ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้อิทธิพลของระบบตลาด: ศึกษากรณีการจัดสัมปทานน้ำในจังหวัดระยอง

นายสันต์ชัย รัตนะขวัญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2551
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE GOVERNANCE OF MARKET-DRIVEN WATER MANAGEMENT: THE CASE OF WATER PRIVATIZATION IN RAYONG PROVINCE

Mr.Sanchai Ratthanakwan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้อิทธิพลของระบบตลาด: ศึกษากรณีการจัดสัมปทานน้ำในจังหวัดระยอง
โดย	นายสันต์ชัย รัตนะขวัญ
สาขาวิชา	การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

…….. คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

……. ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

…….. อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว)

……. กรรมการ
(ดร.นฤมล ทับจุมพล)

สันต์ชัย รัตนะขวัญ : ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้อิทธิพลของระบบตลาด: ศึกษากรณีการจัดสัมปทานน้ำในจังหวัดระยอง (THE GOVERNANCE OF MARKET-DRIVEN WATER MANAGEMENT: THE CASE OF WATER PRIVATIZATION IN RAYONG PROVINCE) อาจารย์ที่ปรึกษา: รศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว,190หน้า.

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ภายใต้เงื่อนไขที่มีการให้สัมปทานน้ำกับภาคเอกชนเพื่อจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม รวมถึงศึกษาผลกระทบต่อกลุ่มผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ และเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเป็นการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ส่งผลต่อรูปแบบและธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง เมื่อรัฐบาลให้มีการจัดตั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดส่งน้ำให้ภาคอุตสาหกรรม เป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในฐานะตัวแสดงในระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งรูปแบบการจัดการดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการกำหนดคุณลักษณะของธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพประสิทธิผลบนความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากขึ้น และในเวลาเดียวกัน เป็นรูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำที่ละเลยการมีส่วนร่วมและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จนทำให้เกิดปัญหาด้านความเป็นธรรมในมุมมองของผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะการจัดการในช่วงวิกฤติ เงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ จะต้องมาจากการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยต้องปฏิรูปกฎหมายและกลไกเชิงสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำ ให้ผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง และมีความชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ

ภาควิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา การปกครอง ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

ปีการศึกษา 2551

4881163824 : MAJOR GOVERMENT

KEYWORDS : WATER MANAGEMENT/ WATER GOVERNANCE/ WATER PRIVATIZATION

SANCHAI RATTHANAKWAN : THE GOVERNANCE OF MARKET-DRIVEN WATER MANAGEMENT: THE CASE OF WATER PRIVATIZATION IN RAYONG PROVINCE. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. CHANTANA BANPASIRICHOTE WUN'GAEO. PH.D., Pages., 190 pp.

This research aims to study the characteristics of governance in water management in Rayong Province under the condition that the private sector has concession to deliver water to industrial sector. This includes also the identification of its impacts on stakeholders. This study finally analyses the conditions improving governance in water management. The thesis uses qualitative method. Information was gathered from documents and in-depth interviews. Key informants are from government and private sector as well as from the social movements.

The thesis finds that the government's development policies, which prioritizes industrial development in Rayong Province, affect the characteristic of governance in water management. When the government initiated private sector, EAST WATER co.ltd., to deliver water to industrial sector, it has brought a new actor in water management. This reflects upon the management that is based more on the economic efficiency and effectiveness dimension of governance. In addition, water management which overlooks public participation and information accessibility leads to the lack of fairness in the eyes of the stakeholders in agricultural and household sector especially when facing the crisis of water scarcity. To promote good governance in water management need an authentic participation of stakeholders which can be achieved by legal and institutional reform. It is also imperative to define clearly the fairness dimension of water management.

Department : Government Student's Signature .....

Field of Study : Government Advisor's Signature .....

Academic Year : 2008 Co-Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชคิ หวันแก้ว อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ในการให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ในการทำวิจัยด้วยดีตลอดมา ตลอดจนผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ประธานสอบวิทยานิพนธ์ และดร.นฤมล ทับจุมพล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ช่วยให้คำแนะนำในการปรับปรุงและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านที่เสียสละเวลาในการให้สัมภาษณ์ ขอขอบคุณ คุณอเนกพล เกื้อมา คุณสุรางค์รัตน์ จำเนียรพล ดร.อุ่นเรือน เล็กน้อย และคุณปาริชาติ ชิตนุกูล นักวิจัยจากสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้โอกาสในการศึกษา คำแนะนำและความช่วยเหลือต่อผู้วิจัย ตลอดจนขอขอบคุณ คุณปิ่นอัปสร คำแก้ว ที่ให้ความช่วยเหลือและกำลังใจที่ดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ญาติมิตรที่เคารพ และน้องชายที่ให้ความรัก กำลังใจและสนับสนุนในทุกๆ ด้านมาโดยตลอดจนสำเร็จการศึกษา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ
กิตติกรรมประกาศ..... ฉ
สารบัญ..... ช
สารบัญตาราง..... ญ
สารบัญภาพ..... ฏ
บทที่ 1 บทนำ..... 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 คำถามการวิจัย..... 8
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย..... 8
1.4 สมมุติฐานการวิจัย..... 9
1.5 ขอบเขตการวิจัย..... 9
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย..... 9
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 10
1.8 การนำเสนอการวิจัย..... 10
บทที่ 2 แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา..... 13
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 13
2.1.1 สถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 13
2.1.2 ขอบเขตการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 19
2.1.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย..... 21
2.2 แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 28
2.2.1 ความหมายและความสำคัญของธรรมาภิบาล..... 28
2.2.2 ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 34
2.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน..... 46
2.3.1 ความเป็นมาของการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน..... 46
2.3.2 รูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน..... 50
2.3.3 ผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน..... 52

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 57
2.4.1 การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 59
2.4.2 ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 62
2.4.3 ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน..... 64
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... 66
2.6 กรอบในการวิจัย..... 68
บทที่ 3 ภาคเอกชนกับการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง..... 70
3.1 กระบวนการพัฒนาจังหวัดระยอง: กระบวนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำการพัฒนา..... 70
3.2 ตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ในจังหวัดระยอง..... 76
3.3 การจัดสรรน้ำ..... 85
3.4 บทบาทของภาคเอกชนต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง..... 93
3.4.1 การจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐ ก่อนก่อนการให้สัมปทาน..... 93
3.4.2 การเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน..... 94
3.4.3 สิทธิในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์..... 97
3.4.4 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์..... 100
บทที่ 4 ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำและบทบาทของภาคเอกชน..... 108
4.1 ธรรมาภิบาลในบริษัทอีสท์ วอเตอร์..... 108
4.2 ลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 112
4.2.1 การมีส่วนร่วม..... 113
4.2.2 ความเป็นธรรม..... 117
4.2.3 ความโปร่งใส..... 122
4.2.4 ประสิทธิภาพประสิทธิผล..... 130
บทที่ 5 การจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤติ..... 134
5.1 สถานการณ์การขาดแคลนน้ำในจังหวัดระยองและแนวทางแก้ปัญหาของภาครัฐ..... 135
5.2 ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤติ..... 138
5.2.1 การมีส่วนร่วม..... 138
5.2.2 ความเป็นธรรม..... 142

5.2.3 ความโปร่งใส..... 147
5.3 ผลกระทบต่อกลุ่มผู้ใช้น้ำ..... 149
5.3.1 การแย่งน้ำของชุมชน..... 149
5.3.2 ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ชุมชน และภาคเอกชน..... 151
บทที่ 6 บทสรุป และเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 154
6.1 บทสรุปธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 154
6.2 เงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ..... 158
6.2.1 เงื่อนไขเชิงสถาบันและระบบกฎหมาย..... 158
6.2.2 เงื่อนไขเชิงการเคลื่อนไหวทางสังคม..... 161
6.2.3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในช่วงที่ขาดแคลนน้ำ..... 163
6.2.4 การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในช่วงที่ขาดแคลนน้ำ..... 163
6.3 ข้อเสนอแนะ..... 164
รายการอ้างอิง..... 170
ภาคผนวก..... 181
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... 190

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3-1 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จังหวัดระยอง..... 73
ตารางที่ 3-2 แสดงสถิติการให้บริการน้ำประปาของสำนักงานประปาส่วนภูมิภาคใน
จังหวัดระยอง..... 78
ตารางที่ 3-3 แสดงการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยองให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ
ต่างๆ..... 86
ตารางที่ 3-4 แสดงกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนที่ได้รับน้ำจากสำนักงานประปา..... 88
ตารางที่ 3-5 แสดงพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรน้ำจากโครงการชลประทาน..... 89
ตารางที่ 3-6 แสดงความต้องการน้ำและแหล่งน้ำหลักของนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัด
ระยอง..... 91
ตารางที่3-7 แสดงปริมาณและมูลค่าการจำหน่ายน้ำดิบแยกตามลักษณะผู้ใช้น้ำ
พื้นที่บริเวณหนองปลาไหล-ดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ..... 103
ตารางที่ 3-8 แสดงปริมาณและมูลค่าการจำหน่ายน้ำดิบแยกตามลักษณะผู้ใช้น้ำ
พื้นที่บริเวณหนองปลาไหล-หนองค้อ..... 103
ตารางที่ 3-9 แสดงอัตราค่าน้ำในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง..... 105
ตารางที่ 4-1 แสดงการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยอง..... 118
ตารางที่ 4-2 เปรียบเทียบความต้องการน้ำและการได้รับน้ำของภาคอุตสาหกรรม..... 121
ตารางที่ 4-3 เปรียบเทียบความต้องการและการได้รับการตอบสนองความต้องการ
ของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง..... 121
ตารางที่ 4-4 แสดงรายชื่อผู้ถือหุ้นสูงสุด 10 รายแรกของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ณ วันที่ 14
พฤศจิกายน2550..... 129
ตารางที่ 4-5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคและ
คณะกรรมการบริษัทในกลุ่มบริษัท ยูยูฯ..... 129

.

สารบัญภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 3-1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจังหวัดระยอง ตั้งแต่ปี 2524-2549..... 75
แผนภาพที่ 3-2 แสดงความสัมพันธ์ของเส่วนต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรน้ำจังหวัดระยอง..... 84
แผนภาพที่ 3-3 แสดงตัวแสดงหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ก่อนและหลังการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน..... 96
แผนภาพที่ 3-4 แสดงธุรกิจหลักและธุรกิจที่เกี่ยวข้องของบริษัทอีสท์ วอเตอร์..... 99
แผนภาพที่ 4-1 แสดงการถือหุ้นของการประปาส่วนภูมิภาคในบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และบริษัทในเครือ..... 128

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรน้ำเป็นสิ่งจำเป็นต่อกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ดังนั้นการจัดการทรัพยากรน้ำอันจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรน้ำจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่ด้วยความต้องการน้ำที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ปริมาณน้ำมีน้อยลง ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและกิจกรรมการผลิตต่างๆ ทำให้ระบบการจัดการทรัพยากรน้ำแบบดั้งเดิมถูกมองว่าไม่เพียงพอในระยะยาว แผนการจัดการทรัพยากรน้ำรูปแบบใหม่จึงถูกออกแบบและนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น การก่อสร้างแหล่งเก็บน้ำขนาดใหญ่ และการใช้ระบบชลประทาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดหาน้ำให้เพียงพอกับความต้องการทั้งคุณภาพและปริมาณ[1] การจัดการทรัพยากรน้ำลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดการที่รัฐมีบทบาทสำคัญ แต่ในระยะหลังถูกมองว่าการจัดการโดยรัฐนั้นไร้ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาความไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ ดังนั้นแนวนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้เปลี่ยนไปสู่การให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะของการแปรรูปทรัพยากรน้ำมากขึ้น โดยภาคเอกชนได้รับการคาดหมายว่าจะสามารถเข้ามาจัดการกับปัญหาพร้อมทั้งจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการได้อย่างทั่วถึง[2]

แนวคิดการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งถูกนำเสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ได้เริ่มพัฒนารูปแบบการจัดการโดยใช้กฎระเบียบทางการเงิน ระบบตลาดและการแข่งขันด้านราคาในการจัดการแทนรัฐ ซึ่งการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน ทำให้ทรัพยากรน้ำจากที่เคยเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตได้กลายเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ[3] โดยแนวคิดดังกล่าวมีสถาบันการเงินระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกให้การสนับสนุนและเผยแพร่รูปแบบ

---

[1] United Nations, Proceedings of The Regional Seminar on Systems Analysis for Water Resources Development: Water Resource Series No.61(United Nations publications,1985), p.12.

[2] Jessica Budds and Gordon McGranahan, Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia, and Latin America, in Water Privatization (Environment&Urbanization Vol.15 No.2 October 2003, 2003), pp. 90-91.

[3] Peter H. Gleick, Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, Rachel Reyes, The New Economy of Water The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water(Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2002) , p.4.

การจัดการไปทั่วโลก ทั้งในลาตินอเมริกา ยุโรป อเมริกา แอฟริกา และเอเชีย ในรูปของงานศึกษาวิจัยและเงินทุนกู้ยืม รัฐบาลแต่ละประเทศจึงมีการปรับเปลี่ยนการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบริษัทเอกชนที่เข้าไปดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำ

ด้วยการเปลี่ยนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ภายใต้คำกล่าวอ้างเรื่องประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ แต่ก็ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำและยิ่งมีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นจึงมีการพยายามหาแนวทางในการลดความขัดแย้งและสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งแนวคิดที่ได้รับความสำคัญ คือ แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ (water governance) โดยแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้รับความสนใจนับแต่การประชุมนานาชาติเรื่องน้ำและสภาพแวดล้อม(International Conference on Water and the Environment) ที่กรุงดับบลิน ประเทศไอร์แลนด์ ในปี 1992 โดยที่ประชุมได้ให้ความสำคัญกับการใช้หลักการธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ และในการประชุมน้ำโลก (World Water Forum) ในปี 2000 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ องค์กร Global Water Partnership ได้เสนอว่า “วิกฤติเรื่องน้ำเป็นวิกฤติของธรรมาภิบาล” (the water crisis is mainly a crisis of governance) และให้การสนับสนุนว่าธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นสิ่งสำคัญ โดยเป็นความสัมพันธ์ของภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดที่มีผลประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ในการประชุมเกี่ยวกับน้ำจืด (Freshwater Conference) ในปี 2001 ก็ได้ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยที่ประชุมมีการเสนอว่าแต่ละประเทศควรจะนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำไปใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำในทุกระดับ[4] ในระยะต่อมาแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงได้รับความสนใจมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนา การจัดสรร และการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ และต้องการให้ผู้ที่มีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันมีการตัดสินใจร่วมกันภายใต้ความสัมพันธ์ของสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง[5]

ในแง่หนึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำถูกให้ความสำคัญ เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมาการจัดการทรัพยากรน้ำถูกขับเคลื่อนโดยผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคที่เน้นการจัดหาอุปทานน้ำเป็นสำคัญ และการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนในระยะต่อมา ซึ่งเป็นการ

---

[4] World Meteorological Organization, International Conference on Water and Environment: Development Issues for the 21st Century: The Dublin Statement and Report of the Conference [Online], 1992. Available from: http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedece.html [2008, March 23]

[5] GWP, “Toward water security: a framework for action”, Global Water Partnership, 2000.

จัดการที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน แนวคิดธรรมาภิบาลจึงได้รับความสนใจในแง่ที่เป็นทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์น้ำและเป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดการในเวลาเดียวกัน[6]

สำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐไทย นับตั้งแต่มีนโยบายมุ่งพัฒนาประเทศโดยการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การนำเอาทรัพยากรน้ำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น การสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำขนาดต่างๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ ได้เกิดขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็วตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค และจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น การจัดการทรัพยากรน้ำลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดหาน้ำโดยรัฐมีบทบาทสำคัญ อย่างไรก็ตาม สถาบันหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ คือ กรมชลประทานต้องประสบกับปัญหาการจัดหาน้ำมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาต่อต้านการสร้างเขื่อน การชดเชยชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงหน้าที่จากเดิมคือการจัดหาน้ำ (Provision) ได้กลายมาทำหน้าที่จัดสรรน้ำ (Allocation) ด้วย ทั้งที่ยังขาดทั้งกติกาและเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ ความขัดแย้งด้านการจัดสรรน้ำจึงเป็นปัญหาสำคัญตามมา ทั้งความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันและระหว่างประชาชนกับรัฐ อีกทั้งการขยายตัวอย่างรวดเร็วของความต้องการน้ำของเมืองและภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการช่วงชิงทรัพยากรน้ำระหว่างเมืองกับชนบทและอุตสาหกรรมกับเกษตรกรรม[7] การจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐโดยรวมจึงถูกมองว่ามีปัญหา ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาการไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ

ในระยะเวลาต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งภาครัฐไม่เพียงมุ่งเน้นเฉพาะการจัดหาน้ำและจัดสรรน้ำเช่นในอดีตเท่านั้น แต่ทิศทางหลักในระยะหลังซึ่งสะท้อนให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพัฒนาเนื้อหาบางส่วนในการยกร่าง พ.ร.บ. น้ำ และการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐไทยจึงถูกผลักดันให้ใช้แนวคิดทาง

---

[6] Annabelle Houdret and Miriam Shabafrouz, Privatization in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation: INEF Report 84/2006(Institute for Development and Peace, University Duisburg Essen, 2006), pp.4-7.

[7] มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. “น้ำของใคร...เพื่อใคร...โดยใคร...?”, ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548) หน้า49.

เศรษฐศาสตร์ และการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น[8]

โดยทิศทางการแปรรูปการทรัพยากรน้ำได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ผ่านความช่วยเหลือทางวิชาการในโครงการต่างๆ เช่น ธนาคารโลกให้การสนับสนุนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษากลยุทธ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาระหว่างปี 2539-2540 การศึกษาดังกล่าวได้เสนอแนวทางการจัดสรรน้ำบนหลักการที่ว่าควรจัดสรรน้ำไปสู่ภาคการผลิตที่สร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากที่สุด โดยผ่านกลไกของระบบตลาดซื้อ-ขายสิทธิการใช้น้ำ และเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการใช้มาตรการเก็บค่าน้ำ การออกกฎหมายทรัพยากรน้ำ การสร้างเขื่อนและโครงการผันน้ำเพิ่มเติม ในขณะที่ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการแปรรูปน้ำประปาในปี 1994 คือ โครงการ Thailand Water Privatization Project ซึ่งนำไปสู่การแปรรูปการประปาปทุมธานี เป็น บริษัทการประปาปทุมธานีจำกัดในเวลาต่อมา[9] นอกจากนี้ยังพบว่ารัฐบาลได้ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนดำเนินการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาแทนรัฐในหลายพื้นที่ เช่น บริษัท ประปานครสวรรค์ จำกัด บริษัท น้ำประปาไทย จำกัด บริษัทเอ็กคอมธารา จำกัด บริษัท รีไควร์ คอนสตรักชั่น จำกัด และ บริษัท ประปาบางประกง จำกัด เป็นต้น[10] โดยการเปลี่ยนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว ถูกกล่าวอ้างเรื่องความมีประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ และรัฐบาลต้องการลดรายจ่ายภาครัฐลง ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีเป้าหมายให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมากขึ้น

ถึงแม้ว่าช่วงที่ผ่านมาการจัดการทรัพยากรน้ำด้วยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ หรือการแปรรูปทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชนในประเทศไทยจะยังไม่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและสมบูรณ์ แต่การแปรรูปการจัดการทรัพยากรน้ำในบางระดับได้เกิดขึ้นแล้ว ดังกรณีที่รัฐให้สัมปทานน้ำกับ

---

[8] มนตรี จันทวงศ์. “สถานะนโยบายน้ำของประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การแปรรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ”, ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548) หน้า4-5.

[9] มนตรี จันทวงศ์. “วิกฤตเศรษฐกิจ โอกาสทอง..แปรรูปน้ำ”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ :36-37.

[10] พยุงศักดิ์ คชสวัสดิ์. “บทบาทภาคเอกชนกับการจัดการน้ำในประเทศไทย กรณีบริษัทประปาปทุมธานี จำกัด” ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548) หน้า106.

บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกจำกัด (มหาชน) หรือ อีสท์ วอเตอร์* จัดส่งน้ำดิบให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและการประปาในภาคตะวันออก

ด้วยแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับนานาชาติและการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐไทยที่เปลี่ยนไปสู่การจัดการโดยภาคเอกชนมากขึ้น และการให้ความสำคัญต่อแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งที่เป็นแนวทางและเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนั้นการนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ มาศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐไทยจึงมีความน่าสนใจ เพราะปัญหาเรื่องทรัพยากรน้ำกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญทั้งปัญหาการขาดแคลนน้ำ ปัญหาการแย่งชิงน้ำ และความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการแปรรูปน้ำหรือการให้สัมปทานน้ำ อีกทั้งการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำที่ผ่านมามักให้ความสนใจในเรื่องความขัดแย้งและผลกระทบจากการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ส่วนงานด้านวิศวกรรมแหล่งน้ำมักให้ความสำคัญกับเทคนิคการจัดการ โดยไม่ให้ความสนใจในมิติทางการเมืองและสังคม ส่วนนักเศรษฐศาสตร์ก็มักให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของการใช้น้ำ โดยเสนอแนวทางการใช้กลไกราคาและระบบตลาด ดังนั้นการศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำด้วยแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงน่าจะให้คำตอบกับปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำของภาคส่วนต่างๆ ที่กำลังเกิดขึ้นได้

การจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออกและสภาพปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง

ภาคตะวันออกมีลักษณะเด่นเรื่องความหลากหลายของระบบนิเวศ และมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจทุนนิยมที่ยาวนาน อีกทั้งเป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม ทำให้ภาคตะวันออกมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายตามไปด้วย จึงทำให้มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ทรัพยากร ทำให้กลไกตลาดเป็นตัวแปรที่สำคัญในการจัดการทรัพยากร[11] โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งถูกบริหารจัดการโดยภาคเอกชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและ

---

* ลำดับต่อไปจะใช้คำว่า “บริษัท อีสท์ วอเตอร์” อันหมายถึง “บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)”

[11] ฉันทนา บรรพศิริโชติ. “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออก: การสำรวจองค์ความรู้” ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์. บรรณาธิการ. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.2543) หน้า399-490.

ตอบสนองความต้องการที่มีมากขึ้น โดยในปี พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นช่วงที่การพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกกำลังเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้การจัดหาน้ำของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นทำได้อย่างจำกัด บริษัท อีสท์ วอเตอร์ จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ในเดือนกันยายน พ.ศ.2535 เพื่อรับผิดชอบในการจัดการและพัฒนาระบบท่อส่งน้ำดิบและจำหน่ายน้ำดิบเพียงหน่วยงานเดียวในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ครอบคลุมพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด[12] ทำให้รัฐกลายเป็นเพียงผู้หาแหล่งน้ำให้กับบริษัท และทางบริษัทเป็นผู้จัดสรรน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมและน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 บริษัทอีสท์ วอเตอร์ จึงมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออก

ด้วยการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ภาคเมือง และประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ได้ทำให้มีปริมาณการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปลายปี พ.ศ.2547 ตั้งแต่เดือนกันยายน-พฤศจิกายน ปรากฏว่าฝนไม่ตกในพื้นที่รับน้ำของอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและอ่างเก็บน้ำดอกกราย ซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำสำคัญของจังหวัดระยองและจังหวัดใกล้เคียง ทำให้ปริมาณน้ำขาดหายไปประมาณ 32 ล้านลูกบาศก์เมตร และปีพ.ศ.2548 ตั้งแต่ เดือนมกราคม-พฤษภาคม ปริมาณฝนยังน้อยกว่าปกติ ทำให้ปริมาณน้ำขาดหายไปประมาณ 43 ล้านลูกบาศก์ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำไหลลงอ่างเก็บน้ำยิ่งทำให้ปริมาณน้ำต้นทุนในปี พ.ศ.2548 ขาดหายไปถึงประมาณ 75 ล้านลูกบาศก์เมตร สถานการณ์จึงอยู่ในภาวะวิกฤติ เพราะกรมชลประทานคาดการณ์ว่าปริมาณน้ำที่มีจะไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้น้ำจากทุกภาคส่วน[13] รัฐบาลจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนน้ำ โดยมีมาตรการแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน ที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ที่จังหวัดจันทบุรี เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 ซึ่งประกอบด้วย 1) โครงการทำฝนหลวงเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำ 2) โครงการผันน้ำจากแม่น้ำระยองและผันน้ำจากคลองทับมาและคลองน้ำหู 3) โครงการขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำ และ 4) โครงการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ โดยรัฐบาลมอบหมายให้โครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาดำเนินการแก้ปัญหา [14]

---

[12] มนตรี จันทวงศ์. “สถานะนโยบายน้ำของประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การแปรรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ”, ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548) หน้า8.

[13] หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำ เชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550.

[14] “แก้วิกฤตน้ำตะวันออก แผนมีแล้ว...รอแค่ลงมือทำ”, มติชนรายวัน (22 กรกฎาคม 2548): 20.

มาตรการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนในพื้นที่ จึงปรากฏการเคลื่อนไหวและชุมนุมต่อต้าน ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมมี 4 กลุ่มคือ 1)ชาวบ้านในเขตเทศบาลนครระยองกว่า 500 คนชุมนุมคัดค้านการสร้างทำนบดินปิดแม่น้ำระยอง บริเวณชลประทานสาย 1 ประตูรัฐอำนวย เพื่อยกระดับน้ำในแม่น้ำระยองแล้วผันน้ำเข้าสู่ระบบจัดการน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชาวบ้านตำบลทับมา ร่วมชุมนุมคัดค้านต่อการที่จังหวัดระยองอนุญาตให้บริษัท อีสท์ วอเตอร์ วางท่อผันน้ำจากฝายทับมาและคลองกิ่วเข้าสู่ระบบท่อของการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เพื่อนำมาป้อนให้กับภาคอุตสาหกรรม โดยมีการเรียกร้องให้ทางจังหวัดระงับโครงการผันน้ำจากฝายทับมา[15] 3) ชาวบ้านชุมชนเกาะกก-หนองแตงเม ชุมชนกรอกยายชา และชุมชนคลองน้ำหู รวมตัวกันกว่า 500 คน บริเวณฝายน้ำล้นคลองน้ำหู เพื่อเข้าควบคุมและสั่งให้คนงานที่กำลังก่อสร้างโรงสูบน้ำ และวางท่อของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ หยุดการทำงาน[16] และ 4) ชาวบ้านในอำเภอประแสร์ กว่า 3,000 คน รวมตัวกันคัดค้านการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ ไปใช้ในภาคอุตสาหกรรมและการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์เข้าสู่ระบบจัดการน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์[17]

ทั้งนี้พบว่าการเคลื่อนไหวคัดค้านของชาวบ้านทั้ง 4 กลุ่ม เป็นการเรียกร้องต่อภาครัฐที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำโดยผ่านโครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งเป็นการนำเอาน้ำส่วนรวมไปช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมมากกว่าช่วยเหลือประชาชน อีกทั้งการดำเนินการยังไม่มีการแจ้งให้ชาวบ้านในพื้นที่รับทราบ ไม่มีการทำประชาพิจารณ์ และไม่มีการศึกษาผลกระทบแต่อย่างใด[18]

หลังจากการชุมนุมเคลื่อนไหวของชาวบ้านในพื้นที่และการที่มีฝนตกในเวลาต่อมาทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเพิ่มขึ้น ในที่สุดกรมชลประทานได้ชะลอการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์และรื้อทำนบในแม่น้ำระยอง โดยให้เหตุผลว่าประชาชนบางส่วนคัดค้าน และได้สูบน้ำจากคลองทับมาและคลองน้ำหูไปนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2548 แล้ว[19] อย่างไร

---

[15] “ฝ่าดงม็อบต้านรง.อุตฯแย่งน้ำ ชัยชนะ(ยกแรก)ของชาวบ้านทับมา”, ประชาชาติธุรกิจ (28 กรกฎาคม 2548): 16.

