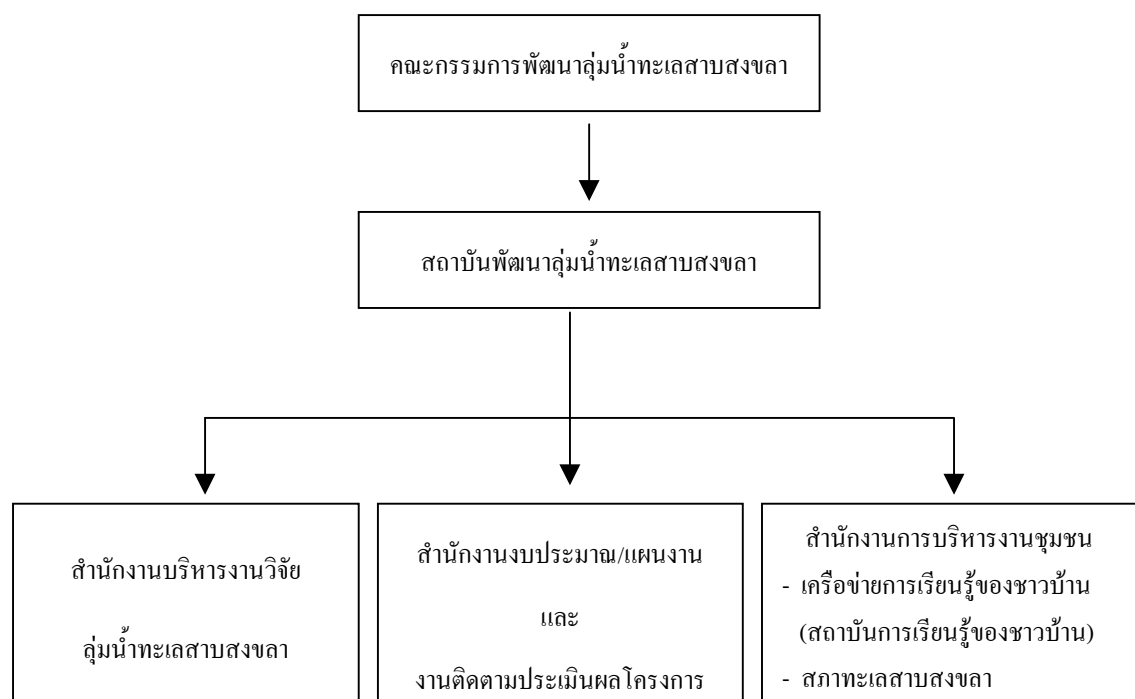
คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ภายใต้กรอบแผนจัดการลุ่มน้ำฯ โดยคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำฯ ทำหน้าที่กลั่นกรองอนุมัติโครงการที่เสนอเข้ามา ส่วนรัฐบาลกลางต้องสนับสนุนงบประมาณตามแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำฯ โดยคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำฯ เป็นผู้บริหารจัดการงบประมาณให้เป็นไปตามแผน

หน่วยงานภาครัฐที่สำคัญส่วนกลางคือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด 3 จังหวัด และส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด



รูปที่ 5.15 ที่มาของกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

สถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นองค์กรในกำกับของรัฐบาล อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีหน้าที่หลักคือ ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการกลั่นกรองโครงการที่ฝ่ายต่างๆ เสนอมา เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาพิจารณาติดตามประเมินผลโครงการ พร้อมทั้งบริหารงานวิจัย และงานชุมชน เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนในการแก้ปัญหา โดยมีสำนักงาน 3 สำนัก ขึ้นตรงกับสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา คือ สำนักงานบริหารงานวิจัยลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา สำนักงานประมาณ/แผนงานและงานติดตามประเมินผลและสำนักงานการบริหารงานชุมชน (รูปที่ 5.16)



รูปที่ 5.16 การทำงานของคณะกรรมการและสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

อำนาจหน้าที่ของสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ควรมีหน้าที่ดังต่อไปนี้:

- (1) จัดทำ และเสนอกลยุทธ์ตามกรอบแผนแม่บทพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แก่คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- (2) กำหนดแผนปฏิบัติการ เพื่อให้แผนแม่บทบรรลุผล โดยเน้นการประสานงานกับหน่วยงานของภาครัฐ เอกชน และชุมชน
- (3) พิจารณา กลั่นกรองโครงการต่างๆ ที่จะแก้ไขปัญหาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างเป็นระบบ และบูรณาการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- (4) ให้คำแนะนำ เสนอแนะ และร่วมแก้ปัญหา เพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้เกิดความยั่งยืน
- (5) เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพื่อจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารของสถาบัน
- (6) ติดตามและประเมินผลการบริหาร ทั้งงานบริหารงบประมาณ งานบริหารการวิจัย และงานบริหารชุมชน
- (7) จัดให้มีการประชุมใหญ่ขององค์กรต่างๆ ที่ร่วมทำโครงการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

สถาบันที่จัดตั้งขึ้น ให้เป็นองค์กรนิติบุคคล ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยรัฐบาลอาจจะพิจารณาจัดสรรเงินกองทุน เพื่อพัฒนาทะเลสาบสงขลาตามแผนแม่บทตามความจำเป็นและเหมาะสม และอาจจะหาเงินร่วมทุนจากองค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน หรือเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

สำนักงานบริหารงานวิจัย เพื่อให้มีองค์ความรู้ และข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้อง ทันสมัย และครอบคลุม เพื่อไปเสริมในการดำเนินงานตามแผนแม่บทพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และในการตัดสินใจต่างๆ ของคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีหน่วยงานศึกษาวิจัยลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างต่อเนื่อง โดยประสานงานกับนักวิชาการ สถาบันการศึกษาต่างๆ เข้าร่วมวิจัย มีเครือข่ายพันธมิตรที่มีความสามารถร่วมกันทำวิจัยในประเด็นต่างๆ มิติต่างๆ ในระยะเริ่มต้น หาผู้ชำนาญเฉพาะทาง 3-4 คน เช่น นักนิเวศวิทยา นักอุทกวิทยา เป็นต้น พร้อมด้วยผู้ช่วยด้านเทคนิค ตามความเหมาะสม

สำนักงานการบริหารงานชุมชน เป็นหน่วยงานหลักของสถาบัน ที่ทำหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก ประสานกับเครือข่ายชุมชน เครือข่ายอาชีพ และองค์กรชาวบ้าน เพื่อให้ร่วมศึกษาวิจัย ปฏิบัติการที่ชาวบ้านนำไปแก้ไขปัญหาคิดเลย (Action Research) โดยผ่านองค์กรเรียนรู้ชุมชนที่สำนักงานได้ประสานและจัดตั้งขึ้น โดยอาจจะเป็นอาศรม พิพิธภัณฑ์ หรือองค์กรเรียนรู้ต่างๆ ประการที่สอง มีหน้าที่หลักที่จะเตรียมงาน ประชาพิจารณ์ และงานสภาทะเลสาบสงขลา งานประชาพิจารณ์จะจัดขึ้นเมื่อมีโครงการใหญ่ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพิจารณาโครงการอย่างรอบด้าน จะทำให้กรรมการตัดสินใจโครงการต่างๆ ได้ดีขึ้น เช่น การจะสร้างเขื่อนที่ อ. ตะโหมด จ. พัทลุง เป็นต้น ส่วนงานสภาทะเลสาบสงขลา เป็นการเปิดเวทีประชุมใหญ่แต่ละปี ให้องค์กรต่างๆ ที่มีกิจกรรมพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเข้าร่วมประชุมสัมมนา เพื่อให้เกิดพลังแห่งการเรียนรู้ร่วมกันว่าทำไมบางโครงการจึงล้มเหลว ทำไมบางโครงการจึงประสบความสำเร็จ สภาทะเลสาบสงขลา จะเกิดผลกระทบต่อพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ดังต่อไปนี้

(1) เป็นการประเมินผลโครงการต่างๆ ในที่สาธารณะ ที่หน่วยงาน องค์กรต่างๆ ร่วมทำกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ต้องทำรายงานสรุปผลการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการปลูกป่า การฟื้นฟูป่าชายเลน ป่าพรุ หรือถ้ำคลอง ผลจากการทำโครงการได้รับผลอย่างไร หากรายงานไม่ถูกต้องประชาชนในพื้นที่จะได้ท้วงติง เป็นลักษณะการควบคุมทางสังคม (Social Control) ซึ่งส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณคุ้มค่า