[16] “สงครามแย่งชิงน้ำ อุตสาหกรรม VS เกษตรกรรม (2)”, แนวหน้า (2 สิงหาคม 2548): 14.

[17] “ชาวบ้าน3พันขวางท่อส่งน้ำ รับครม.”, กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2548): 6

[18] การเคลื่อนไหวคัดค้านการผันน้ำ เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วง ก.ค.-ส.ค. 2548 โดยมีการเคลื่อนไหวทั้งการชุมนุมคัดค้าน การจัดเวที การยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จันทบุรี การยื่นหนังสือถึงวุฒิสภา ดูเพิ่มเติมใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาขาดน้ำและการสร้างเมืองน่าอยู่ในจังหวัดระยอง. ส่วนหนึ่งของโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไท.2548.

[19] หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี, ที่ นร 0410/16401

ก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ได้จางหายไปพร้อมกับปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำที่เพิ่มขึ้น เพราะภาครัฐเพียงแต่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น ดังนั้นด้วยปริมาณความต้องการน้ำที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ และแนวโน้มการขาดแคลนน้ำที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วยสภาพธรรมชาติที่มีความเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาการขาดแคลนน้ำดังเช่น ปี2548 จึงอาจเกิดขึ้นได้อีก ภายใต้โครงสร้างการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากปรากฏการณ์ความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ซึ่งได้นำมาสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ สะท้อนให้เห็นว่าน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่มีความสำคัญกับทุกภาคส่วน ดังนั้นการจัดการทรัพยากรน้ำจึงควรให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงมีความน่าสนใจว่า ด้วยการเปลี่ยนแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการด้วยระบบตลาดที่มีการซื้อขายน้ำ ดังกรณีการจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออกนั้น เป็นการจัดการที่มีลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำหรือไม่ อย่างไร ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อกลุ่มผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไรบ้าง และธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำสามารถเกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร

1.2 **คำถามการวิจัย**

การจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ซึ่งภาครัฐได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทต่อการจัดการน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม เป็นการจัดการที่มีลักษณะธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบอย่างไรบ้างต่อผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ และมีเงื่อนไขใดที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลอันเป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำ

1.3 **วัตถุประสงค์การวิจัย**

1. เพื่อศึกษาลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน
2. เพื่อศึกษาปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำและผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำ
3. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

1.4 สมมุติฐานการวิจัย

ลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนอยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพประสิทธิผลบนความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ทำให้ผู้ใช้น้ำโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยธรรมาภิบาลอันเป็นเป้าหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาจะเกิดขึ้นได้ต้องทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ

1.5 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ได้เลือกศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง เพราะเป็นพื้นที่ที่มีภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำที่หลากหลาย เช่น ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ภาคครัวเรือน และภาคอุตสาหกรรม โดยมีโครงการชลประทานระยองเป็นผู้พัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำ บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ได้รับสัมปทานน้ำในการจัดสรรน้ำไปยังภาคอุตสาหกรรมและการประปาส่วนภูมิภาค รวมถึงคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก และเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทสำคัญ ทั้งนี้การศึกษาไม่ได้มุ่งศึกษาเฉพาะการดำเนินงานของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ แต่เป็นการศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำของจังหวัดระยองในภาพรวม ซึ่งมีบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามามีบทบาทสำคัญ

โดยระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นช่วงที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี จนถึงปัจจุบัน โดยจะให้ความสำคัญกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ และมีการเคลื่อนไหวของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้อิทธิพลของระบบตลาด ศึกษากรณีการจัดสัมปทานน้ำในจังหวัดระยอง เป็นการศึกษาวิจัยโดยอาศัยการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Methods) โดยแบ่งการศึกษาวิจัย เป็น 2 วิธี ดังนี้

1. การสำรวจและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ แนวคิดทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบในการอธิบาย โดยแบ่งเอกสารเป็นสองส่วน ดังนี้

1.1 เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เช่น เอกสารของกรมชลประทาน การประปาส่วนภูมิภาค รายงานการประชุมประจำปี รายงานการประชุมของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นต้น

1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เช่น ข้อมูลข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ รวมไปถึงวารสาร หนังสือ บทความทางวิชาการ งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจาก internet

2. การศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก(In-dept Interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ประกอบด้วย

(1) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการชลประทานระยอง สำนักงานประปาจังหวัดระยอง

(2) บริษัทอีสท์ วอเตอร์

(3) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

(4) กลุ่มผู้ใช้น้ำในชุมชนต่างๆ เช่น ชุมชนทับมา ชุมชนปากน้ำระยอง ชุมชนคลองน้ำหู เป็นต้น

(5) องค์กรภาคประชาชน เช่น เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก เครือข่ายประชาชนคนรักระยอง

(6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้น้ำกลุ่มอื่นๆ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน

2. ได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำของภาคเอกชน

3. ได้ทราบถึงเงื่อนไข แนวทางที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

1.8 การนำเสนอการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.2 คำถามการวิจัย

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย
1.4 สมมุติฐานการวิจัย
1.5 ขอบเขตการวิจัย
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
1.8 การนำเสนอการวิจัย

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ
2.2 แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ
2.3 แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2.6 กรอบในการวิจัย

บทที่ 3 ภาคเอกชนกับการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง
3.1 กระบวนการพัฒนาจังหวัดระยอง: กระบวนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำการพัฒนา
3.2 ตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง
3.3 การจัดสรรน้ำ
3.4 บทบาทของภาคเอกชนต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง

บทที่ 4 ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำและบทบาทของภาคเอกชน
4.1 ธรรมาภิบาลในบริษัทอีสท์ วอเตอร์
4.2 ลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

บทที่ 5 การจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤติ
5.1 สถานการณ์การขาดแคลนน้ำในจังหวัดระยองและแนวทางแก้ปัญหาของภาครัฐ
5.2 ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤติ
5.3 ผลกระทบต่อกลุ่มผู้ใช้น้ำ

บทที่ 6 บทสรุป และเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

6.1 บทสรุปธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

6.2 เงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

6.3 ข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนในจังหวัดระยองนั้น ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ(water governance) แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน(water privatization) และแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ(public participation) มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

การจัดการทรัพยากรน้ำเป็นความสัมพันธ์ของทรัพยากรน้ำกับผู้ใช้น้ำ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของอุปสงค์-อุปทาน (demand-supply) กล่าวคือ ผู้ใช้น้ำมีความต้องการน้ำ(demand) ตามความจำเป็นของตนเอง เช่น ครัวเรือน เกษตรกร โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งน้ำที่ต้องการมาจากระบบทรัพยากรน้ำที่ทำหน้าที่ให้บริการน้ำ(supply) การจัดการทรัพยากรน้ำโดยทั่วไปจึงมักมีความซับซ้อนในหลายลักษณะ เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำเกี่ยวข้องกันทั้งน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน รวมถึงปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำ และกิจกรรมการใช้น้ำต่างๆ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง เนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องการน้ำเพื่อประโยชน์ของตนเอง จึงมีหน่วยงานการจัดการทรัพยากรน้ำในหลายระดับ เช่น กระทรวง กรม คณะกรรมการน้ำระดับภูมิภาค การชลประทาน เป็นต้น [1]

ด้วยลักษณะของการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อน สถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้จะมีผลต่อการจัดสรรน้ำ การแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรน้ำด้วย

2.1.1 สถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำ

สถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง กติกาและองค์กรที่ควบคุมพฤติกรรมของหน่วยสังคม (ประชาชน บริษัท หน่วยงาน รัฐ ฯลฯ) ในการจัดการทรัพยากรน้ำ สถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นตัวกำหนดว่าใครมีสิทธิใช้น้ำเท่าไร เมื่อไร อย่างไร มีหน้าที่อย่างไร และมีวิธีการ ขั้นตอน

---

[1] United Nations. Proceedings of The Regional Seminar on Systems Analysis for Water Resources Development: Water Resource Series No.61 (United Nations publications,1985), p:14.

กระบวนการจัดการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างไร โดยสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำ มีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ นโยบายน้ำ กฎหมายน้ำ และกลไกบริหารจัดการน้ำ ความเข้มแข็งของสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นอยู่กับนโยบายน้ำและความสามารถในการจัดการมากกว่าองค์ประกอบทางกฎหมาย โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลคือความสมดุลของกลไกการจัดการในด้านต่างๆ เช่น การวางแผน การดำเนินการ การจัดการด้านการเงิน การบำรุงรักษา การติดตามสภาพแวดล้อม การจัดการชุมชน การวิจัยและการฝึกอบรม การประสานงานระหว่างองค์กร [2]

ประสิทธิภาพของนโยบายขึ้นอยู่กับการมีเกณฑ์ในการเลือกโครงการ ความสามารถในการคืนทุน และผลกระทบของนโยบายอื่นๆ ต่อนโยบายน้ำ และความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายและนโยบายตัวแปรอื่นๆ ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ประสิทธิภาพของนโยบายผันน้ำ นโยบายการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำและภาคเอกชน ส่วนประสิทธิภาพของกฎหมาย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการลดความขัดแย้ง ความครอบคลุมทุกด้าน เช่น น้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน การพัฒนาแหล่งน้ำและการบูรณาการของตัวกฎหมาย

กลไกในการบริหารจัดการน้ำมี 3 กลไก คือ

- กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการน้ำโดยถือว่าน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมเฉพาะกลุ่มตน เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพในพื้นที่ขนาดเล็ก และมีเป้าหมายในการใช้ทรัพยากรไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น กรณีเหมืองฝาย และมีการใช้น้ำในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ใช้กฎเกณฑ์ทางสังคมเป็นกติกาควบคุม ติดตาม ตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิก เป็นกลไกที่ท้องถิ่นยอมรับ เพราะผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสูง

- รัฐบาล บริหารจัดการน้ำโดยถือว่าน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมสาธารณะ เป็นการบริหารจัดการในพื้นที่ขนาดใหญ่ กลไกที่กำหนดและรับรองกติกาที่จะใช้ร่วมกันเป็นไปตามกฎหมาย ในลักษณะคำสั่งและกำกับ แต่ในระดับท้องถิ่นรัฐบาลมักเป็นกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก โดยเฉพาะการขาดระบบการส่งกลับข้อมูลจากพื้นที่ที่ปฏิบัติงานมายังหน่วยตัดสินใจ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

- กลไกตลาด เกิดจากสิทธิส่วนบุคคลที่ถ่ายโอนกันได้ การแลกเปลี่ยนซื้อขายในระบบตลาดทำให้สินค้าหรือทรัพยากรใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุด แต่การทำงานของตลาด

---

[2] มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. แนวนโยบายการจัดการนำสำหรับประเทศไทย เล่ม 2(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.2544) หน้า 424-426.

จะเกิดขึ้นต่อเมื่อทรัพย์สินที่จะโอนได้นั้นต้องมีสิทธิในทรัพย์สินที่ชัดเจน เพราะทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ เช่น น้ำผิวดิน หรือน้ำใต้ดิน เป็นสินค้าที่ไม่มีขอบเขตแน่นอน ไม่สามารถกีดกันผู้ใช้น้ำได้

ด้วยความต้องการน้ำที่มีความหลากหลายทั้งในแง่ปริมาณน้ำและกลุ่มผู้ใช้ ทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการบริหารจัดการองค์กรในการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะการตัดสินใจและการปฏิบัติมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของภาระหน้าที่ หน่วยงานระดับต่างๆ ของรัฐบาล และกลุ่มผู้ใช้น้ำ ซึ่งล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และด้วยความแตกต่างของกลุ่มผู้ใช้น้ำ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำจึงมีความหลากหลายไปด้วย

โดยทั่วไปเป้าหมายของสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำคือการจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม แต่สังคมมีสมาชิกที่หลากหลายที่มีสิทธิในการใช้น้ำ จึงทำให้เกิดการแข่งขันภายใต้ศักยภาพที่ต่างกันของผู้ใช้น้ำ ดังนั้นกรอบการดำเนินงานของสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำต้องทำให้ผู้ใช้น้ำซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่แตกต่างกันสามารถประนีประนอมหรือต่อรองกันได้ โดยองค์ประกอบพื้นฐานของสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำ ต้องประกอบด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรน้ำ และการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการตัดสินใจเรื่องการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรน้ำ [3]

การออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงมีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องคือ

1) ลักษณะทางกายภาพของทรัพยากรน้ำ ลักษณะทางกายภาพของทรัพยากรน้ำมีหลายลักษณะ ซึ่งกำหนดว่าจะนำน้ำไปใช้ประโยชน์อย่างไร และนำมาสู่การออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะทรัพยากรน้ำในบางลักษณะไม่ได้เป็นไปในทางเศรษฐกิจ และในบางลักษณะเป็นสินค้าซึ่งจะมีระบบราคาเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นการออกแบบสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องคำนึงถึงลักษณะของทรัพยากรน้ำ

2) โครงสร้างโดยทั่วไปของรัฐบาล สถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำมีความสอดคล้องกับโครงสร้างรัฐบาลในแต่ละประเทศ เพราะการจัดการทรัพยากรน้ำไม่สามารถแยกออกจากโครงสร้างสถาบันของรัฐบาล ซึ่งมีความสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ในสังคม ดังนั้นสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำจึงขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรัฐบาลในแต่ละประเทศ

---

[3] A.E.Utton and L.Telaff .Water in a Developing World: The Management of Critical Resource.(Westview Press,1978)

3) พฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมองค์กร เช่น ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ อำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ และขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำมักถูกอภิปรายเพียงในแง่เทคนิค ทั้งที่ความเป็นจริงการจัดการทรัพยากรน้ำถูกกำหนดผ่านกระบวนการทางการเมือง Harald D.Frederiksen [4] เห็นว่าสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำควรให้ความสำคัญกับหลักการพื้นฐานในการจัดการทรัพยากรน้ำ 3 ประการ นอกเหนือการจัดการเชิงเทคนิค คือ

- การจัดสรรน้ำท่ามกลางผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ เป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่มีผลในวงกว้างทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และด้านสภาพแวดล้อม การจัดสรรน้ำควรสนับสนุนเป้าหมายในระยะยาวบนผลประโยชน์ของทุกฝ่าย ความเหมาะสม และประสิทธิภาพ

- หลักการในการกำหนดกลไกการจัดสรรน้ำควรเป็นไปตามเป้าหมายในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ลักษณะของกลไกควรจะมีความโปร่งใสของวัตถุประสงค์ในการจัดสรรทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อม ควรจะทำให้เกิดความชัดเจนของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น ผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน การบริหารต้องกำหนดสิทธิของผู้ลงทุน ผู้ใช้ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งการจัดหาแหล่งน้ำในอนาคตควรจะมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการจัดหาน้ำที่ร่วมกันของทุกกลุ่ม

- ระบบสิทธิในทรัพยากรน้ำควรจะมีการประยุกต์ใช้ทั้งน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน ชายฝั่ง และมีการระบุหรือกำหนดเงื่อนไข ประเภทของผู้ใช้(ภาคเกษตรกรรม ภาคเมือง ภาคอุตสาหกรรม สภาพแวดล้อม) ระดับการใช้ (อุปโภค บริโภค การก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำ) ปริมาณและคุณภาพ ลำดับขั้นการใช้ ช่วงเวลาและสัดส่วน รวมถึงกระบวนการบริหารจัดการควรจะมีการกำหนดแหล่งที่มาของน้ำ การกำหนดระดับของการใช้ การกำหนดคุณภาพ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้โครงสร้างของสถาบันมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำและการได้รับบริการน้ำ การที่กรอบของสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำถูกกำหนดให้เป็นสถาบันที่เป็นทางการโดยการกำหนดเป็นกฎหมายนั้นไม่เพียงพอ ควรให้ความสำคัญกับสถาบันที่ไม่เป็นทางการด้วย แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการประสานงานและการบูรณาการสถาบันต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยลักษณะของโครงสร้างสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำ มีดังนี้

---

[4] Harald D.Frederiksen, Water resource Institutions: Some Principles and Practice (World Bank Technical Paper, Number191 Washington DC: World Bank, 1998)

1. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของรัฐ

การส่งเสริมการรวมอำนาจสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำและการกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานต่างๆ นั้นมักเป็นปัญหาของรัฐบาล กล่าวคือ ข้อเสียของการรวมอำนาจคือความล่าช้าของระบบราชการ แต่มีข้อดีคือความสามารถที่จะบูรณาการการพัฒนาระหว่างมนุษย์กับเครื่องมือหรือทรัพยากร ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจทำให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน แต่มีข้อเสียคือ มีสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำที่หลากหลายมากเกินไปมาทำงานในพื้นที่เดียวกัน มีแนวโน้มที่จะเกิดความซับซ้อนในการจัดการ

การบูรณาการสถาบันขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจหน้าที่ในระดับที่เหมาะสม เช่น การพัฒนานโยบายของชาติ และการกำหนดกรอบของกฎหมาย สามารถดำเนินการได้ในระดับชาติที่ซึ่งมีผู้อ้างสิทธิจำนวนมากเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ดังนั้นในระดับชาติจึงจำเป็นต้องมีการประสานงานกันของหน่วยงานต่างๆ เช่น การวางแผนการจัดการลุ่มน้ำ จะมีประสิทธิภาพได้ต้องดำเนินในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น การกระจายอำนาจต้องดำเนินการบนพื้นฐานของความรับผิดชอบขององค์กรในระดับภูมิภาคหรือองค์กรในระดับท้องถิ่น และการวางแผนและดำเนินการต้องแน่ใจว่าองค์กรสามารถจัดการตามหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นได้

2. บทบาทของภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ

การแปรรูปการจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชนที่มีมากขึ้นนั้น มีพื้นฐานความต้องการที่แตกต่างจากภาครัฐ กล่าวคือ ประการแรก การตัดสินใจ การวางแผน กฎระเบียบ และหน้าที่การปฏิบัติการ เป็นไปเพื่อการผูกขาดการแปรรูป ประการที่สอง การปฏิรูปสถาบันมีการส่งเสริมภาคเอกชนในการบริหารจัดการ เช่น การกำหนดสิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนา ประการที่สาม มีการกำหนดโครงสร้างสถาบันก่อนที่จะมีการแปรรูป ประการสุดท้าย ภาคเอกชนโดยทั่วไปไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อคุณภาพของสภาพแวดล้อม

3. การจัดการในระดับท้องถิ่น

การจัดการทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องมีการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรในระดับท้องถิ่นประกอบกับการกระจายอำนาจ รวมถึงเพิ่มการวิเคราะห์ความสามารถของระบบการจัดการในท้องถิ่นที่หลากหลายซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ โครงสร้าง อำนาจ สิทธิ และการบูรณาการกับองค์กรในระดับสูงขึ้นไป สถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำจึงควรจะขยายไปสู่ภาคเกษตรกรรม ซึ่งสามารถผสมผสานเข้ากับสถาบันของรัฐอื่นๆ เช่น ระบบชลประทาน

4. การประสานความร่วมมือ ควรมีการร่วมมือทั้งในระดับนานาชาติ ในประเทศ(ระหว่างภาคส่วนต่างๆ) และภายในภาคส่วนต่างๆ เอง

โดยสรุป การจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบต้องมีการทบทวนนโยบายและแผนการอย่างครอบคลุมทั้งปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบกฎหมาย สิ่งสำคัญคือการร่วมมือกันทั้งหน่วยงานของรัฐบาล กลุ่มทางสังคม กลุ่มธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และสถาบันองค์กรอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรน้ำ กระบวนการการจัดการทรัพยากรน้ำควรออกแบบให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นตัวแทนในระดับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับรัฐบาล นอกจากนี้ควรจะมีการศึกษาวิเคราะห์นโยบายทางเลือกในการจัดการทรัพยากรน้ำ อีกทั้งยังต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่สาธารณะได้รับรู้ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้ถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับตนจากการจัดการทรัพยากรน้ำ

ในการจัดการทรัพยากรน้ำ มีผู้เกี่ยวข้องหลากหลาย ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ผู้ที่ได้ประโยชน์ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนั้นการจัดแบ่งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำจึงแตกต่างกันไป

Harald D.Frederiksen แบ่งผู้ที่เกี่ยวข้องหลักตามการพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำเป็น 3 กลุ่ม คือ รัฐบาล ภาคเอกชน และปัจเจกบุคคล โดยรัฐบาลควบคุมการจัดการและสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่วนภาคเอกชนพัฒนาและจัดการทรัพยากรเพื่อสมาชิกของกลุ่มหรือประโยชน์ของลูกค้า ในขณะที่กิจกรรมของปัจเจกบุคคลมีทิศทางเดียวกันกับภาคเอกชน ต่างกันแค่เพียงหน่วยในการจัดการที่มีขนาดเล็กกว่า โดยที่ภาครัฐมีหน้าที่และบทบาทหลักเกี่ยวกับการจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำ คือ การรวบรวมข้อมูลและเผยแพร่ การวางแผน การออกแบบ การก่อสร้าง การปฏิบัติการและบำรุงรักษา และการออกกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในสังคมประชาธิปไตย การเลือกตัวแทนเป็นสิ่งที่ดีที่สุดที่จะทำให้สิทธิของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ มีความเท่าเทียมกัน และจะนำไปสู่การตัดสินใจซึ่งมีผลต่อผลประโยชน์ของสังคม ดังนั้นภาระหน้าที่ของสถาบันต้องมีการกระจายทรัพยากรท่ามกลางความต้องการของกลุ่มต่างๆ ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะทำให้การตัดสินใจมีผลต่อความต้องการของสังคมนั่นคือการจัดหาทรัพยากรน้ำให้เพียงพอกับความต้องการ ดังนั้นสถาบันการจัดการทรัพยากรน้ำต้องมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ที่สามารถเจรจาต่อรองซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ยังต้องมีการให้ข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจ รวมถึงการคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

2.1.2 ขอบเขตการจัดการทรัพยากรน้ำ

ระบบทรัพยากรน้ำ คือ น้ำทั้งในทางกายภาพ ทางเคมี และทางชีวภาพ โดยมีระบบย่อยของระบบทรัพยากรน้ำ คือ 1) ระบบทรัพยากรน้ำตามธรรมชาติ(Natural subsystem) เช่น แม่น้ำ ทะเลสาบ น้ำใต้ดิน เป็นต้น 2) ระบบทรัพยากรน้ำที่เกิดจากฝีมือของมนุษย์(Infrastructure subsystem) เช่น การทำทำนบ การขุดคลอง เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ท่อส่งน้ำ โรงสูบน้ำ เป็นต้น และ 3) ระบบทรัพยากรน้ำด้านการบริหารจัดการ (Administrative subsystem) เช่น ระเบียบและโครงสร้างขององค์กร การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ กฎระเบียบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ดังนั้นระบบทรัพยากรน้ำเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของมนุษย์และเป็นกระบวนการตามธรรมชาติซึ่งสนองความต้องการของสังคม เช่น ผลผลิตทางการเกษตร การผลิตไฟฟ้า อุตสาหกรรม ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะเป็นตัวบ่งชี้ประเภทของผู้ใช้น้ำ [5]

ด้วยลักษณะของระบบทรัพยากรน้ำดังกล่าว การจัดการทรัพยากรน้ำจึงมีการจำกัดขอบเขตตามแหล่งน้ำที่แตกต่างกันไป โดยธนาคารโลก ได้แบ่งขอบเขตการจัดการทรัพยากรน้ำไว้ ดังนี้ [6]

1. การจัดการชายฝั่งและทางทะเล (Coastal and Marine Management) ให้ความสำคัญที่ทรัพยากรและกิจกรรมของมนุษย์ที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างพื้นดินกับชายฝั่งทะเล โดยมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการจัดการทั้งนโยบายของรัฐบาล สถาบันในการจัดการ การมีส่วนร่วมของสังคม และการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม

2. เขื่อนและอ่างเก็บน้ำ (Dam and Reservoirs) เขื่อนและอ่างเก็บน้ำสามารถเป็นแหล่งน้ำเพื่อการชลประทานและการใช้น้ำในภาคครัวเรือน การผลิตไฟฟ้า การบรรเทาน้ำท่วม และช่วยจัดการความซับซ้อนของเครือข่ายผู้ใช้น้ำ

3. น้ำใต้ดิน(Ground Water) เป็นแหล่งน้ำพื้นฐานสำหรับการผลิตน้ำดื่ม และการชลประทาน ด้วยการที่ประชากรเพิ่มมากขึ้นและเศรษฐกิจมีการขยายตัว ทำให้มีความต้องการน้ำใต้ดินที่มากขึ้นทั่วโลก และในหลายประเทศได้รับผลกระทบจากการที่มีน้ำใต้ดินไม่เพียงพอ รวมถึงมลภาวะที่มีผลกระทบอันเนื่องมาจากการจัดการทรัพยากรน้ำใต้ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาทำให้ต้องเสียต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคม

---

[5] United Nations. Proceedings of The Regional Seminar on Systems Analysis for Water Resources Development: Water Resource Series No.61 (United Nations publications,1985), pp:12-13.