(2) เป็นการเปิดเวทีเรียนรู้ร่วมกันของประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมตลอดถึงคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทำให้เกิดพลังขับเคลื่อนของภาคสังคม (Social Mobilization) ที่ส่งผลให้ปัจเจกชนในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตระหนัก และเกิดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ และหวงแหนทะเลสาบ

การประชุมสภาทะเลสาบสงขลา ควรมีการถ่ายทอดทางวิทยุ โทรทัศน์ และประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และเข้าร่วมมากๆ หากกำหนดวัน เวลาที่ชัดเจนแต่ละปี และมีกิจกรรมที่น่าสนใจ จะดึงดูดให้ประชาชนมาร่วมงานได้มาก

จากการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานในปัจจุบันและเสนอแนะรูปแบบการบริหารที่ควรจะเป็นในอนาคต 3 รูปแบบ เพื่อพัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น คณะผู้ศึกษาได้สรุปไว้ตามตารางที่ 5.1 ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้นที่เห็นว่าการบริหารแบบเครือข่ายน่าจะเหมาะสมกว่ารูปแบบอื่นๆ

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

แนวทาง	ข้อดี	ข้อเสีย
แนวทางที่ 1 เสนอโดย มหาวิทยาลัยสงขลา นครินทร์	- มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา คือ สำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา - มีการแยกกรรมการเป็น 2 ชุด โดยกรรมการระดับชาติกำหนดนโยบาย และเน้นการประสานงานระดับกรม ส่วนกรรมการทะเลสาบสงขลาระดับท้องถิ่นจะมีหน้าที่พิจารณาโครงการต่างๆ และติดตามประเมินผล พร้อมทั้งกำกับดูแลการทำงานของสำนักงานพัฒนา และฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา - สำนักงานพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นองค์กรในกำกับของรัฐบาล มีการบริหารที่คล่องตัว ใช้กำลังคนประมาณ 10 คน โดยมีหน้าที่หลักคือ กลั่นกรองโครงการที่ฝ่ายต่างๆ เสนอเข้ามา	- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ได้ร่วมเป็นกรรมการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำทะเลสาบ ขาดกลุ่มอาชีพที่สำคัญคือผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว - บทบาทของกรรมการระดับท้องถิ่นขาดภารกิจหลักที่ต้องประสานแผนพัฒนากับภาคประชาชน - การคัดเลือกตัวแทนจากอำเภอต่างๆ เป็นกรรมการทะเลสาบสงขลาระดับท้องถิ่นที่ยึดเขตการปกครอง มากกว่ากลุ่มอาชีพในพื้นที่ลุ่มน้ำ น่าจะไม่สามารถแก้ไขปัญหากลุ่มอาชีพต่างๆ ได้ - รูปแบบนี้เสนอเมื่อยังไม่มีกรอบระบบราชการ หากนำไปใช้ต้องทบทวนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว เป็นต้น

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ต่อ)