[6] World Bank, Water Resources Management. Policy paper(Washington, DC: World Bank,1993)

4. การชลประทานและการระบายน้ำ (Irrigation and Drainage : Water for Food) การชลประทานและการระบายน้ำมีบทบาทสำคัญต่อความมั่นคงเรื่องอาหารและการพัฒนาในชนบท ในหลายประเทศจึงมีการขยายพื้นที่ชลประทาน ปัจจุบันหลายประเทศต้องเผชิญกับความขาดแคลนน้ำ การแย่งชิงน้ำของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ ทำให้ส่งผลต่อคุณภาพและความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ ระบบชลประทานจึงเป็นเป็นสิ่งที่ท้าทาย โดยต้องมีนโยบายและการปรับเปลี่ยนสถาบันในการจัดการที่สนับสนุนภาคเกษตรกรรม การกระจายน้ำที่เสมอภาคกัน และการบริหารจัดการที่ยั่งยืน

5. การจัดการลุ่มน้ำ (River Basin Management) การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ในระบบการจัดการลุ่มน้ำเป็นรากฐานสำคัญเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาสภาพแวดล้อม

6. ทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ (International Water) กลไกและเครื่องมือในการสนับสนุนการใช้น้ำเป็นเสมือนตัวกระตุ้นความร่วมมือระหว่างภูมิภาค แต่สิ่งที่ท้าทายการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศคือต้องมีการร่วมมือกันในการจัดการและการมีสถาบันการจัดการที่เข้มแข็ง

ในขณะที่ Tom Frank เห็นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำมีหลายระดับ สามารถจัดแบ่งได้ดังนี้[7]

1. การจัดการทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยกระบวนการและการดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำที่ไหลผ่าน (flow water) อันหมายถึง ช่องทางน้ำ ประตูน้ำ ท่อน้ำ อุปกรณ์ต่างๆ รวมถึงลักษณะทางกายภาพของแหล่งน้ำ

2. การจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ มีหลายลักษณะทั้งการวางแผน การจัดสรรและการกระจายน้ำ การควบคุมคุณภาพน้ำ การอนุรักษ์น้ำ การก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ โดยเฉพาะการสร้างแหล่งเก็บกักน้ำนั้นมีอิทธิพลอย่างมากในระยะหลัง

3. การจัดการทรัพยากรน้ำในระดับทรัพยากร คือ การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (integrated water resource management) นำมาซึ่งการจัดการที่ดิน น้ำ และทรัพยากรอื่นๆ รวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเป็นกระบวนการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดสรรและการควบคุมทรัพยากรน้ำเพื่อใช้ในบริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ

---

[7] Tom Frank, "Water Governance – What is the consensus?", The Water Consensus - Identifying the Gaps, Bradford Centre for International Development, Bradford University, 2004.

จะเห็นได้ว่าขอบเขตการจัดการทรัพยากรน้ำมีหลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการนำทรัพยากรน้ำไปใช้ประโยชน์ในด้านใดหรือเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มใดเป็นสำคัญ เช่น การจัดการในระบบชลประทานก็จะให้ความสำคัญกับภาคเกษตรกรรม ในขณะที่เขื่อนและอ่างเก็บน้ำก็จะนำไปสู่ระบบชลประทานหรือการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

2.1.3 **แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย**

แนวคิดในการจัดการทรัพยากรน้ำนั้นมักสะท้อนให้เห็นผ่านการมองเรื่องทรัพยากรน้ำทั้งในประเด็นของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ มุมมองต่อปัญหาและการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเรื่องทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกัน มีผลทำให้วิธีคิดหรือแนวคิดต่อการจัดการทรัพยากรน้ำแตกต่างกัน เช่น การวิเคราะห์ปัญหาภัยแล้งว่ามีสาเหตุมาจากปริมาณน้ำต้นทุนในอ่างเก็บน้ำมีไม่เพียงพอ จึงมีการเสนอโครงการผันน้ำ หรือการมองว่าปัญหาการขาดแคลนน้ำเป็นเพราะการจัดการทรัพยากรน้ำขาดเครื่องมือและระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีการเสนอให้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการ[8] เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าวประกอบกับนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐไทยที่ผ่านมา จึงสามารถแบ่งแนวคิดหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ดังนี้

1) **แนวคิดเรื่องการจัดหาน้ำ**

การจัดหาน้ำโดยการสร้างแหล่งเก็บน้ำขนาดต่างๆ เป็นแนวคิดที่สถาบันหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำคือกรมชลประทาน ยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางหลักในการบริหารจัดการน้ำตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ภายใต้การมองปัญหาเรื่องน้ำว่าเป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำ หรือปัญหาภัยแล้ง จึงต้องมีการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการ

แนวคิดการจัดหาน้ำ มีความเชื่อว่าแม่น้ำที่ไหลลงสู่มหาสมุทรหรือทะเลอย่างเสรี โดยมิได้เก็บกักไว้โดยเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ เป็นสิ่งที่เสียเปล่าและจำเป็นจะต้องเก็บกักไว้เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้ได้มากที่สุด โดยมองว่าการจัดหาแหล่งน้ำเป็นความพยายามตอบสนอง

---

[8] มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.น้ำของใคร...เพื่อใคร...โดยใคร...?.กระบวนการแปรรูปน้ำจากระดับโลกสู่ประเทศไทย.ใน มนตรี จันทวงศ์.บรรณาธิการ.ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. 2548) หน้า40.

ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นทุกปี โดยมีหน่วยงานราชการทำหน้าที่จัดหาน้ำให้เพียงพอกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกรมชลประทาน [9]

ในปัจจุบันการจัดหาน้ำยังเป็นแนวทางหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน พ.ศ.2546-2550 ที่กำหนดให้เพิ่มพื้นที่ชลประทานอีก 4.12 ล้านไร่ และเพิ่มการกักเก็บน้ำอีก 3,803 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยใช้งบประมาณสูงถึง196,700 ล้านบาท รวมถึงมีโครงการชลประทานขนาดกลางและขนาดใหญ่อีกหลายโครงการ อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญกับการจัดหาแหล่งน้ำได้เกิดคำถามที่สำคัญว่าเป็นการช่วยเหลือคนยากคนจนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือไม่ และควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาทบทวนแนวทางการจัดการดังกล่าวด้วย

2) แนวคิดเรื่องลุ่มน้ำ

สหัทยา และ นิคม[10] เห็นว่า ลุ่มน้ำและการจัดการลุ่มน้ำ เป็นคำที่มีการกล่าวถึงมาเป็นระยะเวลานาน โดยคนส่วนใหญ่จะรับรู้ว่าลุ่มน้ำคือ พื้นที่รับน้ำเมื่อฝนตกลงมาในบริเวณหนึ่งและน้ำจากลำห้วยหลายสายได้ไหลลงสู่แม่น้ำสายหลัก โดยใช้สันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งอาณาเขตของลุ่มน้ำ จึงมีการเรียกชื่อลุ่มน้ำตามแม่น้ำสายหลัก เช่น ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำกก ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำป่าสัก เป็นต้น การจัดการลุ่มน้ำจึงอยู่บนฐานคิดที่ว่าจะทำอย่างไรให้ได้ปริมาณน้ำที่มาก มีการไหลอย่างสม่ำเสมอ ตามหลักการอนุรักษ์ของนักวิชาการด้านป่าไม้และแหล่งน้ำ ในขณะที่ชาวบ้านที่ได้อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำ ก็มีฐานคิดเรื่องลุ่มน้ำที่นอกจากจะเป็นแหล่งรับน้ำแล้วยังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนได้รับผลประโยชน์ เป็นบ่อเกิดของวัฒนธรรมชุมชนที่มีความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติและสิ่งเหนือธรรมชาติ ดังนั้นการจัดการลุ่มน้ำตามความคิดของชาวบ้านจึงเป็นการจัดการคนในลุ่มน้ำให้เกิดการเรียนรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำอย่างเป็นองค์รวมที่มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน เพื่อความสมดุลและยั่งยืน

ดังนั้น สหัทยา และ นิคม จึงได้อธิบายถึงแนวคิดเรื่องลุ่มน้ำและการจัดการลุ่มน้ำออกเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มนักวิชาการด้านป่าไม้และแหล่งน้ำ และกลุ่มชุมชน

1) กลุ่มนักวิชาการด้านป่าไม้และแหล่งน้ำ มีแนวคิดอยู่บนฐานของการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์และปัจจัยทางชีวภาพในระบบนิเวศน์ จึงได้ให้ความหมายของการจัดการลุ่มน้ำ ดังนี้

---

[9] เรื่องเดียวกัน, หน้า41-43.

[10] สหัทยา วิเศษ และ นิคม บุญเสริม.การจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน.(กรุงเทพฯ.โรงพิมพ์เดือนตุลา,2547)

- การจัดการพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ที่มีขอบเขตแน่ชัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้น้ำที่มีปริมาณเหมาะสม มีคุณภาพดี และมีระยะเวลาการไหลตลอดทั้งปีอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งสามารถควบคุมเสถียรภาพของดินและการใช้ทรัพยากรอย่างอื่นในพื้นที่นั้นด้วย

- การดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกรูปแบบบนลุ่มน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลผลิตของน้ำท่าในด้านปริมาณ คุณภาพ และช่วงเวลาที่ไหลให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

- การจัดพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดที่มีขอบเขตแน่ชัด เพื่อให้มีน้ำที่ดีและมีปริมาณที่เพียงพอ และมีการไหลอย่างสม่ำเสมอ ป้องกันการพังทลายของดิน รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของประชาชนในลุ่มน้ำให้ดีขึ้น โดยส่งเสริมและพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ในการดำรงชีพบนฐานของการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและน้ำอย่างยั่งยืน

ดังนั้นการจัดการลุ่มน้ำตามแนวคิดของนักวิชาการด้านป่าไม้และแหล่งน้ำ จึงเป็นการดำเนินการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่ไม่ใช่แค่เพียงทรัพยากรน้ำ ในพื้นที่นั้นๆ เพื่อให้ได้น้ำในปริมาณและคุณภาพที่เพียงพอกับความต้องการ มีอัตราการไหลสม่ำเสมอ ซึ่งรวมไปถึงการจัดการทรัพยากรอื่นๆ ในลุ่มน้ำ เช่น การใช้ที่ดิน การควบคุมมลพิษ และการกำหนดแผนการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแต่ละชนิดอย่างเหมาะสม

2) กลุ่มที่สอง กลุ่มผู้ทำงานด้านการพัฒนาชุมชน ชาวบ้าน นักวิชาการในศาสตร์อื่นๆ และนักพัฒนาองค์กรเอกชน โดยเห็นว่าลุ่มน้ำ นอกจากจะเป็นหน่วยพื้นฐานตามธรรมชาติที่มีทรัพยากรดิน น้ำ ป่า และสิ่งแวดล้อมภายในลุ่มน้ำแล้ว ลุ่มน้ำยังเป็นพื้นที่ทางสังคม มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับทรัพยากรธรรมชาติ เพราะตามพื้นที่ลุ่มน้ำจะมีชุมชนอาศัยอยู่ และเป็นแหล่งรวมของวัฒนธรรม ความรู้และภูมิปัญญาที่ชุมชนนั้นๆ ได้สั่งสม ถ่ายทอดและสืบสานกันมา รวมทั้งมีกระบวนการเรียนรู้ การสั่งสมประสบการณ์ในการดำรงชีวิตที่พึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ โดยชาวบ้านจะรู้จักทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มน้ำที่ตนอาศัยเป็นอย่างดี ซึ่งชาวบ้านและชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในแต่ละพื้นที่ของลุ่มน้ำ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาการให้ความหมายของลุ่มน้ำและการจัดการลุ่มน้ำของทั้งสองกลุ่มตามการแบ่งของ สหัทยา และ นิคม จึงอาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นเป็นทั้งหน่วยพื้นที่ทางกายภาพ และพื้นที่ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง ดังนั้นการจัดการลุ่มน้ำจึงมิใช้เพียงแค่การจัดการพื้นที่ แต่เป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งนั่นย่อมหมายถึงการมีปัจจัยที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในขณะที่ มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ[11] เห็นว่าแนวคิดเรื่องลุ่มน้ำเป็นการนำความรู้ทางด้านนิเวศวิทยาที่เน้นการศึกษาระบบความสัมพันธ์ของสรรพสิ่งต่างๆ ในธรรมชาติ โดยใช้สันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งของเขตของหน่วยทางนิเวศน์ เรียกว่า “ลุ่มน้ำ” และเชื่อว่าสรรพสิ่งต่างๆ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ ป่า สัตว์ มนุษย์ และอื่นๆ มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน โดยในประเทศไทยแนวคิดการจัดการลุ่มน้ำถูกนำมาใช้โดยหน่วยงานราชการ เช่น กรมป่าไม้ให้ความสนใจเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำ มุ่งเน้นจัดการในเชิงอนุรักษ์กีดกันคนออกจากพื้นที่ โดยไม่ได้ทำความเข้าใจเรื่องราวในมิติทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่วนกรมชลประทาน และกรมทรัพยากรน้ำมักมองลุ่มน้ำในแง่มุมการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

สำหรับประเทศไทย การจัดการลุ่มน้ำได้ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เสนอนโยบายที่จะให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานกับหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำ แผนการใช้น้ำ แผนอนุรักษ์แหล่งน้ำ และแผนการบริหารและควบคุมการใช้น้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เร่งดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำซึ่งยังไม่มีการพัฒนามากเพื่อนำน้ำมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำบางปะกง ลุ่มน้ำระยอง และลุ่มน้ำจันทบุรี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เน้นการจัดการในระดับลุ่มน้ำ โดยคำนึงถึงศักยภาพน้ำต้นทุนและความต้องการใช้น้ำของการอุปโภค การอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว การชลประทาน การผลิตกระแสไฟฟ้า และการรักษาระบบนิเวศวิทยา ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดให้มีการเร่งรัดการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีกฎหมายรองรับเพื่อวางแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเน้นระบบลุ่มน้ำเป็นหลัก และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ โดยให้มีการประสานงานในระดับชาติและในระดับลุ่มน้ำ

---

[11] มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.น้ำของใคร...เพื่อใคร...โดยใคร...?.กระบวนการแปรรูปน้ำจากระดับโลกสู่ประเทศไทย.ใน มนตรี จันทวงศ์.บรรณาธิการ.ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. 2548)หน้า40-41.

3) แนวคิดการจัดการด้านความต้องการใช้น้ำ (Demand Side Management)

อดิศร์ อิศรางกูร และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์[12] เห็นว่าทรัพยากรน้ำอยู่ในสถานะเปิดให้ใช้โดยทั่วไปหรือเข้าถึงได้โดยเสรี (Open Access) ซึ่งเป็นต้นเหตุของความขัดแย้ง ในอนาคตปัญหาขาดแคลนน้ำมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างระบบจัดการที่ดี เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ เริ่มจากแนวความคิดใหม่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือ การเก็บค่าน้ำ และการจัดให้มีการซื้อขายน้ำ

1. การเก็บค่าน้ำ (Water Pricing) การเก็บค่าน้ำ เป็นข้อเสนอให้รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตหรือจัดหาน้ำ เก็บค่าน้ำจากผู้ใช้ตามสภาพความหายากหรือสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสจริง เช่น ต้นทุนด้านการลงทุน การจัดการ หรือการบำรุงรักษา เป็นต้น การเก็บค่าน้ำจะทำให้รัฐมีเงินสำหรับบำรุงรักษาระบบจัดส่งน้ำ หรือนำไปใช้ในการลงทุนจัดหาน้ำต่อไปได้ และยังส่งเสริมให้เกิดการประหยัดในการใช้น้ำ การตั้งราคาค่าน้ำนั้นเพื่อจูงใจให้การใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การซื้อขายน้ำ (Tradable Water Market) ตลาดซื้อขายน้ำ คือการที่ผู้ใช้น้ำรายหนึ่งสามารถขายน้ำ หรือขายกรรมสิทธิ์การใช้น้ำให้กับผู้ใช้น้ำรายอื่น โดยให้ราคาน้ำปรับเปลี่ยนตามกำลังซื้อขาย การเปลี่ยนแปลงจากระบบเข้าถึงโดยเสรีเป็นระบบตลาด จำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิการใช้น้ำและกรรมสิทธิ์จะต้องเป็นธรรม การซื้อขายน้ำเป็นเครื่องมือที่เน้นให้ผู้ใช้น้ำเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการจัดสรร และการมีส่วนร่วมในการลงทุนและการดูแลรักษาระบบส่งน้ำ การนำระบบการซื้อขายน้ำมาใช้ หรือการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้น้ำเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้นไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมชลประทาน จะหมดความสำคัญลงไป แต่จะเป็นเพียงการจัดรูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำใหม่ โดยเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากเดิมที่เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้ให้ มาเป็นผู้ดูแลให้การทำงานของตลาดน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและช่วยเหลือให้ผู้มีรายได้ต่ำสามารถมีน้ำใช้อย่างเพียงพอ

---

[12] อดิศร์ อิศรางกูร และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์.การจัดการทรัพยากรน้ำด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์.ใน มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และ อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, บรรณาธิการ.ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้ (กรุงเทพฯ.ฝ่ายทรัพยากรและธรรมชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2538) หน้า85-108.

เช่นเดียวกับ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ[13] ที่เห็นว่าการจัดการด้านความต้องการใช้น้ำหรือด้านอุปสงค์ เป็นการตอบสนองเป้าหมายในการจัดในการจัดการทรัพยากรน้ำทางด้านประสิทธิภาพ โดยเสนอให้มีการตั้งราคาน้ำ หรือเรียกเก็บค่าน้ำจากผู้ใช้น้ำตามปริมาณน้ำที่ใช้ หรือชนิดของพืชที่ปลูก ในอัตราที่สะท้อนถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในการจัดหาน้ำ พร้อมทั้งนี้ให้มีการกำหนดสิทธิในน้ำให้มีความชัดเจนแยกออกจากสิทธิในที่ดิน สามารถถ่ายโอนได้ และมีกฎหมายรองรับ ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ผู้ถือสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลทรัพยากรน้ำ และเป็นการสนับสนุนให้เกิดกลไกตลาดน้ำขึ้น ทำให้ผู้ที่มีความต้องการใช้น้ำมากสามารถใช้น้ำให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง มีโอกาสซื้อสิทธิจากผู้ที่มีน้ำเหลือ หรือผู้ที่ใช้น้ำในกิจกรรมที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำ ซึ่งจะทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำมีประสิทธิภาพและถูกนำไปใช้ในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในขณะที่ มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ[14] เห็นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำด้านอุปสงค์เป็นแนวคิดที่ปฏิเสธระบบการเข้าถึงโดยเสรี (open access) เนื่องจากเชื่อว่าแนวคิดนี้เป็นสาเหตุของการใช้น้ำแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ก่อให้เกิดการแย่งชิงน้ำและความไม่ยุติธรรมในการใช้น้ำตลอดจนเป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของน้ำ ในปัจจุบันแนวคิดการจัดการด้านความต้องการน้ำจึงได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาเรื่องทรัพยากรน้ำมีแนวโน้มที่รุนแรงมากขึ้น และในขณะเดียวกันการสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทำได้ยากขึ้นเพราะได้ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และแนวคิดนี้มักได้รับการนำเสนอควบคู่กับการจัดหาแหล่งน้ำเพราะ หากไม่มีแหล่งน้ำที่เพียงพอคงไม่อาจจัดการความต้องการของผู้ใช้น้ำได้

4. **แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ** (Intergrated Water Resource Management : IWRM)

ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรร่วมที่มีความจำเป็นต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้นทรัพยากรน้ำยังมีผลในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ภายใต้ความเจริญทางเศรษฐกิจและการขยายตัวของเมือง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน

---

[13] มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ.แนวนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำสำหรับประเทศไทย(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย,2544)

[14] มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.น้ำของใคร...เพื่อใคร...โดยใคร...?.กระบวนการแปรรูปน้ำจากระดับโลกสู่ประเทศไทย.ใน มนตรี จันทวงศ์.บรรณาธิการ.ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. 2548)หน้า43.

การใช้น้ำ กระบวนการจัดการทรัพยากรน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการพิจารณาถึงความเท่าเทียมในการเข้าถึงทรัพยากรรวมถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน แต่ที่ผ่านมาการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นลักษณะของการจัดหาแหล่งน้ำ ในช่วงทศวรรษที่1990 มีการนำเอาแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำที่หลากหลายมาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำ หรือที่รู้จักกันคือการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Intergrated Water Resource Management: IWRM)

แนวคิด IWRM เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองการแก้ปัญหาวิกฤติน้ำ (water crisis) โดยได้รับความสนใจจากการประชุม International Conference on Water and the Environment ที่กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ การประชุมที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมน้ำโลกครั้งที่สอง (2nd World water Forum) และการประชุมสุดยอดโยฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Summit) โดยมีแนวคิดที่ว่าแต่ละประเทศจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของต้นทุน ความยั่งยืน ความยุติธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งควรมีการนำไปปฏิบัติทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการดับลิน (Dublin Principles) ประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ คือ[15]

หลักการที่หนึ่ง น้ำเป็นทรัพยากรที่หมดไปได้ (finite and vulnerable resource) และเป็นทรัพยากรที่ใช้เพื่อการดำรงชีพ การพัฒนา และการรักษาสิ่งแวดล้อม

หลักการที่สอง การจัดการทรัพยากรน้ำควรให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วยผู้ใช้น้ำ ผู้กำหนดนโยบายและแผนทุกระดับ

หลักการที่สาม ผู้หญิงควรเป็นศูนย์กลางในการจัดสรร การจัดการ และการอนุรักษ์น้ำ

หลักการที่สี่ น้ำมีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ควรจัดอยู่ในประเภทสินค้าทางเศรษฐศาสตร์ (economic goods)

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านเทคนิคของ Global Water Partnership (The technical Advisory Committee of Global Water Partnership) ได้ให้คำนิยาม การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ว่าเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการประสานกันของการพัฒนาและการจัดการ ทรัพยากรน้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืนของระบบนิเวศน์[16]

---

[15] World Meteorological Organization(WMO). The Dublin statement on water and sustainable development [Online], 2004. Available from: http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedece.html [2008, March 10]

[16] Global Water Partnership.. Integrated water resources management. (TAC background paper; no.4) [Online], 2000. Available from: http://www.gwpforum.org/gwp/library/Tacno4.pdf [2008, March 12]

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด[17] ได้กล่าวถึงการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการตามแนวคิดของ Francois Molle โดยสิ่งที่ต้องมีการบูรณาการ มีดังต่อไปนี้ 1)การบูรณาการต้องบูรณาการการใช้น้ำของต้นน้ำกับปลายน้ำ รวมทั้งการดูแลคุณภาพกับปริมาณไปพร้อมๆ กัน 2)การบูรณาการคือการใช้และการอนุรักษ์น้ำผิวดินกับน้ำใต้ดินทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ 3)การบูรณาการหมายถึงการจัดสรรน้ำระหว่างภาคเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพและความยุติธรรม 4)พื้นที่ลุ่มน้ำ ระบบนิเวศแม่น้ำ ปากแม่น้ำและชายฝั่งทะเล ต่างก็มีความต้องการน้ำในปริมาณที่เหมาะสมต่างกัน ดังนั้น จึงต้องบูรณาการความต้องการใช้น้ำของระบบนิเวศประเภทต่างๆ 5)ต้องบูรณาการคุณค่าของน้ำ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านศาสนา และวัฒนธรรมด้วย 6)ต้องบูรณาการระบบการบริหารกับระบบลุ่มน้ำ และจัดสรรให้เกิดความยุติธรรม 7) การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ ต้องมีการกำกับความต้องการของคนรวยและต้องคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสด้วย

สำหรับประเทศไทย ได้มีการนำเอาแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการโดยกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตาม การทำงานของอนุกรรมการลุ่มน้ำถูกตั้งคำถามและถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าที่จริงแล้วได้ทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงการสร้างความชอบธรรมและรับรองแผนงานต่างๆ ของภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ไม่ใช่ภารกิจของหน่วยใดหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเท่านั้น แต่การบูรณาการยังเป็นการจัดการทางสังคมด้วย จึงอาจสรุปได้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการพัฒนา และการจัดการแบบบูรณาการของทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรที่ดิน และทรัพยากรอื่นๆ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

2.2 **แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ** (water governance)

2.2.1 **ความหมายและความสำคัญของธรรมาภิบาล**

ความซับซ้อนทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่มีมากขึ้นนั้น ส่งผลกระทบต่อทุกสังคม แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่มีการให้

---

[17] มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด."การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ บูรณาการอะไร?", มติชนรายวัน (13 กรกฎาคม 2548): 8.

ความสำคัญต่อหลายภาคส่วน เป็นเป้าหมายของสังคมและเป็นการรวมเอาผลประโยชน์ของทุกตัวแสดงเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งยังสนับสนุนให้มีการร่วมกันตัดสินใจของตัวแสดงที่หลากหลาย เช่น ภาครัฐ ประชาสังคม และภาคเอกชน สิ่งสำคัญที่ถูกหยิบยกในแนวคิดธรรมาภิบาลคือการพัฒนา ซึ่งปัจจุบันภาครัฐไม่ได้มีบทบาทเพียงภาคส่วนเดียว[18] อย่างไรก็ตามแนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการถกเถียงอย่างกว้างขวางจากนักวิชาการ สถาบัน และองค์กรต่างๆ และถูกนำมาใช้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการให้คำนิยามที่แตกต่างกันไป

Kooiman กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ของทั้งภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาของสังคมร่วมกัน[19] แนวคิดธรรมาภิบาลของ Kooiman มีความน่าสนใจ 3 ประการ คือ 1) การมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) โดยเขาเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์ที่หลากหลาย ระหว่างตัวแสดงทางการเมืองและสังคม รวมถึงบุคคล องค์กรและสถาบันต่างๆ 2) การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคสังคมในปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันนั้นมีทั้งลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ 3) การมีปฏิสัมพันธ์ทำให้เกิดสถาบันและแบบแผนการปฏิบัติร่วมกัน

การให้คำนิยมของ Kooiman สอดคล้องกับธรรมาภิบาลในความหมายของ Rogers และ Hall ที่กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นความสัมพันธ์ของสังคมในวงกว้าง ซึ่งทำให้มิติของการปกครอง (government) แคบลง Rogers และ Hall ยังเห็นว่าสิ่งสำคัญของธรรมาภิบาลคือการกำหนดสถาบันและการบริหารซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ต่างกันให้สามารถโต้แย้งกันได้โดยสันติ และดำเนินการร่วมกันได้ โดยลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาลคือความครอบคลุมทุกภาคส่วน การสามารถอธิบายได้ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ซึ่งการปกครอง (government) ไม่สามารถเติมเต็มลักษณะเหล่านี้ได้ [20]

สำหรับ Bakker เสนอว่า ธรรมาภิบาล คือ กระบวนการซึ่งรวมเอาผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไว้ด้วยกัน มีกระบวนการตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับต่างๆ มีความรับผิดชอบจากการตัดสินใจนั้นๆ[21]

---

[18] Pierre. J(ed.), Debating Governance(London, Oxford University Press, 2000)

[19] Jan Kooiman, Governing as Governance(SAGE Publications, UK-USA-India, 2003), p.4.

[20] Peter Rogers and Alan W. Hall, Effective water governance(Global Water Partnership, TEC Background Paper, No.7, 2003)

[21] Karen Bakker “Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in the South." The Geographical Journal 169(4), 2003.