แนวทาง	ข้อดี	ข้อเสีย
แนวทางที่ 2 ตามแนวคิดของคณะ กรรมการทรัพยากร น้ำแห่งชาติ	- มีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ โดยมีสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งให้ความสำคัญ ต่อการจัดทำแผนปฏิบัติการ ข้อมูลสารสนเทศ และการประชาสัมพันธ์ โดยมีคณะทำงานในทุกระดับ - บริหารจัดการรูปแบบเดียวกัน ทั้ง 25 ลุ่มน้ำ โดยถือว่าลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาเป็นหนึ่งลุ่มน้ำ มีกฎหมายรองรับเรียบร้อยแล้ว - มีสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำที่รับผิดชอบแต่ละลุ่มน้ำ	- แนวทางนี้มุ่งบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ปัญหาของลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีขอบเขตกว้างขวาง เช่น เรื่องการประมง การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ป่าชายเลน และป่าพรุ การฟื้นฟูบูรณะศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น หากใช้แนวทางที่ 2 เรื่องสำคัญอีกหลายๆ ด้านจะไม่ได้รับการพิจารณา - การคัดเลือกตัวแทนของอนุกรรมการลุ่มน้ำแบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัดถึงระดับหมู่บ้าน โดยไม่ได้พิจารณากลุ่มอาชีพต่างๆ เข้าไปร่วมอย่างเหมาะสม ทำให้การบริหารจัดการ อิงอยู่กับหน่วยงานภาครัฐ เช่น คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำประกอบด้วย ตัวแทนราชการ 15 คน ตัวแทนภาคประชาชนเพียง 3 คน เป็นต้น
แนวทางที่ 3 แนวคิดขององค์กร ชุมชนในลุ่มน้ำทะเล สาบสงขลา	- มีสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นองค์กรหลักดูแลลุ่มน้ำทะเลสาบ โดยทำงานร่วมกับภาคีต่างๆ พร้อมทั้งมีสถาบันวิจัย ฐานข้อมูลสารสนเทศ และเครือข่ายการเรียนรู้ของชาวบ้านสนับสนุน - คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีองค์ประกอบที่ได้สัดส่วนระหว่างภาคประชาชน นักวิชาการ/ผู้รู้ด้านต่างๆ และหน่วยงานภาครัฐ ที่มีจำนวนไม่มากเกินไป (ประมาณ 20 คน) โดยภาคประชาชนเป็นตัวแทนของเครือข่ายอาชีพ เลือกตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการ ทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดีขึ้น	- ต้องใช้เวลาในการบริหารจัดการพัฒนาเครือข่ายกลุ่มอาชีพต่างๆ และยกเว้นเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา - ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างรอบคอบว่าจะไปลดรอนอำนาจของกรมต่างๆ หรือไม่ เพราะแต่ละกรมก็มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน มิฉะนั้นจะมีปัญหาการบริหารงาน ที่เกิดอำนาจทับซ้อน

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบแนวทางการบริหารจัดการลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา (ต่อ)

แนวทาง	ข้อดี	ข้อเสีย
	3. มีสภาพทะเลสาบเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ขององค์กรต่างๆ ที่ร่วมกันทำงาน ร่วมปรึกษาหารือ และประเมินผลโครงการต่างๆ ที่จัดเวทีขึ้นปีละ 1 ครั้ง	
<u>แนวทางปัจจุบัน</u>	1. มีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน คณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทำให้การขับเคลื่อนเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ร่วมกันแก้ปัญหา มีศักยภาพ โดยเฉพาะการประสานงานกับกระทรวง และกรมต่างๆ 2. การบริหารงานงบประมาณ ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณการพัฒนาทะเลสาบสงขลา ตามแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการ ทำให้หน่วยงานต่างๆ ให้ความสำคัญ	1. องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาทะเลสาบสงขลา มีตัวแทนของฝ่ายราชการมากเกินไป (ตัวแทนราชการถึง 26 คน ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิเพียง 13 คน) 2. อนุกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาสังคมขาดเอกภาพ และขาดประสิทธิภาพ เพราะขาดองค์กรหรือสำนักงานสนับสนุน 3. ขาดหน่วยงานหลัก ที่ดูแลลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เพราะสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เพียงประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4. เงินงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ที่จัดทำแผนบูรณาการ เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ถูกปิดกั้นโดยแผนงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ

5.5 ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารในปัจจุบัน

หากคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มีความประสงค์ที่จะบริหารองค์กรลุ่มน้ำในทะเลสาบสงขลาแบบเครือข่าย (รูปแบบที่ 3) ที่ให้กลุ่มอาชีพที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทร่วมกันรับผิดชอบในการวางแผนและกำหนดนโยบาย ก็ควรจะมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ควรจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาปรับเปลี่ยนองค์กรในปัจจุบัน โดยให้เป็นคณะทำงาน 5-6 คน เพื่อศึกษาพัฒนาเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายชาวประมง ที่ได้จัดเวที และคัดเลือกตัวแทนกลุ่มไปแล้ว ในการคัดเลือกตัวแทนเครือข่ายต่างๆ ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาประมาณ 1 ปี เพื่อให้ได้ตัวแทนที่แท้จริงมานั่งในคณะกรรมการ

(2) ควรขอร่างเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กร/สถาบันพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา โดยการขอร่างพระราชกฤษฎีกา ควรจะพิจารณากฎหมายที่สำคัญหลายฉบับดังนี้:

2.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ที่เน้นให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน องค์กรชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลชีวิต ความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น โดยเฉพาะมาตราที่ 46 ที่กำหนดให้ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2.2 พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ได้แก่ สิทธิในการได้รับค่าชดเชย หรือค่าทดแทนจากรัฐ กรณีที่ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากโครงการของรัฐ การให้องค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชน เพื่อรับความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนจากทางราชการในการดำเนินกิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2.2 พ.ร.บ. กำหนดแผนงาน และขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ และเน้นให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ป่าไม้ และสัตว์ป่า เช่น พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 และ พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535

2.4 พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ และทรัพยากรประมง เช่น พ.ร.บ. ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พ.ร.บ. ประมง พ.ศ. 2490 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. เดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535

(3) คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ควรพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) โดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีขีดสมรรถนะ และความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยมีมาตรการที่สำคัญดังนี้ บูรณาการระหว่างกระทรวงต่างๆ

บูรณาการภายในกระทรวงเดียวกัน พัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานในส่วนกลางมีขนาดเล็กลง และพัฒนารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(4) คณะอนุกรรมการฯ ควรจะพิจารณารูปแบบการบริหารของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) ที่ดูแลเกาะช้าง เกาะเสม็ด และพื้นที่พิเศษเชิงใหม่ Night Safari ที่จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับของรัฐบาล ที่มีการบริหารคล่องตัว โดย มีผู้อำนวยการ มีบทบาทขับเคลื่อนการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ

(5) หลังจากยกร่างพระราชกฤษฎีกาแล้ว ควรจะเปิดเวทีประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยเฉพาะจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียช่วยพิจารณา เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ และนำเสนอให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ (พ.ศ. 2547) รัฐบาลกำลังปฏิรูประบบราชการที่เน้นการบริหารงานแบบบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547) โดยเฉพาะระดับจังหวัดที่พยายามเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาต่างๆ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้กรมต่างๆ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น ทั้งทางอำนาจการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีเอกภาพ และมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของจังหวัด ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายไว้ หากเป็นเช่นนี้ ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐในคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาในระดับจังหวัดจะประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 จังหวัด ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 3 คล้ายๆ แนวทางการบริหารกลุ่มน้ำ Murray-Darling ของประเทศออสเตรเลีย และการบริหารกลุ่มน้ำ Delaware River ของประเทศสหรัฐอเมริกา

กล่าวโดยสรุป รูปแบบและกลไกการบริหารที่ควรเป็น ทั้ง 3 รูปแบบนั้น ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐบาล และคณะกรรมการพัฒนากลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาว่าจะเห็นชอบในรูปแบบใด แต่ในคณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ศึกษารูปแบบการบริหารขององค์กรต่างๆ และลงพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำชุมชน และได้พบว่า การบริหารในรูปแบบที่ 3 น่าจะเหมาะสมที่สุด เพราะประชาชนในกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาได้มีการพัฒนาการเรียนรู้ และมีการจัดตั้งองค์กรเป็นเครือข่ายที่ค่อนข้างจะเข้มแข็ง ซึ่งในรูปแบบที่ 3 ได้เน้นให้ความสำคัญกับองค์กรภาคประชาชนเข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาให้มีการพัฒนาอย่างบูรณาการ และยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- นิคม พุทธา. 2546. ระบอบประชาธิปไตยกับการแก้ไขปัญหาคความยากจน กรณีศึกษา “องค์กรชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบน กับการจัดการป่าชุมชนและสายน้ำแม่ปิง” อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่, การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 5 เรื่อง “ประชาธิปไตยกับการบรรเทาความยากจน”. กรุงเทพฯ: บริษัท ไฟนเน็กซ์ จำกัด.
- มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2540. รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานแบบยึดพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หาดใหญ่.
- สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8. 2546. คู่มือการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดกรอบโครงสร้างองค์กรลุ่มน้ำ. หาดใหญ่: สงขลา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2547. สรุปหลักการสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน.
- Maekawa, K. สรุปจากคำบรรยายเนื่องในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ณ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย, 2 กุมภาพันธ์ 2547
- The EmSong Project., Technical Background Report No 11. Songkhla: Prince of Songkhla University. 1999.
- The International Council for Local Environmental Initiatives, Local Agenda 21, Hat -Yai, Thailand, 1994, P22.