ในขณะที่ Rhodes กล่าวถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลไว้อย่างน่าสนใจคือ เป็นการเปลี่ยนความหมายของการปกครอง (government) และเป็นกระบวนการเปลี่ยนเงื่อนไขข้อบังคับหรือวิธีการใหม่ในการปฏิบัติต่อสังคม โดยแบ่งธรรมาภิบาลเป็น 6 ลักษณะ คือ [22]

1) ธรรมาภิบาลในฐานะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลง (governance as the minimal state) ในความหมายนี้เป็นการใช้ระบบตลาดหรือกึ่งตลาดในการให้บริการสาธารณะ รัฐถูกลดบทบาทลงโดยมีการแปรรูปการให้บริการต่างๆ ต่อสาธารณะ

2) บรรษัทธรรมาภิบาล (corporate governance) การใช้ธรรมาภิบาลในความหมายนี้คือการที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทางและควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบทั้งงานของบริษัทและรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม การบริหารบรรษัทนี้จะถือว่าผู้บริหารและผู้ถือหุ้นไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน ต้องเป็นผู้บริหารอาชีพ จะต้องมีการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งนี้มิใช่แต่เพื่อผลกำไรอย่างเดียวแต่จะต้องเปิดเผย โปร่งใส และสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่แท้จริง

3) การบริหารงานสาธารณะแบบใหม่ (new public management) การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการริเริ่มเพื่อแข่งขันตอบสนองประชาชนเสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้บริหารงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ผลักดันการทำงานจากระบบราชการไปสู่ชุมชนให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเอง การวัดความสามารถของข้าราชการของรัฐวัดจากประสิทธิผลในการทำงาน ข้าราชการของรัฐจะถือว่าบริการคือพันธะกิจของตน นอกจากนั้นจะเป็นตัวเชื่อมประสานทุกส่วนของสังคม กล่าวคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อสังคม ซึ่งเรียกว่าเป็นการบริหารงานสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management: NPM)

4) การบริหารจัดการที่ดี (good governance) เป็นการจัดการที่เน้นประสิทธิภาพ ระบบการตัดสินใจ และกรอบกฎหมายมีอิสระในการทำสัญญา การบริหารเงินทุนสามารถอธิบายได้ ความรับผิดชอบของตัวแทน เคารพในกฎหมายและสิทธิมนุษยชน และมีโครงสร้างทางสถาบันที่หลากหลาย โดยธรรมาภิบาลลักษณะนี้เป็นธรรมาภิบาลที่ธนาคารโลกนำไปใช้กับประเทศด้อยพัฒนา

5) ระบบสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ (socio-cybernetic system) เป็นการให้ความสำคัญกับการจำกัดอำนาจส่วนกลาง โดยอ้างว่าไม่มีอำนาจจากส่วนใดเพียงอำนาจเดียว แต่มี

---

[22] R.A.W. Rhodes., Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability(Open University Press, Buckingham,1997)

ตัวแสดงที่หลากหลายในบริบทของนโยบายสาธารณะ ตัวแสดงต่างๆ มีความเป็นอิสระ ขอบเขตของภาครัฐและภาคเอกชนไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน มีรูปแบบการปฏิบัติที่หลากหลาย ธรรมาภิบาลจึงเป็นผลของปฏิสัมพันธ์และการปกครองสังคม

6) องค์กรเครือข่ายจากภาคสาธารณะและภาคเอกชน (self-organizing network) มีตัวแสดงที่เป็นอิสระมากมายในการให้บริการ ทำให้องค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงต้องมีเครือข่าย โดยเครือข่ายไม่ได้มีเพียงภาครัฐ เครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่กว้างขวาง ดังนั้นธรรมาภิบาลลักษณะนี้จึงให้ความสำคัญเรื่องความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่สามารถรวบรวมทรัพยากรเพื่อบริการต่อสาธารณะ ดังนั้น องค์กรเครือข่ายจะสามารถนำเอาข่าวสาร ข้อมูล และเงินทุน รวมทั้งเทคโนโลยีมาร่วมกันในการทำงาน เมื่อมีระบบเครือข่ายเกิดขึ้นก็จะมีทรัพยากรมากขึ้นด้วย ทำให้มีอิสระและมีอำนาจในการต่อรองเกิดขึ้นอีกด้วย รัฐบาลกลางจะเข้ามาก้าวก่ายสั่งการได้อย่างจำกัด

ทั้งนี้พบว่าแนวคิดธรรมาภิบาลได้รับความสำคัญอย่างมากจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งไม่เพียงแต่การให้คำนิยามต่อธรรมาภิบาลเท่านั้น แต่ยังได้เสนอแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย เช่น

ธนาคารโลก นำแนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายการให้เงินกู้กับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอรัปชั่นของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา ที่มีปัญหาในการบริหารเรื่องการกู้เงินของธนาคารโลกไปแล้วไม่สามารถคืนเงินได้ ธนาคารโลกจึงให้ความหมายของธรรมาภิบาล คือ “ลักษณะและวิถีทางของการใช้ที่อำนาจได้ถูกใช้ ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา” ดังนั้นในทัศนะของธนาคารโลก ธรรมาภิบาล คือการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ และมีเสรีภาพของสื่อมวลชน[23]

สำหรับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในความหมายของประสิทธิภาพและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับประเด็นต่างๆ ดังนี้

---

[23] นฤมล ทับจุมพล.แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ”. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

1) การดำรงอยู่ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 2) ความโปร่งใสในระบบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ 3) ประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรของภาครัฐ 4) เสถียรภาพ และความโปร่งใสของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งด้านกฎหมายที่มีต่อกิจกรรมของเอกชน 5) เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค และการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 6) การพัฒนาสถาบันและระบบการบริหาร โดยการแก้ปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น ในการจัดสรรทรัพยากร

ในขณะที่ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เห็นว่า ธรรมาภิบาล คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล นั่นคือ การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้[24]

จะเห็นได้ว่าโดยนัยความหมายธรรมาภิบาลของธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลโดยการเชื่อมโยงเข้ากับการช่วยเหลือฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทั้งนี้เป็นการให้ความสำคัญที่ภาครัฐ โดยรัฐบาลควรให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ในแง่นี้จึงอาจมองได้ว่าการให้ความหมายธรรมาภิบาลขององค์กรการเงินระหว่างประเทศเหล่านี้ แท้ที่จริงแล้วเป็นการใช้แนวคิดธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลนั้นๆ ที่มีต่อต่างประเทศหรือองค์กรการเงินระหว่างประเทศ

นอกจากนี้แนวคิดธรรมาภิบาล ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล โดยเห็นว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพที่ดีขึ้น เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลจึงหมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียม มีคำตอบและเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้[25] ในขณะที่ United Nation and Development Program ให้ความสำคัญของธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหารและภาคเศรษฐกิจ ที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ

---

[24] อมรา พงษาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรลีรดะพันธุ์."องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย." ใน รายงานผลการวิจัยเรื่อง "องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย"(กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2541.)

[25] United Nation, Millennium Declaration. [Online], 2000. Available from: <http://www.un.org/millennium/summit.htm>.[2008, April 1]

และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มต่างๆ สามารถปกป้องผลประโยชน์ สิทธิของตนตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากคนจน คนด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา [26]

การให้ความหมายธรรมาภิบาล ขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น UN และ UNDP นั้น เป็นการแสดงให้เห็นความหมายของธรรมาภิบาลที่กว้างขวางขึ้นจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับภาครัฐในการสร้างธรรมาภิบาลเพื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สังคม มากขึ้น รวมถึงการให้ความสำคัญกับความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับนักวิชาการไทยมีการตีความและให้คำนิยามต่อแนวคิดธรรมาภิบาล ที่แตกต่างกันไป ทำให้การอธิบายว่าอะไรคือธรรมาภิบาล มีความหลากหลาย แนวคิดธรรมาภิบาล จึงเป็นแนวคิดที่เป็นการต่อสู้ในเชิงวาทกรรมทางการเมืองเหมือนดัง แนวคิดประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมือง หรือแนวคิดประชาสังคม[27] นอกจากนี้การใช้แนวคิดธรรมาภิบาล ส่วนหนึ่งถูกมองว่าเป็นเครื่องมือทางการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ที่กลุ่มทุนข้ามชาตินำมาใช้ในการสร้างกติกาใหม่ให้กับสังคมโลก โดยลดบทบาทความสำคัญของอำนาจรัฐในแต่ละประเทศ และทำให้เกิดความเป็นสากลในการบริหารจัดการที่ง่ายต่อการควบคุมโดยอาศัยองค์กรการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือธนาคารโลก อย่างไรก็ตามการเกิดแนวคิดธรรมาภิบาล ที่เน้นการบริหารจัดการที่โปร่งใส การมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ และความเป็นธรรม เป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์กับทุกตัวแสดงในสังคมหากมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยและนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

---

[26] United Nation Development Programme (UNDP). Governance for sustainable human development [Online], 1997. Available from: http:// www.undp.org/policy/default.htm>.[2008, March 12]

[27] นฤมล ทับจุมพล.แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ”. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

2.2.2 ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

สิ่งสำคัญในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคือการนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีความเสมอภาคและเป็นธรรมต่อทุกกลุ่มคนในสังคม แต่สถานการณ์ความขัดแย้งในการแย่งชิงและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในปัจจุบันได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพยากรส่วนรวม (common–pooled resource) ซึ่งไม่สามารถกีดกันการใช้ประโยชน์ได้(non-excludability) และเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป (sub tractability) ทำให้มีการใช้ประโยชน์โดยการขาดคำนึงถึงการอนุรักษ์และเป็นการผลักภาระให้กับสังคม และนำไปสู่ความขัดแย้งและความเสื่อมโทรมของทรัพยากร ดังนั้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เหมาะสมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมจึงส่งผลต่อส่วนรวม ปัญหาดังกล่าวจึงต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย แต่การพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมากมาย และรวมถึงการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา จึงต้องมีกลไกหรือเงื่อนไขที่เหมาะสมที่จะทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีความยั่งยืนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ดังนั้นการมีธรรมาภิบาลจึงเป็นเสมือนกลไกหรือเงื่อนไขที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นในทุกระดับ [28]

1) ความหมายและความสำคัญของธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

ความหมายของธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำค่อยๆ ปรากฏขึ้นและยังไม่มีคำนิยามที่เป็นมาตรฐานสากล เพราะการจัดการทรัพยากรน้ำมีความหลากหลายและซับซ้อนของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยองค์กร Global Water Partnership กล่าวว่า ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำคือระบบทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร ที่มีการจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำ และการให้บริการน้ำในระดับต่างๆในสังคม [29]

Rogers และ Hall กล่าวถึง ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ว่าเป็นความสามารถในการออกแบบนโยบายสาธารณะและกรอบโครงสร้างสถาบันซึ่งสังคมยอมรับและมีการใช้ทรัพยากร

---

[28] สุธาวัลย์ เสถียรไทย, ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ:สายธาร,2544)หน้า:2-3.

[29] Global Water Partnership, Effective water governance: learning from the dialogues[Online], 2002. Available from: http://www.gwpforum.org/gwp/library/Effective%20Water%20Governance.pdf [2008, March15]

ของสังคมเพื่อสังคม นโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและกระบวนการในการกำหนดนโยบายต้องมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและมีการนำไปปฏิบัติย่างมีประสิทธิภาพ ตัวแสดงต่างๆ ต้องมีส่วนร่วม นอกจากนี้ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำยังสัมพันธ์กับลักษณะและองค์กรทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และด้วยความซับซ้อนหลากหลายของผู้ใช้น้ำในสังคม การพัฒนา การจัดการ และการจัดสรรน้ำเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม ความมีประสิทธิภาพและความยั่งยืน จึงต้องมีการรับฟังและเคารพเสียงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย[30]

ในขณะที่ Linden Vincent ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำว่าให้ความสำคัญในประเด็นทางการเมือง สถาบัน และการมีส่วนร่วม โดยมีมิติที่สัมพันธ์กัน 3 มิติ คือ [31]

1.ธรรมาภิบาลเป็นกุญแจสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรน้ำที่ทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม

2.ภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล การดำเนินงานของสถาบัน รูปแบบทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วม ต้องมีความสอดคล้องกัน ซึ่งจะนำมาซึ่งการจัดการที่ดีเพื่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน โดยนำไปปฏิบัติผ่านระบบราชการ ระบบตลาด และเครือข่ายสถาบันใหม่ในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

3.ความเห็นที่สอดคล้องต่อรูปแบบการปฏิบัติของแนวคิดธรรมาภิบาล สามารถปฏิบัติได้ในแนวทางที่เชื่อมโยงกัน และจะต้องกระตุ้นให้มีสถาบันใหม่ในการจัดการทรัพยากรน้ำที่สามารถปฏิบัติงานได้ และมีความสัมพันธ์ทางการเมืองและการมีส่วนร่วม

ในช่วงที่ผ่านมาแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้มีการนำเสนอที่กว้างขวาง ทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์ และการอภิปรายถึงคุณค่าที่จะเกิดขึ้นหากนำไปสู่การปฏิบัติ

---

[30] Peter Rogers and Alan W. Hall, Effective water governance(Global Water Partnership, TEC Background Paper, No.7, 2003).pp.16-17.

[31] Linden Vincent, Mobilising Opportunities for Water Security: Politics, Institutions and Participation in Water Governance[Online], 2006. Available from: http://www.splash.bradford.ac.uk/files/PDF%20Linden%20Vincent%20seminar%205.pdf [2008, March 10]

โดย Tom Frank ได้สรุปข้อเสนอเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่มักได้รับการอภิปรายกันโดยทั่วไป ดังนี้ [32]

ข้อเสนอที่หนึ่ง ประชาชนมีสิทธิและการให้สิทธิในทรัพยากรน้ำ (citizens have rights and entitlements to water) สิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการพัฒนา

ข้อเสนอที่สอง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นส่วนสำคัญของธรรมาภิบาล (participation of stakeholders is an essential component of governance) ข้อเสนอนี้เกิดขึ้นโดยตรงจากการตระหนักว่าภาคส่วนต่างๆ ในสังคมมีความสำคัญ แต่ทั้งนี้จะพบว่ามีคำถามที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเกิดขึ้นได้อย่างไร กระบวนการทางสังคมจะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร และจะเกิดประโยชน์อย่างไรกับคนจน คนด้อยโอกาส

ข้อเสนอที่สาม ผู้หญิงเป็นผู้ใช้และผู้จัดการที่สำคัญ (women are key users and managers in practice of water) ข้อเสนอนี้เกิดจากหลักการดับบลิน แต่ก็เกิดคำถามที่น่าสนใจคือ ผู้หญิงจะได้รับการสนับสนุนภายใต้หลักธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างไร

ข้อเสนอที่สี่ จำเป็นต้องมีความร่วมมือในการให้บริการน้ำ (there is a need for partnerships to water service) ความร่วมมือเกิดขึ้นจากแนวคิดธรรมาภิบาลภายใต้ความไม่มั่นใจการจัดการของภาครัฐที่มีการจัดการแบบดั้งเดิม และความไม่มั่นใจในการแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน ที่ไม่ได้รับการยอมรับเสมอไป จึงจำเป็นต้องมีการร่วมมือกัน

ข้อเสนอที่ห้า ทรัพยากรน้ำเป็นสินค้าเศรษฐกิจ และมีค่าทางเศรษฐกิจ (water is an economic good and has economic value)

ข้อเสนอที่หก ทรัพยากรน้ำกำลังขาดแคลน (water is becoming scarce) ซึ่งการที่ทรัพยากรน้ำขาดแคลนทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้ง แม้จะมีการรับรู้กันโดยทั่วไปว่าทรัพยากรน้ำกำลังขาดแคลน แต่ก็มีการอภิปรายกันถึงการรับรู้สถานการณ์ดังกล่าวรวมถึงสาเหตุของการขาดแคลน ความขาดแคลนเป็นประเด็นทั้งทางกายภาพและทางสังคม โดยประเด็นทางกายภาพนั้นให้ความสำคัญกับการจำกัดอุปสงค์น้ำและเพิ่มอุปทานน้ำ ในขณะที่ประเด็นทางสังคมในการตอบสนองต่อปัญหาความขาดแคลนก็มีความสำคัญคือ รูปแบบของอำนาจที่ทำให้เกิดความขาดแคลนในบางภาคส่วนของสังคม และการกำหนดให้มีวิธีการใหม่ๆที่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

---

[32] Tom Frank, “Water Governance – What is the consensus?”, The Water Consensus - Identifying the Gaps, Bradford Centre for International Development, Bradford University, 2004.

ข้อเสนอที่เจ็ด ทรัพยากรน้ำควรถูกจัดการในระดับลุ่มน้ำ (water should be managed at the basin level) แต่ทั้งนี้ก็พบปัญหาเกี่ยวกับการให้คำนิยามของลุ่มน้ำ รวมถึงขนาดและขอบเขตของลุ่มน้ำ รวมถึงทรัพยากรอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำก็ต้องนำมาพิจารณา เช่น ที่ดิน ป่าไม้

ข้อเสนอที่แปด การแลกเปลี่ยนความรู้เป็นความจำเป็นพื้นฐานสำหรับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ (shared knowledge is an essential basis for water governance) ภายใต้ระบบราชการ ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ต่างๆ อยู่กับผู้เชี่ยวชาญ แต่แนวคิดธรรมาภิบาลต้องมีการทำงานอย่างมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ดังนั้นต้องมีการนำเอาความรู้ที่มีหลากหลายแนวทางและจากผู้มีส่วนร่วมที่หลากลาย ต้องมีการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน รวมถึงต้องมีการต่อรองระหว่างกัน

จะเห็นได้ว่าการให้คำนิยามต่อธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดการจัดการที่มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ ซึ่งพบว่าในปัจจุบันความหลากหลายซับซ้อนในการจัดการทรัพยากรน้ำมีมากขึ้น และมีความสัมพันธ์กันทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ดังนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงมีความสำคัญภายใต้การใช้ทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวม

การพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน โดยที่รัฐบาลต้องการลดความยากจนและเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นการพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลจึงมีความเกี่ยวข้องทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมถึงสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ UNDP และ IFAD เห็นว่ามีลักษณะที่สำคัญใน 4 มิติ คือ[33]

1.มิติทางสังคม ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคในการจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดการทรัพยากรน้ำ

2.มิติทางเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการใช้น้ำ และบทบาทในภาพรวมของทรัพยากรน้ำต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ

---

[33] UNDP and IFAD, The Challenges of Water Governance, The United Nations, World Water Development Report 2: Water a shared responsibility[Online], 2006 . Available from: http://www.undp.org/water/watergovernace.html [2008, March 12]

3.มิติทางการเมือง ให้ความสำคัญกับการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในกระบวนการทางการเมืองและผลลัพธ์จากการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ

4.มิติด้านความมั่นคงของสภาพแวดล้อม การพัฒนาธรรมาภิบาลเพื่อความมั่นคงในการใช้ทรัพยากรน้ำและความมั่นคงของระบบนิเวศน์

การตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลทั้ง 4 มิตินี้ มีความเชื่อมโยงกันใน 3 ภาคส่วน คือ รัฐบาล ภาคเอกชน และประชาสังคม ซึ่งมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมในการใช้น้ำ การจัดการทรัพยากรน้ำและการให้บริการน้ำในระดับต่างๆ ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นการกำหนดว่าใครมีสิทธิในทรัพยากรน้ำ ใครจะได้รับน้ำชนิดใด เมื่อไร อย่างไร และสัมพันธ์กับการให้บริการน้ำอย่างไร รวมถึงมีผลประโยชน์อย่างไรจากทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำต้องมีบทบาททางการเมืองด้วย

ปัจจุบันหลายประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งการกำหนดนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1.การกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ การกระจายอำนาจการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมมีความสำคัญ โดยผ่านการกระจายอำนาจรัฐในการตัดสินใจและการจัดการการปกครองในระดับที่ต่ำลงไป รวมถึงภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยการมีส่วนร่วมจะช่วยให้การตัดสินใจมีข้อมูลมากขึ้น มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติการและแก้ปัญหาความซับซ้อน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาความเป็นอยู่ของตัวเอง

2.สนับสนุนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ ภายใต้กลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรทางสังคม กลุ่มผู้ใช้น้ำ และองค์กรพัฒนาเอกชน ต่างมีบทบาทสำคัญและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีหลายบทบาทหน้าที่ เช่น ภาคเอกชนจัดหาและบริการน้ำ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรทางสังคมแสดงบทบาทระหว่างรัฐกับสังคมหรือแสดงความรับผิดชอบต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถถ่วงดุลอำนาจรัฐ องค์กรประชาสังคมเชื่อมโยงความรู้ในบริบทของท้องถิ่น เช่น ทางเลือกในการแก้ปัญหาให้อยู่ในบริบทของท้องถิ่น ดังนั้นการร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ นั้นมีสิ่งสำคัญ คือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิสัยทัศน์กันและกัน การที่สามารถเข้ากันได้ การมีตัวแทนที่เสมอภาคกัน การมีความชอบธรรม มีการสื่อสารต่อกัน และมีความเข้าใจและเชื่อใจกัน

3.ใช้หลักการการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการและการจัดการลุ่มน้ำ

4.จำแนกบทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ การกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบผ่านการบัญญัติกฎหมายในเรื่องสิทธิ โดยสิทธิในทรัพยากรน้ำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจะทำให้เกิดประโยชน์ทางสังคม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อม คือ เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ สามารถพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรน้ำ และสิทธิในทรัพยากรน้ำ จะกระตุ้นให้เกิดการจัดการเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ

5.การร่วมมือกันข้ามขอบเขตแหล่งน้ำ ในพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น จึงมีการเสนอให้มีการใช้น้ำร่วมกันโดยการร่วมมือกันเพื่อการพัฒนาทรัพยากรน้ำไปด้วยกัน แม้ว่าจะยังไม่มีรายละเอียดการร่วมมือข้ามขอบเขตแหล่งน้ำที่สามารถนำไปใช้ได้ในทุกพื้นที่ แต่ก็มีความสำคัญเพราะผลประโยชน์จากทรัพยากรน้ำยังถูกใช้ร่วมกัน

แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงเป็นความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคล สถาบัน ผู้ตัดสินใจ ซึ่งทั้งหมดมีความสัมพันธ์ต่อกัน การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เพราะจะทำให้ข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจมีมากขึ้น แก้ปัญหาความขัดแย้ง และเป็นการรับประกันว่ากลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนจนในชนบท มีโอกาสที่จะรับผิดชอบตัวเองนั่นคือการได้รับสิทธิของตนเอง สิ่งสำคัญคือการให้อำนาจกับคนในชุมชน ความไว้ใจ ความยุติธรรม ความเท่าเทียม ความรับผิดชอบและความโปร่งใส โดยแนวทางที่จะบูรณาการหลักการเหล่านี้คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการจากลักษณะบนลงล่าง (top-down) หรือจากผู้เชี่ยวชาญและภาคเอกชน มาเป็นการจัดการจากล่างสู่ข้างบน เพราะเป็นการรวมเอาประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

2) แนวทางที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

การกำหนดแนวทางของธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำมีความยุ่งยากซับซ้อนแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อย่างไรก็ตามการทำให้ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำมีผลในทางปฏิบัติ จำเป็นต้องออกแบบและแก้จุดอ่อนของภาครัฐและเพิ่มศักยภาพของภาคประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงจำเป็นต้องทำให้เกิดผลในทางนโยบาย กฎหมาย และสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำ

Rogers and Hall เห็นว่าธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ จะประสบความสำเร็จ ถ้าโครงสร้างทางสังคมเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากภาคประชาสังคม และภาคเอกชน โดยมีแนวทางและการปฏิบัติ ดังนี้[34]

แนวทาง (Approach)

- การเปิดเผยและความโปร่งใส (open and transparent) สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะทำงานอย่างเปิดเผยและทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ง่าย การตัดสินใจในนโยบายควรมีความโปร่งใส

- มีความครอบคลุมและมีการสื่อสาร (Inclusive and Communicative) ต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในทุกระดับ การมีส่วนร่วมอาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวทางสังคม การมีอิสระขององค์กรต่างๆ การโต้แย้งทางความคิด สถาบันและระบบจำเป็นต้องสื่อสารท่ามกลางตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางตรง จะทำให้ประชาสังคมมีส่วนในธรรมาภิบาลที่กว้างขวางขึ้น

- มีความเชื่อมโยงและการบูรณาการ (Coherent and integrative) นโยบายและการปฏิบัติต้องเชื่อมโยงสถาบันในระดับต่างๆ ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะมีการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (integrated water resource management : IWRM) และสถาบันจำเป็นต้องพิจารณาถึงการใช้และผู้ใช้ทุกกลุ่ม รวมถึงผลกระทบกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ

- มีความเสมอภาคและจริยธรรม (Equitable and ethical) ควรมีความเสมอภาคระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ โดยการพัฒนาและการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณาถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด นอกจากนี้ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะอยู่บนพื้นฐานของหลักจริยธรรมของสังคม และอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ความยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน การเข้าถึงทรัพยากรและความเป็นเจ้าของทรัพยากร อีกทั้งระเบียบกฎหมายควรจะมีความยุติธรรมและบังคับใช้อย่างเป็นธรรม

การปฏิบัติการ (Performance and Operation)

- มีความรับผิดชอบ (Accountable) บทบาทในการบัญญัติกฎหมายและกระบวนการบริหารต้องมีความชัดเจน เปิดเผย แต่ละสถาบันต้องอธิบายและรับผิดชอบในสิ่งที่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาล เอกชนและภาคประชาสังคมต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยความรับผิดชอบจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับองค์กรและการตัดสินใจ

---

[34] Peter Rogers and Alan W. Hall, Effective water governance(Global Water Partnership, TEC Background Paper, No.7, 2003).pp.26-29.

- มีประสิทธิภาพ (Efficient) ประสิทธิภาพในทางเศรษฐศาสตร์กับทางการเมือง สังคม และสภาพแวดล้อม จำเป็นต้องทำให้เกิดความสมดุล เพราะประสิทธิภาพแต่ละด้านมีความแตกต่างกัน

- การตอบสนองและความมั่นคงยั่งยืน (Responsive and sustainable) นโยบายต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐาน มีการประเมินผลกระทบในอนาคต การตัดสินใจและการนำไปปฏิบัติที่เหมาะสม นอกจากนี้สถาบันควรจะคำนึงถึงความยั่งยืนในระยะยาว เพราะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะคำนึงถึงการให้บริการน้ำในอนาคตด้วย

ในขณะที่ UNDP และ IFAD ได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและกลุ่มต่างๆ ทางสังคม ในการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ทั้งในแนวราบโดยผ่านภาคส่วนต่างๆ ระหว่างเมืองกับชนบท และในแนวตั้งคือจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยมีหลักการปฏิบัติทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังต่อไปนี้[35]

1. การมีส่วนร่วม (Participation) พลเมืองทุกคนทั้งชายและหญิง ควรมีสิทธิทั้งทางตรงหรือผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนหรือประสานผลประโยชน์ ในกระบวนการนโยบายและการตัดสินใจ การเพิ่มการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จะใช้แนวทางร่วมกัน

2. ความโปร่งใส (Transparency) ควรมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สังคม โดยกระบวนการจัดการ สถาบันในการจัดการ และข้อมูลข่าวสารต้องเข้าถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3. ความเสมอภาค(Equity) ทุกกลุ่มในสังคมควรจะมีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ของตนอย่างเสมอภาคกัน

4. ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) กระบวนการและสถาบันควรจะผลิตผลลัพธ์ที่ดีที่สุดต่อผู้ใช้ทรัพยากร

5. หลักนิติธรรม (Rule or law) ระบบกฎหมายควรจะมีความยุติธรรม และบังคับใช้อย่างยุติธรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

6. ความรับผิดชอบ (Accountability) รัฐบาล ภาคเอกชน และองค์กรประชาสังคม ควรจะรับผิดชอบต่อสาธารณะ หรือรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นตัวแทน

---

[35] UNDP and IFAD, The Challenges of Water Governance, The United Nations, World Water Development Report 2: Water a shared responsibility [Online], 2006 . Available from: http://www.undp.org/water/watergovernace.html [2008, March 12]

7. ความสอดคล้อง (Coherency) ภายใต้ความยุ่งยากซับซ้อนในทรัพยากรน้ำ นโยบายและการปฏิบัติต้องมีความสอดคล้อง เชื่อมโยง ครอบคลุม และง่ายในการทำความเข้าใจ

8. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการในการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะให้บริการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน และตอบสนองอย่างเหมาะสมต่อความต้องการ

9. การบูรณาการ (Integration) ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะเพิ่มและสนับสนุนการบูรณาการแนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งหมด

10. หลักจริยธรรม (Ethical) ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักจริยธรรมของสังคม เช่น การให้ความเคารพในสิทธิน้ำแบบดั้งเดิม หรือสิทธิของชุมชน

UNDESA UNDP และUNECE เห็นว่าภายใต้ความหลากหลายและซับซ้อนของผู้ใช้น้ำในสังคม การจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมนั้น ต้องทำให้ความคิดเห็นของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ได้รับการพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นได้ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นต่อไปนี้[36]

- การมีส่วนร่วม(participation) ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมทั้งทางตรงหรือผ่านองค์กรตัวแทนต่างๆ ผ่านกระบวนการของนโยบายและการตัดสินใจ โดยการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- ความโปร่งใส (transparency) ควรจะมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะ กระบวนการตัดสินใจควรจะโปร่งใสและเปิดเผย เพื่อให้เกิดการพิจารณาจากภาคสาธารณะ
- ความเสมอภาค (equity) ทุกกลุ่มในสังคมควรจะมีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ของตัวเองอย่างเสมอภาคกัน
- ความรับผิดชอบ (accountability) ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมควรจะรับผิดชอบต่อสาธารณะ หรือผลประโยชน์โดยรวม
- ความสอดคล้อง (coherency) ความซับซ้อนของทรัพยากรน้ำที่มีมากขึ้นนั้น ต้องมีนโยบายและการปฏิบัติต้องดำเนินการอย่างสอดคล้องและง่ายในการทำความเข้าใจ

---

[36] United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme and United Nations Economic Commission for Europe, Governing Water Wisely for Sustainable Development; Management Challenges : Stewardship and Governance, 2003.pp.371-373.

- การตอบสนอง (responsiveness) สถาบันหรือกระบวนการจัดการควรจะให้บริการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม และตอบสนองอย่างเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงความต้องการหรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป
- การบูรณาการ (integrative) ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะมีการบูรณาการแนวทางต่างๆ เข้าด้วยกัน
- จริยธรรม (ethical) ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางจริยธรรม เช่น การยอมรับสิทธิในทรัพยากรน้ำตามประเพณี วัฒนธรรมของชุมชน

อย่างไรก็ตามการทำให้ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำเกิดผลในทางปฏิบัติ โครงสร้างทางสังคมต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม ภาคเอกชน อย่างกว้างขวาง โดยธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้[37]

- สภาพแวดล้อมภายนอก ความสำคัญของข้อตกลงระหว่างระเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการค้า หรือการเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทข้ามชาติ
- การมีหุ้นส่วนการร่วมมือ บทบาทของภาครัฐและภาคประชาสังคมมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรส่วนรวม รัฐต้องมีบทบาทในการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม การเจรจาต่อรองในทรัพยากรน้ำ ควรจะเป็นการร่วมแบ่งผลประโยชน์และต้นทุนของทุกกลุ่ม
- ความกดดัน การพัฒนาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำถูกผลักดันมาจากปัจจัยภายใน เช่น สภาพเศรษฐกิจ ความต้องการของประชาชน ทรัพยากรที่ลดลง และแรงกดดันทางการเมือง หรือแรงกดดันจากภายนอก เช่น องค์กรระหว่างประเทศ
- สถาบัน ระบบกฎหมาย และระบบการจัดการ มีการพัฒนาอย่างช้าๆ และเปลี่ยนสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว
- การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อม มีผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศ
- ความยั่งยืน ภายใต้เงื่อนไขในปัจจุบันความยั่งยืนในการพัฒนาทรัพยากรและเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจไม่สามารถแยกจากกันได้

---

[37] Peter Rogers and Alan W. Hall, Effective water governance(Global Water Partnership, TEC Background Paper, No.7, 2003).pp.35-36.

นอกจากนี้การจะทำให้ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำเกิดผลในทางปฏิบัติ ต้องให้ความสำคัญเรื่องสิทธิในทรัพยากรน้ำด้วย เพราะในสังคมมีกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์จากทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกัน รัฐต้องตระหนักถึงสิทธิในทรัพยากรน้ำของกลุ่มต่างๆ กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินจะมีการกำหนดว่าใครเป็นเจ้าของและมีสิทธิในการควบคุม และเข้าถึงทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตาม สิทธิในทรัพยากรน้ำมักมีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากรน้ำ และการให้ค่าทางสังคม เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อม ต่อสิทธิในทรัพยากรน้ำ ดังนั้นจึงมีการเพิ่มแรงผลักดันให้มีการตระหนักถึงการทำให้เกิดสิทธิในทรัพยากรน้ำที่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นในหลายประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีความยุ่งยากซับซ้อน ของผู้ที่อ้างสิทธิในการใช้น้ำ [38]

Rogers and Hall เห็นว่า กระบวนการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ มักจะเกิดความลำเอียงโดยผู้มีอำนาจมักจะได้สิทธิมากกว่า โดยสิทธิที่ไม่เป็นทางการซึ่งเป็นระเบียบกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นซึ่งได้ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรม ในขณะที่การทำให้เป็นทางการจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรูปแบบที่เป็นทางการกับประเพณีวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำให้เกิดขึ้นกับประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสิ่งสำคัญ การโต้เถียงเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับระบบสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งมี ดังนี้[39]

- การเข้าถึงโดยเสรี (open access) คือระบบที่ไม่มีการกำหนดกลุ่มผู้ใช้หรือเจ้าของทรัพยากรน้ำ ทุกคนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ แต่ต้องเคารพในการใช้และการรักษาทรัพยากรน้ำ
- ทรัพย์สินร่วม (Common Property) กลุ่มที่เป็นเจ้าของทรัพยากรมีสิทธิที่จะกีดกันผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกและสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดสรร โดยผู้ที่เป็นสมาชิกมีทั้งสิทธิและหน้าที่ และเคารพในการใช้และการรักษาทรัพย์สิน และใช้สิทธิในการจัดการทรัพยากร
- ทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property) ปัจเจกบุคคลเป็นเจ้าของทรัพยากรและมีสิทธิที่จะกีดกันคนอื่นๆ และมีสิทธิในการถ่ายโอนสิทธิให้ผู้อื่น และต้องเคารพในการตัดสินใจของเจ้าของสิทธิ

---

[38] United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme and United Nations Economic Commission for Europe, Governing Water Wisely for Sustainable Development; Management Challenges : Stewardship and Governance, 2003.pp.373-374.

[39] Peter Rogers and Alan W. Hall, Effective water governance(Global Water Partnership, TEC Background Paper, No.7, 2003).pp.17-20.

- ทรัพย์สินของรัฐ (State Property) รัฐมีหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อประชาชนภายในรัฐ โดยการเข้าถึงทรัพยากรน้ำถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐ ปัจเจกบุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ

การควบคุมทรัพยากรของรัฐมีแนวโน้มที่จะให้สิทธิจากทรัพยากรส่วนรวมของกลุ่มไปสู่ทรัพยากรของรัฐ ซึ่งมักเกิดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลและการเข้าถึงโดยเสรี

อย่างไรก็ตามทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวม ผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มสามารถสร้างผลกระทบทางบวกและทางลบ ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและต่อสภาพแวดล้อมและธรรมชาติ การทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ต้องทำให้มีความชัดเจนในการให้ความหมายในสิทธิและภาระหน้าที่ในทรัพยากรน้ำ เช่น ควรกำหนดว่าใครควรได้สิทธิในทรัพยากรน้ำ และจะได้รับน้ำเมื่อไหร่[40] อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐจะเป็นผู้กำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำ แต่ก็มักมีปัญหาที่มาจากระบบราชการและการรวมศูนย์การควบคุม แต่ชุมชนและกลุ่มผู้ใช้น้ำสามารถสามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรส่วนรวมภายใต้ความเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ[41]

ทั้งนี้พบว่า ในระยะหลังผู้ที่สนับสนุนระบบตลาดเสรีมักเห็นด้วยกับการถ่ายโอนสิทธิในทรัพยากรน้ำ และการใช้กลไกราคา มาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยให้เหตุผลถึงความเป็นธรรมและประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเมื่อสิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของภาคเอกชน(Private Property) หรือเอกชนเป็นเจ้าของน้ำ ทำให้สามารถกีดกันผู้ที่ไม่มีสิทธิหรือไม่มีความสามารถในการจ่าย ดังนั้นจึงเป็นข้อกังวลว่าหากสิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของภาคเอกชนแล้ว น้ำจะกลายเป็นสินค้าและจะเป็นการกีดกันคนจนออกจากระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ[42] ดังนั้นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือการเปลี่ยนแปลงสถาบันและการถ่ายโอนสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะปัจจุบันคนจนทั้งใน

---

[40] United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme and United Nations Economic Commission for Europe, Governing Water Wisely for Sustainable Development; Management Challenges : Stewardship and Governance, 2003.p.374.

[41] Elinor Ostrom. Governing the Common: The Evolution of Institutions for Collective Action(Cambridge University Press,1990)

[42] United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme and United Nations Economic Commission for Europe, Governing Water Wisely for Sustainable Development; Management Challenges : Stewardship and Governance, 2003.p.375.

เมืองและชนบทมีแนวโน้มว่าจะเสียเปรียบในการเข้าถึงน้ำ ถ้าน้ำถูกจัดการโดยระบบตลาด ซึ่งเป็นการให้สิทธิกับภาคเอกชน ซึ่งจะให้สิทธิการใช้กับผู้ที่สามารถจ่ายค่าน้ำได้เท่านั้น ดังนั้นการทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ สิ่งที่สำคัญคือการให้สิทธิที่มีความยุติธรรมและความเสมอภาคในการใช้ทรัพยากรน้ำ

2.3 **แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน** (Water Privatization)

สิ่งหนึ่งที่สำคัญที่สุดและได้รับการถกเถียงอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำคือ การถ่ายโอน การกระจาย และการจัดการทรัพยากรน้ำหรือบริการน้ำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน กระบวนการเหล่านี้อาจเรียกง่ายๆ ว่า การแปรรูป (privatization) การดำเนินการกับทรัพยากรน้ำเหมือนเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ (commodinization) และการแปรรูปน้ำไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ ผู้ประกอบการภาคเอกชน นักลงทุน หรือเครื่องมือทางการตลาดถูกจัดหาเพื่อให้บริการน้ำมีมานานแล้วทั่วโลก แต่สิ่งใหม่คือ การพยายามขยายการแปรรูปน้ำเข้าไปในพื้นที่ต่างๆ และในขณะเดียวกันภาคสาธารณะก็มีความตระหนักและให้ความสนใจต่อปัญหาที่เกิดจากการแปรรูปน้ำ[43]

การแปรรูปอาจเป็นทั้งในลักษณะที่ภาคเอกชนเป็นส่วนหนึ่งหรือมีบทบาทนำในการจัดการเป็นความร่วมมือกับภาครัฐ หรือเอกชนมีอำนาจบริหารจัดการโดยสมบูรณ์ โดยที่ภาครัฐไม่มีส่วนเข้ามารับผิดชอบใดๆ โดยระดับที่ใหญ่สุดภาคเอกชนจะเป็นผู้สร้าง เป็นเจ้าของและดำเนินการกับทรัพยากรน้ำทั้งหมด ในขณะที่ระดับที่เล็กที่สุดคือ การบริการตู้น้ำหยอดเหรียญ อย่างไรก็ตามบทบาทของภาคเอกชนที่มีต่อทรัพยากรน้ำที่มีมากขึ้นนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม

2.3.1 **ความเป็นมาของการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน**

กระบวนการเปลี่ยนทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แร่ธาตุ ให้เป็นของรัฐและเอกชนได้เกิดขึ้นเป็นเวลานับร้อยปีในยุโรป ในรูปของโฉนดที่ดิน การให้เอกชนเช่าครอบครองพื้นที่ป่า สัมปทานแร่ธาตุ และอื่นๆ และถูกนำมาใช้ในประเทศอาณานิคม โดยภายหลังที่กลุ่มทุนได้แสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจนสามารถสะสมทุนสร้างความมั่งคั่ง และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของ

---

[43] Peter H. Gleick, Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, Rachel Reyes, The New Economy of Water The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water(Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2002) , p.21.

รัฐบาลทั้งในยุโรปและอเมริกามากขึ้นตามลำดับ กระบวนการดังกล่าวได้นำไปสู่การปรับตัวของแนวคิดการจัดระเบียบโลก โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามเย็น กลุ่มทุนข้ามชาติเข้าไปมีบทบาทในการลงทุน ควบคุม และผูกขาดทรัพยากรธรรมชาติในหลายประเทศ แนวคิดเสรีนิยมใหม่(Neo-Liberalism) จึงได้เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายจัดระเบียบโลกให้เป็นการค้าเสรี (Liberalization) ที่กลุ่มทุนสามารถเข้าไปใช้ทรัพยากรในแต่ละประเทศได้อย่างอิสระ โดยปรับลดอำนาจรัฐในการออกกฎเกณฑ์ผลประโยชน์ของประเทศลง (Deregulation) พร้อมกับการแปรรูปทรัพยากรและกิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐและประชาชนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน (Privatization) แนวทางเหล่านี้ได้ถูกผลักดันจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ [44]

เมื่อกลุ่มทุนข้ามชาติได้เข้าไปแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ไปเกือบหมดสิ้น ทรัพยากรน้ำจึงเป็นเป้าหมายใหม่ที่กำลังถูกแปรรูปให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เนื่องมาจากวิกฤติการณ์การแย่งชิงน้ำอย่างรุนแรง และความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ การจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชนจึงถูกนำเสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ในความหมายของการปรับปรุงการจัดส่งน้ำให้ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดกำไรในระยะยาวและพัฒนาการจัดการงบประมาณของชาติ เป้าหมายโดยทั่วไปของการแปรรูปคือการคืนต้นทุนเต็ม (full cost recovery) ในบริการการจัดหาน้ำ การแปรรูปทรัพยากรน้ำโดยทั่วไปมีการนำไปใช้ในหลายรูปแบบ โดยรัฐบาลมีการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับบริษัทเอกชน ทั้งนี้การร่วมกันกำหนดการจัดหาน้ำเพื่อให้ได้คุณภาพรวมถึงราคาน้ำขึ้นอยู่กับการต่อรองของรัฐบาล หากรัฐบาลที่มีหนี้สินมากมักจะมีอำนาจต่อรองน้อยและบางครั้งโน้มเอียงที่จะให้อำนาจกับบริษัทเอกชนในการบริหารจัดการ[45]

จึงกล่าวได้ว่าการให้ความสำคัญกับภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแนวคิดจากรัฐนิยม (statist) ซึ่งเห็นว่าความต้องการและปัญหาของสังคม สามารถจัดการได้โดยรัฐ ผ่านกระบวนการทางการเมือง ไปสู่ระบบตลาดเสรีนิยมใหม่ (neoliberal) ซึ่งเห็นว่าหน้าที่ทางสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจควรจะดำเนินการภายใต้ตลาดเสรี โดยรัฐมีเพียงบทบาทในการอำนวยความสะดวก และออกกฎระเบียบที่เอื้อต่อระบบตลาด ไม่เข้ามามีบทบาทโดยตรง โดยองค์กรการเงินระหว่างประเทศทั้งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ใช้ความเป็นเจ้าหนี้ สนับสนุนให้มี

---

[44] ศรีสุวรรณ ควรขจร และ กฤษดา บุญชัย.กระบวนการแปรรูปน้ำจากระดับโลกสู่ประเทศไทย.ใน มนตรี จันทวงศ์.บรรณาธิการ.ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ(กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548)หน้า20-21.

[45] Public Citizen, Profit Stream: The World Bank&Greedy Global Water Company[Online], 2002. Available from: http://www.wateractivist..org [2008, March 20]

การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเสรีนิยมใหม่ของรัฐบาลที่กู้เงิน ผ่านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางโยบายของแต่ละประเทศ[46] แนวคิดเสรีนิยมใหม่มีอิทธิพลต่อนโยบายและการพัฒนา โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ จากหลักการดับบลินในปี 1992 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา 4 ประการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ ทรัพยากรน้ำควรจะถูกดำเนินการเหมือนเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ(Economic goods) ทำให้เกิดการทบทวนถึงการจัดการทรัพยากรน้ำ การวางแผน และนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ แนวคิดที่ว่าน้ำเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ ได้ท้าทายแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ นักเศรษฐศาสตร์ได้ยึดเอาแนวคิดนี้ในการโต้แย้งว่าน้ำควรจะถูกดำเนินการโดยภาคเอกชนไม่ใช่รัฐ โดยให้เอกชนควบคุมการดำเนินงาน ใช้กฎระเบียบทางการเงิน ระบบตลาดและการแข่งขันด้านราคา แรงกดดันต่างๆ ทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ต้องพิจารณาและเปลี่ยนไปสู่การแปรรูปน้ำในที่สุด โดยมีเหตุผล สำคัญ 5 ประการ คือ [47]

1) ภายใต้ความเชื่อว่าการแปรรูปจะทำให้เกิดความพึงพอใจในการได้รับการจัดสรรน้ำ
2) ในการบริการน้ำพื้นฐาน ใช้ระบบธุรกิจภาคเอกชนดีกว่าภาครัฐ
3) ภาคเอกชนจะเคลื่อนย้ายทุนได้เร็วและถูกกว่าภาครัฐ
4) แนวความคิดที่ว่าควรลดบทบาทภาครัฐลง(minimal state) และเพิ่มบทบาทภาคเอกชน
5) ในทางปฏิบัติ การแข่งขันและประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำ ต้องให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น ได้ทำให้เกิดข้อถกเถียงที่มีต่อทรัพยากรน้ำ กล่าวคือ ข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่าน้ำเป็นบริการสาธารณะ (public good) และมีคุณค่าทางสังคม หรือ น้ำเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ(economic good) และมีค่าทางเศรษฐกิจ โดยฝ่ายที่เห็นว่าน้ำเป็นบริการทางสังคม เพราะน้ำสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งความเป็นอยู่ในระดับบุคคล ชุมชน และสังคม การเข้าถึงน้ำเป็นสิ่งพื้นฐานในการดำเนินชีวิต ดังนั้นการจัดส่งน้ำจึงเป็นบริการทางสังคมอันดับแรกในการพัฒนาสังคม การรับประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการทางสังคมที่เพียงพอ ต้องเรียกร้องให้ภาครัฐปฏิบัติการในบางระดับ เพราะตั้งแต่ภาคเอกชนเข้า

---

[46] Jessica Budds and Gordon McGranahan, Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia, and Latin America, in Water Privatization (Environment&Urbanization Vol.15 No.2 October 2003, 2003), p.91.

[47] Peter H. Gleick, Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, Rachel Reyes, The New Economy of Water The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water(Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2002) , p.22.

มามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นการแสวงหากำไรจากบริการทางสังคม ทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้น้ำของประชาชน สังคมต้องตระหนักว่าระบบตลาดจะมีประสิทธิภาพ ถ้าบริการทางสังคมถูกกำกับจากรัฐในบางระดับ และในบางกรณีรัฐบาลควรเป็นผู้บริการโดยตรง ถึงแม้ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีความสำคัญในแง่ของความจำเป็นต่อชีวิต และมีความสำคัญในแง่ของวัฒนธรรม ประเพณีด้วย

ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวอ้างว่า ในอดีตรัฐมักให้ความสำคัญกับการจัดหาแหล่งน้ำ แต่เมื่อรัฐไม่สามารถจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพราะภาคเอกชน มีเครื่องมือ เทคโนโลยี เพื่อรับประกันการมีน้ำที่เพียงพอ โดยมีแนวคิดที่ว่าความเจริญทางด้านเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องพัฒนาทรัพยากรน้ำแต่ต้องให้ความสำคัญกับการแปรรูปน้ำ และทำให้เกิดการแข่งขันในการใช้น้ำภายใต้แนวทางการสร้างกำไรสูงสุดจากผู้ใช้น้ำ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ[48]

ข้อถกเถียงต่อคุณค่าของทรัพยากรน้ำ มีผลต่อแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการให้คุณค่าของน้ำในความหมายที่เป็นบริการสาธารณะนั้น ภาครัฐจะมีบทบาทหน้าที่หลักในการจัดการทรัพยากรน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ในขณะที่การให้ความสำคัญกับคุณค่าของน้ำในความหมายทางเศรษฐกิจ จะมีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้ระบบตลาด อย่างไรก็ตามพบว่าในระยะหลังซึ่งภาคเอกชนเข้ามาการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น แต่ก็ทำให้ข้อถกเถียงเรื่องการให้คุณค่าต่อทรัพยากรน้ำยังคงมีอยู่ เพราะการกล่าวอ้างถึงประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำของภาคเอกชนส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรน้ำของประชาชน ซึ่งไม่อาจเข้าถึงน้ำได้ ดังนั้น น้ำในฐานะที่เป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ และน้ำในความหมายที่เป็นบริการสาธารณะหรือมีคุณค่าทางสังคม จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรให้ความสำคัญ ซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดแนวทางหรือสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำ

นอกจากนี้ Biswas[49] เห็นว่า ไม่เพียงแต่ข้อถกเถียงเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำในความหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องถูกจัดการโดยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ใน3 ลักษณะ คือ 1)ควรจะมีการกำหนดราคาค่าน้ำ 2)การจัดส่งทรัพยากรน้ำควรเป็นระบบตลาด 3)ทรัพยากรน้ำควรมีเอกชนเป็นเจ้าของ และน้ำในความหมายที่เป็นบริการทางสังคม โดยการจัดการจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

---

[48] Ibid, pp.5-6.

[49] Asit K. Biswas.Water Resources Development. An assessment of future global water issues, 2005.

ภาคสังคมควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทรัพยากรน้ำควรเป็นของส่วนรวม และควรยกเลิกการแปรรูปทรัพยากรน้ำ แต่ยังให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านชุมชนหรือท้องถิ่น (community or local approach) โดยเน้นความสำคัญของชุมชน รัฐบาลในระดับท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสามารถจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และมีการจัดสรรน้ำที่ไม่ต้องใช้กลไกราคา และแนวคิดด้านสิทธิทางสังคมและสิทธิมนุษยชน (social/human right approach) เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดสาธารณะและแนวคิดชุมชน ที่ได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าความเป็นมนุษย์ในอันดับแรก และสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำเพื่อความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับประกันการจัดหาทรัพยากรน้ำ รวมถึงความสะอาดของทรัพยากรน้ำด้วย

โดยสรุปการให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดการทรัพยากรน้ำเป็นการใช้เหตุผลความล้มเหลวในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ เช่น การไม่สามารถหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมเพื่อตอบสนองความต้องการที่มีมากขึ้นของภาคเมือง และอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำที่รุนแรงขึ้น การไม่สามารถควบคุมคุณภาพน้ำ และรัฐไม่มีงบประมาณมากพอในการดูแลจัดการ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้องค์กรการเงินระหว่างประเทศที่ใช้แนวทางตลาดเสรี ได้เสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำรูปแบบใหม่แทนการจัดการทรัพยากรน้ำแบบรัฐ โดยการแปรรูปทรัพยากรน้ำมาสู่ภาคเอกชน ให้ปัจเจกมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรน้ำจึงกลายเป็นสินค้าทางการตลาด และภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยมีการกล่าวอ้างถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดีกว่าภาครัฐ

2.3.2 รูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน

การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยทั่วไปไม่ได้มีความหมายเพียงแค่บริษัทเอกชน แต่ยังรวมถึงองค์กรที่ไม่เป็นทางการ เช่น องค์กรภาคประชาสังคม แต่องค์กรเหล่านี้มีขนาดเล็ก รวมถึงมีเงินลงทุนน้อยและรายได้ต่ำ จึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำได้เท่ากับภาคเอกชน ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงหมายถึงบริษัทเอกชนมากกว่า[50] โดย “การแปรรูป” หรือ “การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชน” มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่ง Jessica Budds และ Gordon McGranahan ได้แบ่งเป็น

[50] Jessica Budds and Gordon McGranahan, Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia, and Latin America, in Water Privatization (Environment&Urbanization Vol.15 No.2 October 2003, 2003), pp.88-89.

2 ลักษณะ คือ การที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง และการเข้ามามีส่วนร่วมโดยเป็นการร่วมมือกับภาครัฐ สำหรับการแปรรูปน้ำหรือการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของภาคเอกชน มีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับกรอบทางกฎหมาย ตัวบริษัทเอกชนเอง และลักษณะของสัญญา ซึ่งมีรูปแบบต่างๆ ดังนี้

1) สัญญาการให้บริการ (service contract) โดยทั่วไปสัญญาการให้บริการจะเป็นข้อตกลงระยะสั้น โดยภาคเอกชนที่ได้รับสัญญา จะมีความรับผิดชอบต่อลักษณะงานเฉพาะ เช่น การซ่อมท่อส่งน้ำ การติดตั้งท่อส่งน้ำ เป็นต้น ภายใต้สัญญาการจัดการ รัฐบาลจะถ่ายโอนการดำเนินการและการบำรุงรักษาให้กับบริษัทเอกชน แต่รัฐบาลยังคงรับผิดชอบในการลงทุนและการขายโครงการ
2) สัญญาเช่า (lease and affermage contract) สัญญาเช่ามีลักษณะใกล้เคียงกับสัญญาการให้บริการ แต่ภาคเอกชนจะรับผิดชอบการดำเนินงานและการบำรุงรักษาทั้งหมด
3) การสัมปทาน (concession) ภายใต้สัญญาสัมปทาน ภาคเอกชนจะจัดการผลประโยชน์ทั้งหมด และลงทุนในการขยายและบำรุงรักษาเอง รวมทั้งมีความเสี่ยงเองด้วย สัญญาสัมปทานจะมีระยะเวลาที่ยาวนาน เมื่อหมดสัญญาจะคืนสู่รัฐหรือจะมีการสัมปทานต่อขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างรัฐและเอกชน
4) Divestiture รูปแบบนี้ภาครัฐจะโอนการดำเนินการทั้งหมด รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานให้กับภาคเอกชนเป็นการถาวรโดยการขาย รูปแบบนี้มีใช้กันน้อย เช่น ประเทศอังกฤษและเวลส์

ประเด็นสำคัญหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำนอกจากรูปแบบการแปรรูปแล้ว คือ การผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) กล่าวคือ กิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ คือ กิจการที่ตลาดไม่สามารถรองรับผู้ประกอบการได้หลายราย เพราะกิจการนั้นต้องลงทุนสูงมาก จนต้องการขนาดของตลาดที่ใหญ่มาก จึงจะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ผู้ประกอบการจึงสามารถอยู่รอดทางธุรกิจได้ หากมีผู้ประกอบการหลายรายมาแย่งชิงตลาดกัน แข่งกันลงทุน ผู้ประกอบการทุกรายจะขาดทุนหมด ตัวอย่างกิจการประเภทนี้ เช่น กิจการท่อส่งก๊าซ กิจการสายส่งกระแสไฟฟ้า กิจการท่อส่งน้ำประปา เป็นต้น[51]

---

[51] ปกป้อง จันวิทย์."มองซ้ายมองขวา ว่าด้วย พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542". ประชาชาติธุรกิจ (28 พฤษภาคม 2550): 49.

ดังนั้น การมีผู้ผูกขาดเพียงรายเดียว ทำให้บริษัทที่ผูกขาดสามารถได้รับประโยชน์มากกว่าการแข่งขันที่มีหลายบริษัท เพราะบริษัทที่เข้ามาแข่งขันต้องใช้เงินจำนวนมาก เพื่อจะเข้าสู่ระบบตลาด ลักษณะแบบนี้เป็นตัวอย่างของความล้มเหลวของระบบตลาด เพราะจะไม่เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง และจะนำไปสู่ปัญหาราคาการให้บริการที่สูง ผลผลิตหรือการให้บริการมีคุณภาพต่ำ ผู้ผูกขาดมักจะดำเนินการเพื่อกำไรสูงสุดของตัวเอง ไม่ได้ให้ความสนใจกับการบริการต่อผู้ที่มีรายได้ต่ำ และกีดกันประชาชนออกจากแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ[52]

2.3.3 ผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน

ก่อนที่จะกล่าวถึงผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน ประเด็นสำคัญประการหนึ่งซึ่งมักถูกละเลยเพราะข้อกล่าวอ้างเรื่องประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการของภาคเอกชน นั่น คือ ใครคือผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน

Montree และคณะ ได้กล่าวถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากการแปรรูปทรัพยากรน้ำ คือ [53]

1) บริษัทเอกชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ จะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการแปรรูปทรัพยากรน้ำ กล่าวคือ จะไม่มีการแข่งขันที่แท้จริงในการจัดการทรัพยากรน้ำ เนื่องจากรัฐบาลให้บริษัทเอกชนสัมปทานการวางท่อน้ำรวมทั้งการส่งน้ำดิบเพื่อการผลิตน้ำประปา รัฐจะให้สิทธิกับบริษัทเอกชนในการจัดสรรน้ำ อนุญาตให้บริษัทเอกชนปรับราคาค่าน้ำประปาได้ รวมทั้งบริษัทเอกชนไม่ต้องแบกรับต้นทุนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น การสร้างเขื่อน หรือแหล่งเก็บน้ำต่างๆ และยังจ่ายค่าน้ำดิบในอัตราที่ต่ำมาก

2) สถาบันการเงินระหว่างประเทศจะได้รับประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ จะมีการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาระบบน้ำ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

---

[52] Annabelle Houdret and Miriam Shabafrouz, Privatization in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation: INEF Report 84/2006(Institute for Development and Peace, University Duisburg Essen, 2006), p.9.

[53] Montree, et.al, Water Privatization in Thailand, Foundation for Ecological Recovery, 2002 , p.7.

3) ยังไม่มีความชัดเจนว่าเกษตรกรและสังคมจะได้ประโยชน์อันใดจากการแปรรูปทรัพยากรน้ำ ทั้งที่เกษตรกรต้องแบกรับต้นทุนในการพัฒนาน้ำ ซึ่งนั่นคือการเพิ่มต้นทุนการผลิตของเกษตรกร อีกทั้งเกษตรและกลุ่มทางสังคมมีอำนาจทางเศรษฐกิจในระดับต่ำที่จะมีส่วนร่วมในนโยบายการใช้น้ำในระบบตลาด เพราะรัฐบาลมีการรับประกันการจัดสรรน้ำแก่ผู้ที่สามารถสร้างผลกำไรจากการใช้น้ำ เช่น อุตสาหกรรม ภาคเมือง ในขณะที่ประชาชนที่ยากจนจะเสียเปรียบ

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าเมื่อภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ภาคเอกชนเองที่จะได้รับประโยชน์จากการขายน้ำ รวมถึงการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมและภาคเมือง ที่จะได้รับประกันการมีน้ำใช้ ในขณะที่ภาคประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร ไม่มีหลักประกันอันใดในการได้รับน้ำจากการจัดการของภาคเอกชน อีกทั้งโอกาสในการเข้าถึงน้ำภายใต้ระบบตลาดก็เป็นไปได้ยาก เพราะไม่มีความสามารถในการจ่ายค่าน้ำนั่นเอง

การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำมีการถกเถียงที่กว้างขวางถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมและความเป็นธรรมในการได้รับการจัดสรรน้ำของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาของ Belinda Calaguas และคณะ พบว่า การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเพราะรัฐไม่มีความสามารถเพียงพอในการออกกฎระเบียบในการจัดการทรัพยากรน้ำ การทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และการบังคับใช้สิทธิและการให้สิทธิแก่กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เพราะระบบตลาดควบคุมผูกขาดการจัดการทรัพยากรน้ำไว้ทั้งหมด [54]

การเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชนในปัจจุบันจึงมีความเสี่ยงมากกว่าในอดีต เนื่องจากการแปรรูปทรัพยากรน้ำเป็นการถ่ายโอนน้ำบางส่วนหรือทั้งหมด และเป็นการนำเอาทรัพยากรน้ำของส่วนรวมให้ไปอยู่ในมือของเอกชน เป็นการแสวงหากำไรของภาคเอกชน ซึ่งถูกชี้นำโดยสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

---

[54] Belinda Calaguas,et.al, New Role New Rule: does private sector participation benefit the poor? [Online], 2005, Available from: http://www.id21.org/insight/insights45/insights-iss45-art07.html [2008, March 22]

ในช่วงที่ผ่านมาผลกระทบด้านลบของการแปรรูปทรัพยากรน้ำ ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญและมีการต่อต้านอย่างกว้างขวาง โดยผลกระทบของการจัดการ การควบคุม และการกระจายทรัพยากรน้ำไปสู่ภาคเอกชน คือ ราคาค่าน้ำและค่าบริการน้ำมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นผลต่อการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่สามารถจ่ายค่าน้ำได้ การแปรรูปซึ่งแต่ละประเทศถูกกดดันให้มีการนำไปปฏิบัติ ปัจจุบันส่งผลในระดับลึกลงไปกว่าในอดีต เพราะเป็นการละเลยคำมั่นสัญญาในการให้บริการส่วนรวม แต่สนับสนุนการเติบโตของภาคเอกชน การผูกขาดและการรวมศูนย์การตัดสินใจต่อทรัพยากรของชาติให้อยู่ในมือของภาคเอกชนมากขึ้น

โดยหลักการ การควบคุมทรัพยากรน้ำของรัฐจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์โดยรวมของสังคม โดยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ กฎเกณฑ์การใช้น้ำจะรับประกันการเข้าถึงแม้จะมีความแตกต่างของรายได้ และผู้บริโภคที่อยู่ห่างไกลจากโครงสร้างพื้นฐาน ผลประโยชน์สาธารณะจะมีความเสมอภาค ประชาชนทุกคนจะสามารถเข้าถึงและมีกระบวนการที่ยุติธรรม โดยที่ผู้บริโภคสามารถโต้แย้ง อภิปราย สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ในขณะที่หากบริษัทเอกชนเป็นเจ้าของทรัพยากรน้ำ การสร้างกำไรให้กับบริษัทเป็นความสำคัญอันดับแรก การจัดส่งบริการน้ำนั้นเป็นความสำคัญในลำดับรองลงมา การใช้สิทธิของบริษัทที่ได้รับจากรัฐบาลให้ความสำคัญเพียงแค่ผู้ที่สามารถจ่ายค่าน้ำได้ ผู้ที่มีรายได้ต่ำและคนจนจะได้รับบริการหรือการจัดสรรน้ำที่ต่ำกว่ามาตรฐาน บริษัทไม่สนใจสิทธิขั้นต่ำในกระบวนการตัดสินใจ ประชาชนไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจถ้าไม่ได้เป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้น[55]

David Hall ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการแปรรูปทรัพยากรน้ำ คือ [56]

1. การแปรรูปทำให้ไม่มีการแข่งขันในการจัดการทรัพยากรน้ำในทุกระดับรวมถึงการแข่งขันของภาคเอกชนด้วยกันเอง ผลประโยชน์จึงตกอยู่ที่บริษัทเอกชนที่ได้รับการสัมปทานเพียงรายเดียว

2. ราคาค่าน้ำที่สูงขึ้น รัฐบาลโดยทั่วไปคาดหวังว่าการแปรรูปจะมีผลทางการเงินของรัฐในทางที่ดี เพื่อลดหนี้สินและการลดการขาดดุลทางการเงิน แต่ความเป็นจริงคือบริษัทเอกชนต้อง

---

[55] Public Citizen, Citizen's Guide to Water privatization [Online], 2004. Available from: http://www.wateractivist..org [2008, March 20]

[56] David Hall, Water in public hand [Online], 2004. Available from: http://www.worldpsi.org/Content/ContentGroups/English7/Sectors/Utilities1/EN_Water_in_Public_Hands.pdf [2008, March 20]

จ่ายเงินเพื่อให้ได้รับการสัมปทานน้ำ ดังนั้นบริษัทจึงคาดหวังที่จะได้ต้นทุนคืนรวมทั้งกำไรจากการบริการน้ำ ดังนั้นจึงมีผลต่อราคาค่าน้ำที่สูงขึ้น โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือประชาชนผู้ใช้น้ำนั่นเอง การแปรรูปน้ำจึงทำให้มีแนวโน้มราคาค่าน้ำที่สูงขึ้น จึงทำให้บริษัทเอกชนมีการขยายกิจกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ โดยผู้ใช้น้ำจะต้องจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับการบริการน้ำ

3. การสัมปทานน้ำใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน การแปรรูปโดยส่วนใหญ่มีสัญญาการสัมปทานที่ต่อเนื่องยาวนาน ประมาณ 20-30 ปี เพราะการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารการจัดการยากที่จะมีการยกเลิก แม้ว่าการแปรรูปจะสร้างความไม่พอใจให้กับสังคมส่วนรวมก็ตาม

4. ปัญหาการจัดการการแปรรูป ทั้งในเรื่องของระบบการเงินและการบริการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม

5. ปัญหาการขยายการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ โดยปัญหาเกิดจากบริษัทเอกชนต้องได้รับค่าคืนทุนและผลกำไร โดยพื้นฐานคือจากการจ่ายค่าน้ำของลูกค้า ดังนั้นบริษัทจึงไม่สามารถขยายการบริการไปยังผู้ที่ไม่สามารถจ่ายค่าน้ำ โดยเฉพาะคนจน ผู้มีรายได้น้อย และผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้

6. การแปรรูปทรัพยากรน้ำเป็นการสนับสนุนบริษัทข้ามชาติด้านการค้าน้ำ ในการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายการแปรรูปทรัพยากรน้ำ

7. ระบบการเงินของรัฐบาลสนับสนุนช่วยเหลือภาคเอกชนมากกว่าภาคประชาชน ภาคเอกชนมักจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลโดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่แล้ว รวมถึงการรับประกันความเสี่ยง รับประกันผลกำไร ตลอดช่วงเวลาของการสัมปทาน

8. ภาคเอกชนไม่มีความรับผิดชอบ จากกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติผู้กำหนดกฎเกณฑ์จะไม่มีอิสระในการออกกฎหมาย ดังนั้นการแปรรูปจึงง่ายที่จะทำให้เกิดการคอรัปชั่น เพราะเป็นการทำสัญญาที่ไม่มีการเปิดเผยต่อสังคม

Miloon Kothari พิจารณาการแปรรูปทรัพยากรน้ำว่ามีบทเรียน ที่สำคัญ 3 ประการ คือ[57]

1. การแปรรูปทรัพยากรน้ำเน้นที่ผลกำไรและการคืนต้นทุนของบริษัทน้ำ โดยการแปรรูปทรัพยากรน้ำมักจะมีการเพิ่มอัตราค่าน้ำ เพราะสถาบันการเงินระหว่างประเทศกดดันรัฐบาลผ่านข้อผูกพันทางการเงินและการกู้ยืม จึงมีการเพิ่มค่าธรรมเนียมในการบริการน้ำ ในหลายประเทศสัญญา

[57] Miloon Kothari, Privatization human right-the impact of globalization on access to adequate housing, water and sanitation [Online],2003. Available from: http://www.socialwatch.org/en/informesTematicos/66.html [2008, March 20]

การแปรรูปทรัพยากรน้ำนั้นบริษัทเอกชนจะได้รับการประกันเรื่องผลกำไร อีกทั้งสถาบันการเงินระหว่างประเทศยังสนับสนุนการให้บริการน้ำที่แยกส่วนซึ่งมีผลต่อการแบ่งแยกกำไร กล่าวคือ แบ่งการบริการที่มีกำไรและไม่มีกำไร สิ่งที่ไม่ก่อกำไร เช่น การฟื้นฟูหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การกำจัดน้ำเสีย การจัดหาน้ำเพื่อชุมชนแออัดและชุมชนชนบท ส่วนการบริการที่เป็นกำไร เช่น การบริการน้ำแก่ภาคอุตสาหกรรมและภาคเมือง ซึ่งภาคเอกชนจะเน้นบริการในส่วนที่สร้างกำไร

2. การบริการน้ำให้แก่กลุ่มชายขอบทางสังคมไม่เพียงพอและไม่มีคุณภาพ จากการแปรรูปที่เน้นผลกำไร ดังนั้นการเข้าถึงน้ำของคนจนรวมถึงบริการพื้นฐานต่างๆ จึงมีโอกาสน้อยลง ในประเทศกำลังพัฒนาการเข้าถึงน้ำที่สะอาดและมีคุณภาพเป็นการต่อสู้ของคนจนส่วนใหญ่ ราคาน้ำที่สูงขึ้นจากการแปรรูป ทำให้คนจนได้ใช้น้ำน้อยลงหรืออาจไม่มีใช้เลย

3. ภาคเอกชนไม่รับผิดชอบต่อสาธารณะ การแปรรูปเป็นการลดการควบคุมและความรับผิดชอบของท้องถิ่น ในหลายประเทศรัฐบาลมีการทำสัญญาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกับบริษัทเอกชน อนุญาตให้บริษัทกีดกันการกระจายสิทธิในการใช้น้ำซึ่งขึ้นอยู่กับระบบตลาด และมีการผูกขาดสิทธิในการจัดการทรัพยากรน้ำ และบริษัทจะรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นของตัวเองและลูกค้าเท่านั้น ไม่ได้เป็นประชาชนผู้มีสิทธิใช้น้ำ นอกจากนี้ยังมีการคอรัปชั่น เพราะกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลไม่มีความเข้มแข็ง การทำสัญญาและรายละเอียดต่างๆ มักไม่มีการเปิดเผย ในขณะที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้การแปรรูปทรัพยากรน้ำยังทำให้คุณภาพของน้ำและความยั่งยืนของระบบนิเวศน์ลดน้อยลง เพราะบริษัทเอกชนจะไม่ให้ความสำคัญกับคุณภาพน้ำและสภาพแวดล้อมเพราะจะเป็นการเพิ่มต้นทุน

ดังนั้น จึงมีการพยายามเสนอแนวทางต่อทางภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ภายใต้การเข้ามาจัดการทรัพยากรน้ำของภาคเอกชน เช่น Belinda Calaguas และคณะ เห็นว่าการวิเคราะห์ถึงบทบาทใหม่และกฎหมายใหม่ๆ ที่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ มีความจำเป็น โดยมีข้อเสนอ ดังนี้ [58]

[58] Belinda Calaguas,et.al, New role, new rule: does private sector participation benefit the poor? [Online], 2005, Available from: http://www.id21.org/insight/insights45/insights-iss45-art07.html [2008, March 22]

1. รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายการแปรรูปทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน รวมถึงการกำหนดระเบียบข้อตกลงทางการเมืองและสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำที่มาจากความต้องการของท้องถิ่นด้วย

2. พัฒนาความพร้อมและความสามารถของภาคประชาสังคมในการต่อสู้กับภาคเอกชนและกระตุ้นให้ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคม รวมถึงให้ภาคเอกชนทำความเข้าใจการบริหารธุรกิจในบริบทของความยากจนด้วย

3. องค์กรชุมชนซึ่งแสดงบทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชนจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้เกิดความสำเร็จจากการเป็นหุ้นส่วนกันในการจัดการทรัพยากรน้ำ

4. ต้องมีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขกับภาคเอกชนในการแปรรูปทรัพยากรน้ำ และสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือการรับประกันว่าคนจนต้องได้รับบริการอย่างทั่วถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

โดยสรุปผลกระทบจากการแปรรูปทรัพยากรน้ำ คือ การแปรรูปทรัพยากรน้ำไม่มีการให้คำมั่นสัญญาที่จะขยายโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำของผู้มีรายได้ต่ำ เพราะการแปรรูปทรัพยากรน้ำเป็นการเพิ่มราคาค่าน้ำ ภาคเกษตรกรรมหรือกลุ่มชายขอบทางสังคมไม่สามารถจ่ายค่าน้ำได้ จึงไม่มีน้ำเพื่อใช้ตามความจำเป็นพื้นฐาน อีกทั้งความไม่เสมอภาคในคุณภาพของการบริการที่อยู่บนฐานของความสามารถในการจ่าย ขาดความรับผิดชอบต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชน เพราะบริษัทเอกชนต้องการกำไรมากกว่าการรับผิดชอบต่อสังคม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ แต่พบว่าที่ผ่านมานั้นการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำที่เป็นภาคเกษตรกรมและภาคครัวเรือน โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในลักษณะการแปรรูปน้ำ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ดังนั้นจึงมีการตระหนักถึงการให้ความสำคัญกับการให้อำนาจกับประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อการพัฒนาคุณภาพและปริมาณน้ำในการตอบสนองความต้องการน้ำที่มีมากขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่วิธีการด้านเทคนิคและด้านเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่มีการยอมรับถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ใช้น้ำ

มักมีการกล่าวอ้างว่าสังคมที่มีกลุ่มต่างๆ หลากหลายสามารถให้บริการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่าภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว องค์กรชุมชน สมาคมผู้ใช้น้ำและองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญที่สามารถร่วมมือกับรัฐได้ จะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับชุมชน รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความสามารถขององค์กรประชาสังคมคือจะมีการเชื่อมโยงความรู้กับบริบทของชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในการเลือกทางแก้ปัญหาที่เหมาะสม เพราะความรู้ของท้องถิ่นมีความยืดหยุ่น เป็นโครงสร้างสถาบันที่มีพลวัตร เป็นการพัฒนาน้ำอย่างยั่งยืน การเป็นหุ้นส่วนแสดงให้เห็นว่าไม่มีเกณฑ์มาตรฐานที่จะกำหนดรูปแบบที่เหมาะสม จำเป็นต้องมีหุ้นส่วนที่หลากหลาย สิ่งสำคัญในการเป็นหุ้นส่วนคือการแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์ การแข่งขัน ความเท่าเทียม การเป็นตัวแทน ความถูกต้องตามกฎหมาย ความสามารถในการเปลี่ยนแปลง ความเข้าใจและความไว้วางใจต่อกัน[59]

การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำถูกให้ความสำคัญในระดับนานาชาติ เช่น จากแถลงการณ์ดับบลิน ในปี1992 ได้กล่าวถึงการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรน้ำควรจะอยู่บนพื้นฐานของแนวทางการมีส่วนร่วม ซึ่งรวมถึงผู้ใช้น้ำ ผู้วางแผนและผู้จัดทำนโยบายในทุกระดับ รวมถึงคำประกาศที่กรุงเฮก ปี 2002 ได้กล่าวถึงสิ่งท้าทายต่อความมั่นคงของทรัพยากรน้ำ 7 ประการ โดยประการแรก กล่าวถึงความจำเป็นพื้นฐานคือการให้อำนาจกับประชาชนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ และประการสุดท้ายคือการปกครองเรื่องทรัพยากรน้ำอย่างชาญฉลาดโดยการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลน้ำ ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงถูกรวมเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ยังคงถูกอภิปรายในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือ ควรจะกำหนดอำนาจในเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างไร โดยมีการอภิปรายใน 3 ลักษณะคือ การกระจายอำนาจกับการรวมอำนาจ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน[60]

1) การกระจายอำนาจกับการรวมอำนาจ ข้อโต้แย้งระหว่างการกระจายอำนาจกับการรวมอำนาจในประเด็นเรื่องทรัพยากรน้ำเป็นข้อถกเถียงที่มีมายาวนาน ซึ่งเป็นการโต้แย้งถึงความหมายในการกำหนดอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการรวมศูนย์อำนาจเห็นว่ามีความจำเป็นต้อง

---

[59] United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme and United Nations Economic Commission for Europe, Governing Water Wisely for Sustainable Development; Management Challenges : Stewardship and Governance,2003.p,381.

[60] Joyeeta Gupta, "Glocal" Water Governance: Controversies and Choice, UNESCO-IHE Institute for Water Education, 2007.

ควบคุมน้ำและดำเนินการตามความรับผิดชอบของรัฐ ดังนั้นความท้าทายคือต้องมีการจัดการแบบองค์รวม พัฒนานโยบายที่ประสานกับการจัดการทรัพยากรน้ำ และจำเป็นต้องฝึกบุคลากรในการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนข้อโต้แย้งต่อการรวมศูนย์อำนาจเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจไม่ได้ใช้ความรู้และผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับท้องถิ่นไปสู่การจัดการ เป็นการจัดการในลักษณะจากส่วนบนสู่ส่วนล่าง ซึ่งผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่กับประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม ดังนั้นการกระจายอำนาจจะเป็นการรับประกันประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นในการควบคุมทรัพยากรและทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจมักจะยากที่จะปฏิบัติได้จริง

2) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พื้นฐานสำคัญของวาทกรรมสมัยใหม่ คือ ความจำเป็นในการต่อสู้ระหว่างภาวะที่ขาดประชาธิปไตยในสังคมและความโน้มเอียงในกระบวนการตัดสินใจของเทคโนแครต กับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของสังคม จึงมีความจำเป็นที่สังคมต้องมีส่วนร่วมมากขึ้นในลักษณะของธรรมาภิบาลและการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นการเพิ่มความชอบธรรมในการยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์และนโยบาย โดยการให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้กระบวนการตัดสินใจมีความครอบคลุมกว้างขวางและเกิดความยุติธรรมกับทุกกลุ่ม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีความเข้าใจในปัญหาของตนเอง สามารถจัดการหรือหาทางออกของปัญหาด้วยตนเอง

3) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน เมื่อภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรน้ำจึงมีแนวโน้มเป็นทรัพยากรที่ถูกผูกขาด มีราคาที่สูงขึ้น ภาคเอกชนเน้นการแสวงหากำไรละเลยการจัดสรรน้ำให้คนจน จึงมีการโต้แย้งถึงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่เป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน และภาครัฐควรจะรับผิดชอบ ลักษณะพิเศษของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำคือ การนำไปสู่การร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนซึ่งเป็นการทำสัญญาสัมปทาน รวมถึงการร่วมมือกับเอกชนต่างชาติซึ่งเป็นการแสวงหากำไรจากทรัพยากรน้ำ

2.4.1 การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำ

สิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือ การให้อำนาจกับคนในท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการทรัพยากรน้ำจากบนลงล่าง จากผู้เชี่ยวชาญและภาคเอกชนเป็นผู้จัดการ ไปสู่การจัดการที่มาจากข้างล่างสู่ข้างบน ซึ่งเป็นการรวมเอาประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ในท้องถิ่น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางสังคม การเมือง อันเนื่องมาจากความต้องการน้ำ

โดยกระตุ้นให้ผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง แต่พบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมในปัจจุบันนั้นยังมีไม่มากนักและไม่ต่อเนื่อง[61]

การกระจายอำนาจถูกนำไปใช้ในหลายแนวทาง ทั้งการกระจายอำนาจโดยตรง คือการถ่ายโอนความรับผิดชอบจากรัฐไปสู่ภาคประชาสังคม หรือการกระจายอำนาจที่โดยทั่วไปรับรู้กันว่าเป็นกระบวนการที่รัฐบาลให้อำนาจในการตัดสินใจและความรับผิดชอบไปสู่ระดับที่ต่ำกว่า เมื่อการกระจายอำนาจสามารถเกิดขึ้นได้จริง จะมีประโยชน์ต่างๆ เช่น สามารถทำให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจผ่านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่กว้างขวางครอบคลุม มีความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่ขาดอำนาจทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ให้มีเสียงและมีส่วนในการตัดสินใจ ซึ่งจะเป็นการกำหนดความเป็นอยู่ของตัวเอง การกระจายอำนาจยังสนับสนุนการบูรณาการความรู้แบบดั้งเดิมของท้องถิ่นเพื่อนำไปปฏิบัติกับเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพกับสังคม[62]

Philippus Wester, Hugo deVos and Jim Woodhill กล่าวว่า บทบาทของรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำมี 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกการรวมศูนย์อำนาจหรือการผูกขาดในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งไม่มีพื้นที่สำหรับประชาธิปไตยและการปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ลักษณะที่สองคือการกระจายอำนาจหรือรูปแบบการจัดการที่หลากหลาย เป็นการปฏิบัติที่ปรากฏผู้ใช้และองค์กรชุมชน รัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ศูนย์กลางอำนาจและการควบคุมมีหลากหลาย ประกอบด้วยหน่วยที่เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับเล็ก กลาง ใหญ่ ซึ่งแต่ละหน่วยจะเป็นอิสระ มีการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เป็นการถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบไปยังภาคประชาสังคม กลุ่มผู้ใช้น้ำ และหน่วยในระดับลุ่มน้ำ สถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบาท เช่น การให้ข้อมูล การส่งเสริม การประสานงาน การควบคุม การบัญญัติกฎระเบียบและการบังคับใช้ การกระจาย

---

[61] United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme and United Nations Economic Commission for Europe, Governing Water Wisely for Sustainable Development; Management Challenges : Stewardship and Governance,2003. p,378.

[62] UNDP and IFAD, The Challenges of Water Governance, The United Nations, World Water Development Report 2: Water a shared responsibility[Online], 2006 . Available from: http://www.undp.org/water/watergovernace.html [2008, March 12]

อำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นการเปลี่ยนความสนใจจากผลลัพธ์มาสู่กระบวนการ (วิธีการ การสื่อสาร การตัดสินใจ การมีส่วนร่วม เป็นต้น)[63]

สอดคล้องกับ Erik Glaas เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มากขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา เป็นทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชน การสนับสนุนแนวคิดนี้จะเกิดขึ้นได้หากมีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น กระบวนการกระจายอำนาจจะเป็นการเพิ่มระดับของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ การมีส่วนร่วมของภาคสาธารณะจะเพิ่มความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทำให้เกิดประโยชน์กับสังคม ระบบเศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตามการให้ความหมายกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรน้ำและการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสนับสนุนให้เกิดขึ้นจริงเป็นสิ่งที่ต้องทำให้ชัดเจน[64]

อย่างไรก็ตาม Erik Glaas ได้แสดงให้เห็นถึงข้ออ่อนของการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งอาจถูกโต้แย้งได้ คือ การกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรอาจทำให้สถานการณ์การจัดการทรัพยากรและธรรมาภิบาลมีความซับซ้อน อันเนื่องมาจากมีความเกี่ยวข้องกับระบบต่างๆในสังคม ทั้งระบบเศรษฐกิจ ระบบทรัพยากรน้ำ กฎหมาย การสื่อสาร และลักษณะทางกายภาพ นอกจากนี้ยังมีตัวแสดงที่หลากหลายและมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไป จึงทำให้นักเศรษฐศาสตร์โต้แย้งว่าการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรจะมีประสิทธิภาพที่มากพอหรือไม่ และยังไม่มีการทำความเข้าใจร่วมกันถึงความหมาย และวิธีการที่จะทำให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

โดยสรุป การที่มีตัวแสดงที่หลากหลายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ นำไปสู่ความหลากหลายของผลประโยชน์ การวางแผนและสถาบันในการจัดการ การกระจายอำนาจจึงเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสาร การตัดสินใจ การพยายามรวบรวมผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่คำนึงถึงบทบาท หน้าที่ สิทธิ เทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการควบคุมและ

---

[63] Philippus Wester,Hugo deVos and Jim Woodhill, The Enabling Environment, E-Forum of the FAO/Nethelands Confernce on Water for Food and Ecosystems. Available from: http://www.fao.org/ag/wfe2005/docs/Theme_III.doc [2008, March 22]

[64] Erik Glaas, Decentralised Management and Community Participation, Master of Science Thesis, Environmental Science Programme, Linköpings universitet, 2007.

จัดการน้ำ นอกจากนี้การสะท้อนกลับการตัดสินใจจากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เช่น การต่อรอง การร้องเรียน การเคลื่อนไหว ก็มีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ

2.4.2 ระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

Gabriela Elgegren Vasques กล่าวว่า การจัดการทรัพยากรน้ำต้องใช้แนวทางที่บูรณาการ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาล ซึ่งมีการเพิ่มภาระหน้าที่กับสังคมทั้งหมด ทั้งภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น ไม่ใช่หน้าที่หลักของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว โดยระดับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำมีดังนี้ [65]

1) ในระดับการจัดการ การมีส่วนร่วมของชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างจริงจัง ไม่ใช่ถูกรวมเข้าเพื่อเหตุผลในการหาประโยชน์ในกระบวนการให้บริการน้ำ และมองผู้ใช้น้ำเป็นเพียงทรัพยากรมนุษย์ในการจัดการทรัพยากรน้ำ

2) การมีส่วนร่วมในข้อมูลข่าวสาร ในหลายโครงการการมีส่วนร่วมมีลักษณะที่ผิวเผิน เพราะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ชุมชน ชุมชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำโดยที่การจัดการควบคุมข้อมูลข่าวสารและการตัดสินใจมักจะไม่เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงมาสู่ประชาชน กระบวนการควรจะมีความโปร่งใส และชุมชนควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำกับรัฐบาล

3) การมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ รูปแบบการมีส่วนร่วมควรมีกลไกหรือการสื่อสารระหว่างการใช้ประโยชน์จากน้ำและผู้ใช้น้ำ สนับสนุนการรวมกลุ่มและความรับผิดชอบที่มากขึ้น เพื่อความยั่งยืน ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในการใช้น้ำ

4) การอภิปรายโต้แย้งระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐบาล เพื่อประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำและความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ รวมถึงเป็นการให้อำนาจกับประชาชนผู้ใช้น้ำ

5) การจัดการร่วมและการเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง สนับสนุนการตัดสินใจโดยชุมชนหรือชุมชนควบคุมการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการให้บริการน้ำ ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำจะช่วยรับผิดชอบการจัดการทรัพยากรน้ำส่วนรวม

ส่วน Puspa Raj Khanal ได้ให้ความสนใจในการจัดการทรัพยากรน้ำที่เปลี่ยนแปลงจากการใช้เทคโนโลยีมาสู่การกระจายอำนาจและการให้ผู้ใช้น้ำเป็นศูนย์กลางโดยเน้นไปที่การมีส่วนร่วม การ

---

[65] Gabrella Elgegren Vasques, Good Governance and User'Participation in Public Water Supply Management in Urban and Peri-Urban Zone from Developing Country, 2004.

เปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้มีการพัฒนาการแก้ปัญหาใน 2 ลักษณะ คือ การให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับท้องถิ่นโดยองค์กรผู้ใช้น้ำในระดับชุมชน และการใช้แนวทางการมีส่วนร่วม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ตอบสนองการปรับโครงสร้างตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการทรัพยากรน้ำ[66]

การมีส่วนร่วมมีการกำหนดในหลายแนวทางในบริบทที่ต่างกัน Puspa Rat Khanal ได้จำแนกการมีส่วนร่วมใน 3 ลักษณะ คือ

1) การมีส่วนร่วมภายใต้บริบทการพัฒนาเศรษฐกิจและความทันสมัย การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ทำให้มีผลต่อการวางเงื่อนไขหรือกระตุ้นให้ประชาชนมีความรับผิดชอบใหม่และโอกาสใหม่ๆ โดยการปฏิรูปนโยบาย การกระจายอำนาจ รวมถึงการต่อรองของท้องถิ่น เป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรกับการผลิต

2) การมีส่วนร่วมในลักษณะการร่วมวางแผนและร่วมแก้ปัญหา การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นการมีส่วนร่วมซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพลในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ การทำงานด้วยกันกับรัฐ เทคโนโลยีไม่ได้เป็นศูนย์กลางในการจัดการ ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดการพัฒนาของตนเอง

3) การมีส่วนร่วมต่อสังคมในภาพรวมและการพัฒนาความเสมอภาคและลดความอ่อนแอของภาคประชาชน การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นการควบคุมทรัพยากรและสถาบันที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มและการเคลื่อนไหวทางสังคม เป็นการรวมเอาผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ภายใต้บริบทนี้จึงมีแนวโน้มความซับซ้อนทางการเมืองในการต่อรอง แต่มีความจำเป็นที่จะกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการพัฒนาและความสามารถของกลุ่มผู้ใช้น้ำและกลุ่มชายขอบในสังคม

นอกจากนี้ การสื่อสารทางการเมืองและการสื่อสารเรื่องทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำด้วย กล่าวคือ การสื่อสารทางการเมืองของรัฐบาลจะประสบความสำเร็จต้องให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและมีความโปร่งใสในการให้ข้อมูลข่าวสาร ปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นขาดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการสื่อสารข้อมูล เพราะการสื่อสารมีบทบาทต่อประสิทธิภาพในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังรวมถึงการโต้แย้ง การแสดงความคิดเห็น การเคลื่อนไหวทางสังคมต่างๆ ซึ่งนอกเหนือจากประชาชนแล้ว ตัวแสดงหนึ่งที่มีส่วนเข้า

---

[66] Puspa Raj Khanal, Participation and Governance in Local Water Management [Online], 2005. Available from: http://www.brad.ac.uk/acad/bcid/GTP/Khanal.pdf [2008, March 25]

มารับผิดชอบต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรคือ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เพราะมีบทบาทในการเคลื่อนไหว ต่อสู้ ต่อต้านการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โดยสรุปการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการทรัพยากรน้ำทำให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยมีเพิ่มมากขึ้น รวมถึงประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการพัฒนาของตัวเอง แต่ทั้งนี้การจัดการทรัพยากรน้ำก็มีข้อโต้แย้งเรื่องประสิทธิภาพประสิทธิผลทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งมักเกิดขึ้นโดยทั่วไปจากการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในลักษณะการแปรรูปทรัพยากรน้ำ ดังนั้นหากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เกิดขึ้นได้จริงจะมีประโยชน์ทั้งการทำให้เกิดประชาธิปไตยในการตัดสินใจผ่านผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุม มีความโปร่งใส การให้อำนาจกับประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่ขาดอำนาจทางการเมือง-เศรษฐกิจ ให้มีเสียงและมีส่วนในการตัดสินใจ และยังทำให้เกิดการจัดการและการบริการน้ำที่มีความยุติธรรมและเสมอภาค

2.4.3 **ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

มีงานวิชาการจำนวนมากอ้างว่า การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีส่วนร่วม จะช่วยเชื่อมต่อความสัมพันธ์ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ [67] อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจคือ กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถูกระบุว่าจะเป็นเครื่องมือหรือแนวทางที่จะแก้ปัญหาระบบราชการและการตัดสินใจที่รวมศูนย์ อีกทั้งยังช่วยทำให้มีความชอบธรรมในด้านการจัดองค์กร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการเปิดโอกาสให้กับกลุ่มต่างๆ ที่มีความสนใจที่แตกต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องทรัพยากร ด้วยการสร้างความเชื่อใจและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน[68] แต่ทั้งนี้จะพบว่าการ

---

[67] Bruns and Meinsen-Dick. “Renegotiating Water Rights: Directions for Improving Public Participation in South and Southeast Asia, Participation in Turbulent Times,” Conference of the International Association for Public Participation, Toronto, Canada. 1997.

[68] Duda, A. and El-Ashry, M “Addressing the Global Water and Environmental Crises through Integrated Approaches to the management of Land, Water and Ecological Resources". Water international 25(1), 2000: pp.115-126.

มีส่วนร่วมที่เป็นอยู่มักเป็นการใช้อำนาจของคำว่า “การมีส่วนร่วม” (“new tyranny” of participation)[69] และสิ่งนี้เป็นประเด็นที่ท้าทายว่าการมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่ได้สร้างความชอบธรรมให้ผู้มีอำนาจมากขึ้นหรือไม่ การนำเอาแนวทางการมีส่วนร่วมมาใช้นั้น เป็นการสร้างความชอบธรรมในการวางแผนและการจัดการหรือไม่

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นในบริบทของสังคมไทย คือ ในงานของ มนตรี จันทวงศ์[70] ที่กล่าวถึงการใช้คำว่า “การเข้าร่วมของภาคประชาสังคม” (civil society involvement) ในการพัฒนานโยบายน้ำแห่งชาติโดยรัฐบาลไทยและการสนับสนุนของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย(ADB) เช่น การปรึกษาหารือกับผู้ที่มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย(multi-stakeholder consultation) ในการพัฒนาแผนบูรณาการเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำแม่ปิง โดยกรมทรัพยากรน้ำ และการจัดการชลประทานอย่างมีส่วนร่วม (Participatory irrigation management) ในการพัฒนาแผนการใช้น้ำระดับไร่นาเพื่อเพิ่มผลผลิต ภายใต้แผนงานปรับโครงสร้างภาคการเกษตร โดยกรมชลประทาน เป็นต้น ตัวอย่างโครงการดังกล่าวเป็นเพียงการใช้การมีส่วนร่วมเพื่อคงไว้ซึ่งโครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์กับกลุ่มเดิมๆ เท่านั้น เพราะความเป็นจริงภาคประชาชน ภาคประชาสังคมและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้เข้าไปมีส่วนร่วมหลังจากทิศทางการพัฒนาได้ถูกกำหนดไว้แล้วโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งทำให้มีคำถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่าในทางปฏิบัติจะสร้างสรรค์กระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างไรที่สามารถตอบสนองความต้องการและเป้าหมายของผู้วางแผน ผู้ได้รับผลกระทบและประชาชนทั่วไป และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างคุ้มค่า และที่สำคัญจะใช้การมีส่วนร่วมที่ดีที่สุดแบบใดที่เหมาะสม

ดังนั้นข้อสังเกตที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมที่รัฐพยายามทำให้เกิดขึ้นกับภาคประชาชน หรือสังคมโดยรวมนั้น เป็นการมีส่วนร่วมโดยรูปแบบเพื่อสร้างความชอบธรรมให้การดำเนินงานหรือโครงการนั้นๆ เพราะการมีส่วนร่วมมักเป็นในระดับปฏิบัติการ ภายหลังได้มีการวางแผนการจัดการไว้เรียบร้อยแล้ว โดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนหรือกำหนดนโยบายได้ ทั้งที่นโยบายหรือแผนการดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน การมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง หรืออาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นแนวคิดที่ดี(good theory) แต่การปฏิบัติจริงนั้นแย่(poor practice)

---

[69] Cooke and Kothari’s. Participation: the New Tyranny? (London: Zed Books, 2001). p. 207.

[70] Montree Chantawong. Civil society participation in river basin planning: a new blueprint?”. Mekong Update & Dialogue Vol. 5 No. 2 April-June 2002. pp.2-3.

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ฉันทนา บรรพศิริโชติ[71] ได้สำรวจองค์ความรู้เรื่องการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออก โดยแสดงให้เห็นว่า ภาคตะวันออกประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ และการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อใช้ในกิจการต่างๆ จึงมีการศึกษาเรื่องศักยภาพของลุ่มน้ำในภาคตะวันออกตั้งแต่ พ.ศ.2537 โดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้มีการศึกษาศักยภาพของลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานใช้ในการวางแผนจัดการทรัพยากรน้ำ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาเพื่อการวางแผนการจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออกตั้งแต่ปี 2537 โดยงานส่วนใหญ่เป็นการประเมินปริมาณน้ำและความต้องการใช้น้ำในระดับมหภาค ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านความแม่นยำของข้อมูลที่ใช้คาดการณ์ปริมาณน้ำ เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำยังไม่เป็นระบบที่ดี และไม่ได้ครอบคลุมพื้นที่อย่างทั่วถึงตลอดลุ่มน้ำ โดยการศึกษาเกี่ยวกับลุ่มน้ำเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นไม่ได้ลงรายละเอียดเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำ ไม่ครอบคลุมการรวบรวมข้อมูลระดับชุมชน เรื่องระบบการใช้และจัดสรรน้ำ การจัดการดูแลแหล่งน้ำ แต่ก็สามารถสะท้อนให้เห็นปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการใช้น้ำอย่างเสมอกันทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งชี้เห็นว่า ภาคตะวันออกไม่มีระบบจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำ และคาดว่าสถานการณ์จะไม่แตกต่างกันนักในระดับไร่นา ยังไม่มีการรวมกลุ่มเกษตรกรเพื่อใช้น้ำอย่างเด่นชัด ทำให้เกษตรกรมีการแย่งน้ำกันเพื่อความอยู่รอดของตนเอง การศึกษาในลักษณะดังกล่าวไม่ได้ให้ภาพของความเชื่อมโยงของปัญหาการจัดการลุ่มน้ำกับพลวัตทางเศรษฐกิจ สังคมและชุมชน

ในระยะต่อมา เริ่มมีงานที่ให้ความสนใจกับแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออกมากขึ้น โดยงานของ มนตรี จันทวงศ์[72] ซึ่งได้ศึกษาสถานะนโยบายน้ำของประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การแปรรูปน้ำ ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออก ได้เริ่มมีภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ นั่นคือ การมีบริษัทอีสท์ วอเตอร์เข้ามาบริหารจัดการน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม ซึ่ง

---

[71] ฉันทนา บรรพศิริโชติ. “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออก: การสำรวจองค์ความรู้” ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์. บรรณาธิการ. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย.(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.2543)

[72] มนตรี จันทวงศ์. “สถานะนโยบายน้ำของประเทศไทย ในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การแปรรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ,” ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ. (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548)

เป็นการผูกขาดการจัดการโดยภาคเอกชนเพียงรายเดียว อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้ยังไม่ได้ศึกษาลงลึกในรายละเอียดมากนัก

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์[73] ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาขาดแคลนน้ำในจังหวัดระยอง ในการคัดค้านการผันน้ำแม่น้ำระยอง การผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ และการแปรรูปการประปาระยอง ซึ่งพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการคัดค้าน และผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน 3 กรณีนั้น กรณีที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการขับเคลื่อนนโยบาย จากจุดยืนของภาคประชาชน ได้แก่ กรณีการต่อต้านการแปรรูปการประปาระยอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถฟ้องศาลปกครองให้ยกเลิกสัญญาได้เป็นผลสำเร็จ ในขณะที่การผันน้ำจากแม่น้ำระยองนั้นถึงแม้จะมีการยกเลิกการสร้างทำนบกั้นแม่น้ำ แต่กรมชลประทานก็ยังคงผลักดันโครงการสร้างประตูระบายน้ำต่อไป ส่วนการต่อต้านการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ สามารถทำบันทึกข้อตกลงแต่เป็นความสำเร็จของชนชั้นนำท้องถิ่นมากกว่าภาคประชาชน ทั้งนี้พบว่า มีปัจจัยหลักในการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ผลประโยชน์ของชนชั้นนำท้องถิ่น ความไม่พอใจในนโยบายของรัฐ และการมีอุดมการณ์ทั้งอุดมการณ์ในเชิงอนุรักษ์แม่น้ำระยอง และอุดมการณ์ต่อต้านการแปรรูปการประปา โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมหลักคือการชุมนุมประท้วง

Kannika Janchidfa[74] ได้ศึกษาเรื่องความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำภาคตะวันออก จากโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด ซึ่งงานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดสรรน้ำที่ไม่เท่าเทียมกันเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความแตกแยกระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกัน โดยสาเหตุสำคัญมาจากการจัดสรรน้ำอย่างไม่เป็นธรรมของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมเหนือภาคอื่นๆ โดยประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความเห็นในการจัดสรรน้ำ เพราะกระบวนการจัดสรรน้ำถูกครอบงำโดยรัฐบาลและตัวแทนภาคธุรกิจขนาดใหญ่ในพื้นที่ นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงให้กับประชาชน รัฐบาลไม่สนใจการเรียกร้องของประชาชน และไม่เกิดการส่วนร่วมในกระบวนแก้ปัญหา ภาคประชาชนจึงพยายามเรียกร้องต่อรัฐบาล แต่รัฐบาลเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

---

[73] ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาขาดน้ำและการสร้างเมืองน่าอยู่ในจังหวัดระยอง. ส่วนหนึ่งของโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไท. 2548.

[74] Kannika Janchidfa. Sectoral and Procedural Equity in Water Allocation: The Case of the Eastern Seaboard Development Programme in Thailand. M.Sc.Thesis. School of Environment, Resource and Development, Asian Institute of Technology, Thailand. 2007.

พิเชษฐ์ มโนพัฒนาสุนทร[75] ได้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในจังหวัดระยอง โดยเป็นการศึกษาปรากฏการณ์การขาดแคลนน้ำ กระบวนการรับรู้ปัญหา นโยบายในการแก้ปัญหา การผลักดันนโยบาย การตัดสินใจเลือกนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบาย และการสนับสนุนหรือการต่อต้านนโยบาย โดยเป็นการศึกษาความสัมพันธ์จากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ได้แก่ กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้ให้บริการน้ำ และกลุ่มผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในจังหวัดระยองเป็นไปในลักษณะของการประสานผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม ผู้ให้บริการน้ำภาคเอกชน และกลุ่มผู้กำหนดนโยบายฝ่ายการเมือง และยังพบว่าในส่วนของเนื้อหานโยบายในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ยังคงเป็นนโยบายภายใต้แนวทางการเพิ่มอุปทานน้ำ ซึ่งไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาในระยะยาว

2.6 กรอบในการวิจัย

การศึกษาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้อิทธิพลของระบบตลาด ศึกษากรณีการจัดสัมปทานน้ำในจังหวัดระยอง ให้ความสนใจต่อการประเมินลักษณะธรรมาภิบาล ผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน และเงื่อนไข แนวทางที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้การศึกษาทั้ง3 ประเด็น เป็นการศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ซึ่งภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ โดยไม่ได้เป็นการศึกษาถึงตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงกำหนดกรอบในการวิเคราะห์ดังนี้

1. การวิเคราะห์ลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่ามีการให้ความหมายและลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์ลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ โดยเห็นว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวม ดังนั้นลักษณะของธรรมาภิบาลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นธรรมาภิบาลที่เป็นความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม โดยธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ มีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการ คือ

---

[75] พิเชษฐ์ มโนพัฒนาสุนทร. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ : ศึกษากรณี จังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2548, เอกสารวิจัย สาขารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

1. หลักการมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงกระบวนการที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิดและเสนอแนะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

2. หลักความเป็นธรรม (equity) คือ การที่ทุกคนในสังคมสามารถเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเท่าเทียม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ชุมชนและสังคมโดยรวม

3. หลักความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินการต่างๆ พร้อมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบ

4. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) หมายถึง กระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่า ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม แต่ทั้งนี้หลักการนี้มักจะนำไปสู่ความขัดแย้งเนื่องจากการมีเป้าหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเชิงปริมาณ หรือเน้นผลกำไร กับการพัฒนาที่ยั่งยืนและรักษาสิ่งแวดล้อม

2. การวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชน

การวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชนนั้นจะใช้แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชนมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งจากการทบทวนแนวคิด คือ การเข้าถึงทรัพยากรน้ำของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่สามารถจ่ายค่าน้ำได้ นอกจากนี้บริษัทเอกชนไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจของประชาชน ประชาชนจึงไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมและความเป็นธรรมในการได้รับการจัดสรรน้ำของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ

3. การวิเคราะห์เงื่อนไข และแนวทางที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

การวิเคราะห์เงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ให้ความสำคัญจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา และเงื่อนไขจากภายนอก คือ การเปลี่ยนแปลงด้านสถาบันและระบบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

บทที่ 3

ภาคเอกชนกับการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง

จากแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มุ่งเน้นภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม ทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองตามแนวทางการพัฒนาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ภาครัฐเท่านั้นที่ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการที่มีปริมาณมากขึ้นของภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม สิ่งที่น่าสนใจ คือ ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทและมีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างไร และมีอิทธิพลอย่างไรบ้างต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอ 3 ส่วน เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเข้ามีบทบาทของภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง คือ ส่วนที่หนึ่ง บริบทการพัฒนาจังหวัดระยองซึ่งเป็นการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ส่วนที่สอง แสดงให้เห็นถึงตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง และส่วนที่สาม บทบาทของภาคเอกชนต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง

3.1 กระบวนการพัฒนาจังหวัดระยอง: กระบวนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำการพัฒนา

นับแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัย ทำให้มีการระดมทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ มาใช้เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ตามแนวทางเศรษฐกิจทุนนิยมและระบบตลาดเสรี

การพัฒนาอุตสาหกรรมเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ซึ่งกำหนดให้พื้นที่ 3 จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เป็นศูนย์กลางความเจริญและแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลักของประเทศ โดยพิจารณาจากข้อได้เปรียบที่พื้นที่ 3 จังหวัดนี้เป็นที่ตั้งท่าเรือน้ำลึก สนามบินอู่ตะเภา พลังงานจากก๊าซธรรมชาติและโครงข่ายกิจการขั้นพื้นฐานอื่นๆ ที่สมบูรณ์กว่าพื้นที่ในภาคอื่นๆ โดยการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ ตามนโยบายหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นั้นต้องการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมให้ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ โดยพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์อุตสาหกรรมหลักและ

อุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ และแหล่งสร้างงานที่สำคัญของประเทศ โดยกำหนดให้พื้นที่บริเวณระหว่างสัตหีบ-เขตเทศบาลเมืองระยอง เนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 123,750 ไร่ เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมหลัก เช่น อุตสาหกรรมแยกก๊าซ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมโซดาแอช อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี เป็นต้น นอกจากนั้นได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง เนื้อที่ประมาณ 2,800 ไร่ เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม [1]

แต่ทั้งนี้แผนงานที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในส่วนของการวางแผนการศึกษาเพื่อวางแผนแม่บท เพื่อนำไปสู่การเริ่มการก่อสร้างในช่วงต่อไป โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีการกำหนดแผนที่ชัดเจนคือ "***แนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จำเป็นต้องอาศัยกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจเป็นตัวนำการพัฒนา***" โดยรัฐเป็นผู้ริเริ่มและลงทุนล่วงหน้าด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลัก เพื่อสร้างโอกาสการลงทุนของภาคเอกชนในด้านอุตสาหกรรมภายใต้หลักการที่ว่าโครงการต่างๆ จะต้องมีความเหมาะสมเป็นไปได้ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและคุ้มค่าเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้แนวนโยบายการพัฒนามีการระบุว่าต้องประสานเข้ากับมาตรการด้านการวางผังเมือง มาตรการด้านการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาแหล่งชุมชน พร้อมบริการสังคมต่างๆ ที่จำเป็น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีตำรวจ ตลาด ฯลฯ ควบคู่ไปด้วย จึงมีการกำหนดเลือกพื้นที่เป้าหมายในส่วนของจังหวัดระยอง คือบริเวณมาบตาพุดเป็นแหล่งนิคมอุตสาหกรรมหลัก ซึ่งตั้งอยู่ติดกับท่าเรือน้ำลึกสำหรับบริการขนถ่ายสินค้า โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทนำในด้านการลงทุน แต่สำหรับโครงการขนาดใหญ่ รัฐจะเป็นผู้ริเริ่มสนับสนุนและร่วมลงทุนด้วย เช่น โครงการปุ๋ยแห่งชาติ และโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติ [2]

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 รวมถึงรัฐบาลได้ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (eastern seaboard) และยังถูกกำหนดเป็นเขตการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยมีทั้งนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม ชุมชนอุตสาหกรรม และสวนอุตสาหกรรม ปัจจุบัน (ถึงเดือนมิถุนายน 2551) มี

---

[1] แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ส่วนที่ 4 บทที่ 2 การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก. แหล่งที่มา: http://www.nesdb.go.th/plan/data/plan5/data/M4_2.doc[20 ตุลาคม 2551]

[2] แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ภาคที่ 4 แผนงานที่ 9 บทที่ 4 แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. แหล่งที่มา: http://www.nesdb.go.th/plan/data/plan6/data/M10_4.doc[20 ตุลาคม 2551]

โรงงานอุตสาหกรรม ทั้งสิ้น 1,790 โรงงาน เงินลงทุนจำนวน 841,411 ล้านบาท และมีแรงงานนอกพื้นที่ย้ายเข้ามาเป็นจำนวนมาก

นอกจากภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศแล้ว จังหวัดระยองยังมีฐานการพัฒนาเศรษฐกิจอีก 4 ด้าน คือ

1) เหมืองแร่และย่อยหิน จังหวัดระยองมีการทำเหมืองแร่ที่สำคัญได้แก่ แร่ทรายแก้ว แร่ปูน แร่หินแกรนิต เพื่อการก่อสร้างและใช้ในโครงการใหญ่ เช่นการถมทะเลเพื่อการก่อสร้างท่าเรือ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยส่งมายังโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)ที่มาบตาพุด และยังมีโรงกลั่นน้ำมัน 3 แห่ง

2) เกษตรกรรม มีการทำสวน ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์ โดยผลผลิตที่สำคัญ คือ ยางพารา (3,300 ล้านบาท) ทุเรียน (2,500 ล้านบาท) สับประรด (1,100 ล้านบาท) มันสำปะหลัง (240 ล้านบาท) เงาะ (200 ล้านบาท) มังคุด (150 ล้านบาท) มีเนื้อที่ทำการเกษตร 1,535,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 69 ของพื้นที่จังหวัด มีครัวเรือนเกษตรกร 55,433 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 27.48 ของครัวเรือนทั้งหมด

นอกจากนี้มีการประกอบอาชีพประมงตลอดแนวชายฝั่ง ทำประมงน้ำเค็ม น้ำจืด และน้ำกร่อย มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะกุ้งกุลาดำ ทั้งนี้มีผู้ประกอบอาชีพประมงที่ขอจดทะเบียนอาชญาบัตรจำนวน 857 ลำ มีครัวเรือนประมงทะเล 1,289 ครัวเรือน

3) การท่องเที่ยวและบริการ จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพความพร้อมด้านการท่องเที่ยวสูง มีความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยว และยังเป็นแหล่งผลิตอาหารทะเลและผลไม้ที่มีชื่อเสียง

4) ธุรกิจและการพาณิชย์ มีการประกอบธุรกิจการค้าอย่างกว้างขวาง ทั้งการค้าปลีกและการค้าส่ง การขอจดทะเบียนเพื่อการประกอบธุรกิจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากภาครัฐได้ดำเนินนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้จังหวัดระยองยังเป็นศูนย์กลางในการส่งออก โดยมีท่าเรือน้ำลึก ขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ ท่าเรือมาบตาพุดของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และท่าเรือทีพีไอ ของบริษัทปิโตรเคมีกัล จำกัด (มหาชน) ซึ่งส่วนใหญ่ขนส่งสินค้าประเภทปิโตรเลียม เคมีภัณฑ์ และเหล็ก โดยมีมูลค่าของสินค้าส่งออกผ่านด้านศุลกากรมาบตาพุดประมาณปีละ 161,000 ล้านบาท

นับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จนถึงปัจจุบันที่กำลังมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาความสำเร็จของการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกจากรายได้ทางเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากขึ้นในช่วงเวลาสองทศวรรษ นับแต่มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งภาครัฐมักใช้เป็นหลักฐานแสดงความสำเร็จ

ในการพัฒนา พบว่า ผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัด(Gross Provincial Product-GPP) ในจังหวัดระยองเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์นอกภาคการเกษตรสาขาอุตสาหกรรม ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 3-1 แสดงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จังหวัดระยอง

หน่วย: ล้านบาท

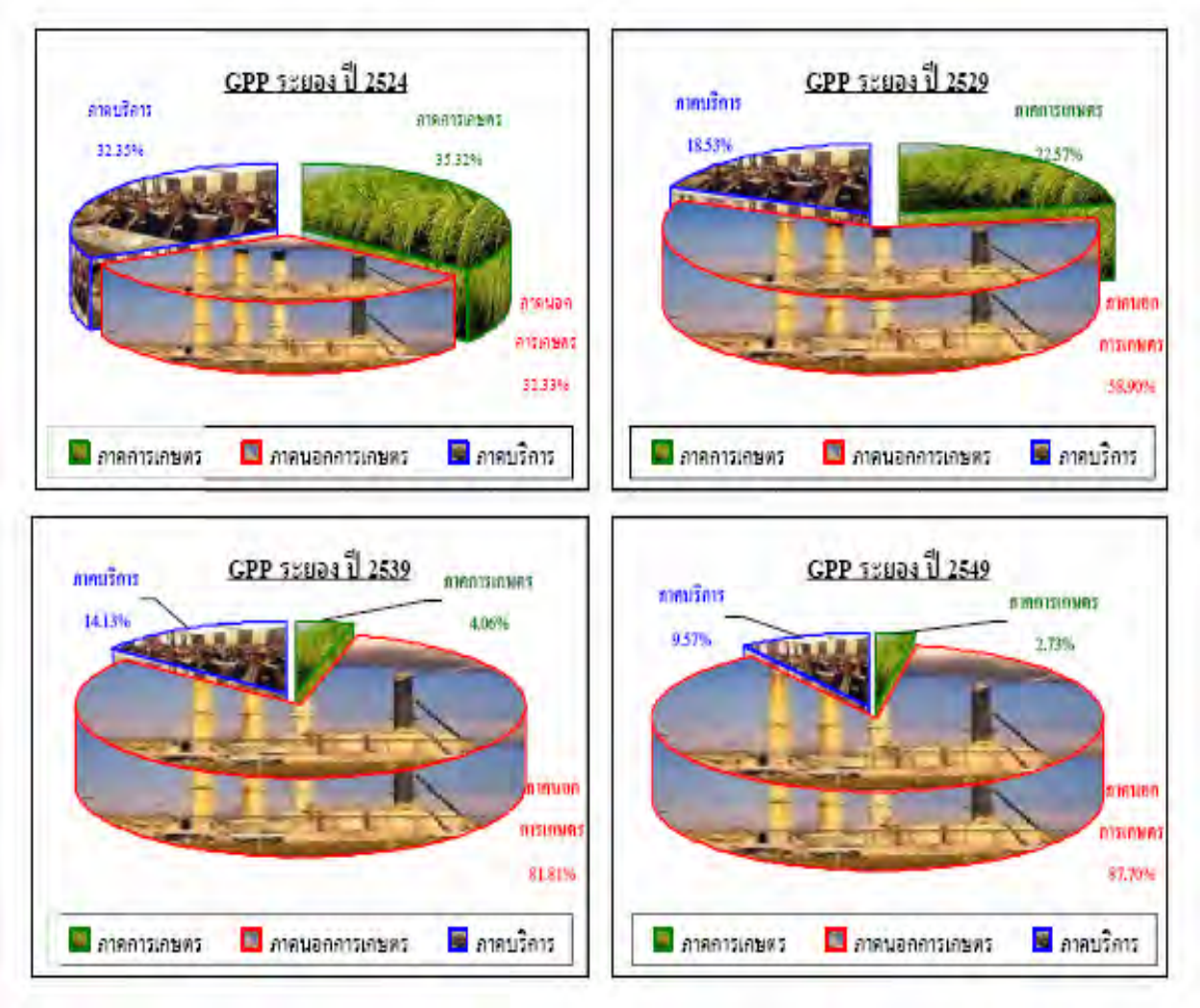
ประเภทผลิตภัณฑ์	ปีงบประมาณ						
	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
ภาคเกษตรกรรม	**7,507**	**8,258**	**8,945**	**10,369**	**11,359**	**12,974**	**15,012**
- สาขาเกษตรกรรม การล่าสัตว์และการป่าไม้	3,392	4,126	4,924	6,534	7,787	9,453	11,313
- สาขาประมง	4,114	4,160	4,021	3,835	3,572	3,522	3,698
นอกภาคเกษตรกรรม	**227,654**	**246,211**	**269,504**	**305,855**	**353,193**	**431,204**	**512,171**
- สาขาการทำเหมืองแร่และย่อยหิน	69,735	78,567	83,999	100,862	114,437	153,195	180,632
- สาขาอุตสาหกรรม(การผลิต)	115,489	122,808	138,859	153,551	176,736	209,536	255,219
- สาขาไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา	16,079	16,300	16,674	19,097	24,525	28,938	32,373
- สาขาก่อสร้าง	1,249	2,531	2,959	3,429	3,277	4,001	4,690
- สาขาการขายส่ง ขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน	6,993	7,301	7,677	8,680	9,621	10,286	11,476
- สาขาโรงแรมและภัตตาคาร	1,770	1,478	1,473	1,544	1,848	2,189	2,505
- สาขาการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม	4,802	4,839	4,635	4,826	6,483	5,144	5,895
- สาขาตัวกลางทางการเงิน	1,265	1,629	1,539	1,585	1,907	2,516	2,895
- สาขาบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และบริการทางธุรกิจ	1,631	1,671	1,749	1,898	2,068	2,320	2,510
- สาขาบริหารราชการ และการป้องกันประเทศ รวมทั้งการประกันสังคมภาคบังคับ	5,297	6,044	6,851	6,924	8,475	8,958	9,493
- สาขาการศึกษา	1,273	1,090	1,022	1,204	1,324	1,282	1,391
- สาขาบริการด้านสุขภาพ และงานสังคมสงเคราะห์	1,011	1,090	1,022	1,204	1,324	1,282	1,391
- สาขาให้บริการชุมชน สังคม และบริการส่วนบุคคล	392	463	472	615	697	735	776
- สาขาลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	38	40	41	43	46	47	49
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP)	**235,161**	**254,497**	**278,448**	**316,224**	**364,552**	**444,178**	**527,183**
รายได้ประชากรต่อหัว (บาท)	**440,376**	**478,389**	**525,293**	**598,281**	**692,092**	**841,911**	**995,733**
จำนวนประชากร (1,000 คน)	**534**	**532**	**530**	**529**	**527**	**528**	**529**

ที่มา: สำนักงานคลังจังหวัดระยอง, 2551

จากการให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดระยองถูกเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จากเดิมเป็นเศรษฐกิจแบบสามขา ที่มีความสมดุลระหว่างภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการ แต่ปัจจุบันเป็นเศรษฐกิจขาเดียว เฉพาะภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนของผลิตมวลรวมภายในจังหวัดเกือบร้อยละ90 จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่สมดุลของการพัฒนา อีกทั้งได้ทำให้ลักษณะทางสังคมโดยรวมของจังหวัดระยองเปลี่ยนไปจากสังคมเกษตรกรรมสู่สังคมอุตสาหกรรม และพบว่าจังหวัดระยองมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี 2550 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของจังหวัดระยองโดยเฉลี่ย 850,253 บาท ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมเฉลี่ยต่อหัวของทั้งประเทศเท่ากับ 109,440 บาท ซึ่งเป็นผลมาจากผลผลิตด้านอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมลดความสำคัญลงอย่างต่อเนื่อง จากมูลค่าการผลิตเมื่อปี พ.ศ.2524 มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 35.32 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเท่ากับ 3,249 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2529 มีสัดส่วนร้อยละ 22.57 ในปี พ.ศ.2539 มีสัดส่วนลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 4.06 และในปี พ.ศ.2549 มีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.73 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด [3]

[3] จังหวัดระยอง, สำนักงานคลัง, รายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดระยอง เดือนมิถุนายน 2551. แหล่งที่มา: http:// www.rayong.go.th/CFO/2551/report0651.pdf [10 ธันวาคม 2551]

แผนภาพที่ 3-1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจังหวัดระยอง ตั้งแต่ปี 2524-2549



ที่มา: สำนักงานคลังจังหวัดระยอง, 2551

ด้วยนโยบายการพัฒนาของรัฐและการกล่าวอ้างถึงความสำเร็จทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาทำให้การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองได้รับความสำคัญอย่างต่อเนื่องและเป็นตัวนำการพัฒนาภาคส่วนอื่นๆ ซึ่งจะเห็นได้จากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดระยองและแผนปฏิบัติราชการกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก(จันทบุรี ชลบุรี ตราด ระยอง) ในระยะต่อมาที่ได้ให้ความสำคัญกับการเป็นแหล่งผลิตด้านอุตสาหกรรมและพลังงานของภูมิภาค โดยพยายามจะพัฒนาด้านอื่นๆ ตามมา ดังวิสัยทัศน์จังหวัดระยองที่ว่า “เป็นแหล่งผลิตด้านอุตสาหกรรมที่อยู่ร่วมกับชุมชนอย่างยั่งยืน ศูนย์กลางการผลิตด้านเกษตรกรรมที่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค และการท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานสากล” (อุตสาหกรรมล้ำสมัย ปลอดภัยมลพิษ แหล่งผลิตผลไม้ เลื่องลือ

ไกลการท่องเที่ยว)[4] และวิสัยทัศน์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ที่ว่า “เป็นผู้นำการลงทุนด้านอุตสาหกรรม เป็นศูนย์กลางการผลิตและส่งออกผลไม้ ควบคู่ไปกับการเป็นดินแดนแห่งความหลากหลายของการท่องเที่ยวในระดับนานาชาติ” (หมื่นโรงงาน ล้านรอยยิ้ม อิ่มทั่วหล้า ค้าทั่วโลก)[5]

อย่างไรก็ตามการพิจารณาเพียงตัวเลขด้านเศรษฐกิจโดยที่ละเลยความสำคัญด้านอื่นๆ เช่น ด้านสังคม การเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์ของคนในชุมชน อาจไม่เพียงพอที่จะตอบคำถามถึงความสำเร็จของการพัฒนา โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นถูกนำไปใช้เพื่อตอบสนองการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก และทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวคือทรัพยากรน้ำ ซึ่งช่วงเวลาแห่งการให้การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวนำการพัฒนานั้น ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่ภาคอุตสาหกรรมแต่ยังรวมถึงภาคเกษตรกรรม ภาคครัวเรือน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ อีกด้วย ซึ่งจะนำเสนอในลำดับต่อไป

3.2 ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง

จากการที่จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่ได้รับความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ด้วยโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก(eastern seaboard) และเป็นเขตการส่งเสริมการลงทุน ประกอบกับจังหวัดระยองยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่สำคัญของภาคตะวันออก และมีแหล่งท่องเที่ยวและภาคบริการต่างๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างต้องการใช้น้ำเพื่อใช้ในกิจกรรมการผลิตของตนเอง โดยได้รับการจัดสรรน้ำจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป การจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองจึงมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องหลากหลาย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ตัวแสดงหลัก คือ 1) หน่วยงานหรือองค์กรที่ให้บริการน้ำ 2) กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน และ 3) ตัวแสดงอื่นๆ ที่มีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ

---

[4] จังหวัดระยอง, แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี(พ.ศ.2548-2551) จังหวัดระยอง, แหล่งที่มา: http://www.rayong.go.th/Strategy/Plan_gov4y3/data/01/acrobat/p_01.pdf[10 ธันวาคม 2551]

[5] กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก, ทิศทางการพัฒนากลุ่มจังหวัดตะวันออก (ชลบุรี จันทบุรี ระยอง และตราด) แหล่งที่มา: http://www.rayong.go.th/Strategy/Plan_gov4y3/data/01/acrobat/plan4y_GPV.pdf[10 ธันวาคม 2551]

3.2.1. **หน่วยงานหรือองค์กรที่ให้บริการน้ำ**

ในจังหวัดระยองมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนี้

1) โครงการชลประทานระยอง

โครงการชลประทานระยองมีหน้าที่หลักคือการบริหารจัดการและจัดสรรน้ำจากแหล่งเก็บน้ำต่างๆ เช่น อ่างเก็บน้ำ ฝายทดน้ำ คลองส่งน้ำ ให้แก่ผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ ทั้งผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ผู้ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และภาคอุตสาหกรรม การบริหารจัดการและจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยอง สามารถอธิบายโดยสรุปดังนี้ [6]

ปัจจุบันโครงการชลประทานระยองมีระบบการบริหารแบบอ่างพวง กล่าวคือ การจัดการอ่างเก็บน้ำดอกกราย หนองปลาไหล คลองใหญ่ และประแสร์ ร่วมกันเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการใช้น้ำมากที่สุด มีการสร้างระบบเชื่อมโยงระหว่างอ่างโดยระบบท่อผันน้ำ โดยอ่างเก็บน้ำแต่ละแห่งมีวัตถุประสงค์และการจัดสรรน้ำให้แก่กลุ่มต่างๆ ที่แตกต่างกัน ดังนี้

- อ่างเก็บน้ำดอกกราย ทำการจ่ายน้ำให้กับสถานีผลิตประปาตำบลแม่น้ำคู้ ศูนย์พัฒนาปลวกแดง บริษัท ไทยแทฟฟิต้า จำกัด นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด-สัตหีบ (โดยผ่านระบบท่อน้ำดิบของบริษัท อีสท์ วอเตอร์)

- อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล จ่ายน้ำให้กับพื้นที่ชลประทานฝายบ้านค่าย สำนักงานประปาระยอง สวนอุตสาหกรรมโรจนะ บริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) ระบบนิเวศน์ท้ายน้ำ และนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (โดยผ่านระบบท่อน้ำดิบของบริษัทอีสท์ วอเตอร์)

- อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ จ่ายน้ำให้กับพื้นที่ชลประทานฝายบ้านค่ายแห่งใหม่ และส่งเสริมการใช้น้ำบริเวณฝายบ้านค่าย

- อ่างเก็บน้ำประแสร์ เป็นอ่างเก็บน้ำเพื่อภาคเกษตรกรรมในเขตอำเภอวังจันทร์ อำเภอแกลง และกิ่งอำเภอเขาชะเมา

ชลประทานระยองเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำมาโดยตลอด เพราะกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ได้รับการจัดสรรน้ำจากโครงการชลประทานระยอง อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในช่วงที่เกิดวิกฤติน้ำปี2548 แม้ภายหลังการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมจะให้สัมปทานให้กับบริษัทอีสท์ วอเตอร์ อย่างไรก็ตาม โครงการชลประทานระยองยังคงเป็นสถาบัน

---

[6] หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำ เชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550.

หลักที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดสรรน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ เพราะน้ำที่มีการจัดสรรส่วนใหญ่มาจากแหล่งน้ำของกรมชลประทาน

2) การประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาคมีหน้าที่หลักในการให้บริการน้ำประปาแก่ผู้ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยจังหวัดระยองมีสำนักงานประปา 3 แห่ง คือ สำนักงานประปาระยอง สำนักงานประปาบ้านฉาง และสำนักงานประปาประแสร์

- สำนักงานประปาระยอง พื้นที่จ่ายน้ำในปัจจุบันรวม 127 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 6 เทศบาล และ 12 อบต. โดยจะสูบน้ำดิบบริเวณเหนือฝายชลประทานบ้านค่าย ตำบลบางบุตร อำเภอบ้านค่าย ซึ่งรับน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล

- สำนักงานประปาบ้านฉาง พื้นที่จ่ายน้ำในปัจจุบันรวม 116 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมเขตอำเภอบ้านฉาง โดยรับน้ำดิบจากบริษัท อีสท์ วอเตอร์

- สำนักงานประปาประแสร์ พื้นที่จ่ายน้ำในปัจจุบันรวม 20 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่เขตอำเภอแกลง โดยมีแหล่งน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเขาจุก

ตารางที่ 3-2 แสดงสถิติการให้บริการน้ำประปาของสำนักงานประปาส่วนภูมิภาคในจังหวัดระยอง

สำนักงาน	สถิติการให้บริการ	แหล่งน้ำดิบ
สำนักงานประปาระยอง	ปริมาณน้ำผลิต เฉลี่ย 40,168 ลบ.ม./วัน ปริมาณน้ำจำหน่าย เฉลี่ย 30,412 ลบ.ม./วัน จำนวนผู้ใช้น้ำ 40,152 ราย	- แม่น้ำคลองใหญ่บริเวณเหนือฝายน้ำล้นบ้านค่าย
สำนักงานประปาบ้านฉาง	ปริมาณน้ำผลิต เฉลี่ย 18,785 ลบ.ม./วัน ปริมาณน้ำจำหน่าย เฉลี่ย 12,187 ลบ.ม./วัน จำนวนผู้ใช้น้ำ 14,062 ราย	- บริษัท อีสท์ วอเตอร์
สำนักงานประปาประแสร์	ปริมาณน้ำผลิต เฉลี่ย 4,153 ลบ.ม./วัน ปริมาณน้ำจำหน่าย เฉลี่ย 3,335 ลบ.ม./วัน จำนวนผู้ใช้น้ำ 3,213 ราย	- อ่างเก็บน้ำเขาจุก

ที่มา: สำนักงานประปาระยอง, 2550

การประปาส่วนภูมิภาคมีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการน้ำกับผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับความสำคัญในการได้รับน้ำเป็นอันดับแรก นอกจากนี้ การประปาส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม เพราะการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทอีสท์ วอเตอร์ นอกจากนี้ยังเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญต่อการแปรรูปประปาระยอง ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

3) บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือ อีสท์ วอเตอร์

บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือ อีสท์ วอเตอร์ ถูกจัดตั้งขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2535 ซึ่งให้ความเห็นชอบตามมติคณะกรรมการกลั่นกรอง ฝ่ายเศรษฐกิจ โดยให้กรมชลประทานเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำดิบและอ่างเก็บน้ำ และให้การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ขึ้นมารับผิดชอบการพัฒนาและดำเนินการดูแลระบบท่อส่งน้ำสายหลัก โดยมีการโอนทรัพย์สินและหนี้สินของระบบท่อส่งน้ำที่มีอยู่แล้วมาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ นอกจากบริษัทจะสามารถประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ในการซื้อน้ำจากแหล่งน้ำดิบของทางราชการเพื่อขายให้กับผู้ใช้น้ำในพื้นที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถร่วมทุนกับภาคเอกชนได้ด้วย[7]

บทบาทหน้าที่หลักของบริษัท คือ พัฒนาและบริหารระบบท่อส่งน้ำสายหลักในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ประกอบด้วยจังหวัดชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และ ตราด ให้สามารถตอบสนองความต้องการใช้น้ำในพื้นที่ได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ บริษัทยังมีบทบาทอื่นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ดังนี้

1) ให้บริการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับระบบผลิตน้ำสะอาด ระบบท่อส่งและจ่ายน้ำ การซ่อมบำรุงรักษาท่อส่งน้ำและอุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนซื้อขายอุปกรณ์และวัสดุที่เกี่ยวข้องกับท่อส่งน้ำทุกชนิด

2) ขยายการดำเนินการหรือธุรกิจการพัฒนาและบริหารทรัพยากรน้ำหรือธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องในพื้นที่อื่น

ปัจจุบันบริษัท มีศูนย์ปฏิบัติการ 2 แห่งคือ ศูนย์มาบตาพุด ทำหน้าที่ควบคุมดูแลโครงข่ายท่อส่งน้ำดิบในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยอง และศูนย์ปฏิบัติการฉะเชิงเทรา ทำหน้าที่

---

[7] บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2550 แหล่งที่มา: http://www.eastwater.com/investor.asp?smenuid=57&shmenuid=&nlevel=1 [4 สิงหาคม 2551]

ควบคุมดูแลโครงข่ายท่อส่งน้ำดิบในจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีท่อส่งน้ำสายหลัก 4 เส้น และเส้นที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดระยองคือ ท่อส่งน้ำหนองปลาไหล-ดอกกราย และ มาบตาพุด-สัตหีบ

นอกจากนี้ บริษัทยังได้ขยายธุรกิจเกี่ยวข้องไปสู่ธุรกิจน้ำดื่ม ธุรกิจน้ำประปา และธุรกิจท่อและอุปกรณ์

นับได้ว่าบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทและมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง เพราะบริษัทได้รับสัมปทานน้ำจากกรมชลประทานแล้วจัดส่งน้ำด้วยระบบท่อให้กับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นไปในลักษณะการซื้อขายน้ำ และด้วยปริมาณการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ได้ทำให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ยิ่งมีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น ซึ่งรายละเอียดจะปรากฏในประเด็นการประเมินธรรมาภิบาลและผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน

3.2.2. กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน

กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน เป็นองค์กรผู้ใช้น้ำชลประทาน ที่เกิดขึ้นจากโครงการการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม โดยให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทานเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน ในการตัดสินใจบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมชลประทานด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกันหรือได้กำหนดขึ้น โดยการดำเนินการมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา โดยกิจกรรมของกลุ่ม คือ การวางแผนจัดสรรน้ำประจำฤดูกาลส่งน้ำร่วมกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน สำรวจความต้องการใช้น้ำจากสมาชิกผู้ใช้น้ำ และประชุมกลุ่มผู้ใช้น้ำ สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานในจังหวัดระยอง แบ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานฝั่งซ้ายคลองชลประทาน และกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานฝั่งขวาคลองชลประทาน[8]

ในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน เป็นตัวแสดงที่ไม่ได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม แต่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำตามแนวทางของกรมชลประทาน และร่วมดูแล บำรุงรักษาคูส่งน้ำและอาคารชลประทานให้สามารถส่งน้ำได้สะดวก

[8] สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ศรีจันทร์, หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง, 29 กรกฎาคม 2551.

3.2.3. **ตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ**

นอกจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนซึ่งมีหน้าที่ในการจัดหาน้ำ และกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ แล้ว ยังมีหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ที่มีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีหน้าที่ดูแลจัดหาน้ำให้กับหมู่บ้านในความรับผิดชอบเป็นเบื้องต้น เช่น การสร้างระบบประปาหมู่บ้าน พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อพื้นที่การเกษตรนอกเขตชลประทาน แก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ ดูแลรักษา อนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น การขุดลอกคูคลอง การทำฝายทดน้ำ การขุดเจาะบ่อบาดาล เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม แต่จะมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือผู้ใช้น้ำที่อยู่นอกพื้นที่การให้บริการของกรมชลประทานและการประปาส่วนภูมิภาค

2) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก (ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี ระยอง ตราด และจันทบุรี)

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก มีขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งกำหนดให้มีองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ โดยให้มีคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเพื่อปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรรมการที่ได้รับการคัดเลือกมีทั้งสิ้น 36 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการที่เกี่ยวข้อง 16 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 คน ผู้แทนผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม 4 คน ผู้แทนผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม/ ภาคธุรกิจ 4 คน ผู้แทนภาคประชาชนหรือองค์กรเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม 4 คน และผู้แทนสถาบันการศึกษาหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม 4 คน

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีการดำเนินงานในลักษณะการจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ (Integrated water resources management) โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ(กทช.) เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการและแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา การใช้ การอนุรักษ์ และการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินงานใดๆ ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ
2) จัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ
3) ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำให้เป็นไปตามแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

4) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมกำหนดปริมาณการใช้น้ำ และมาตรการเพื่อให้การจัดสรรน้ำดำเนินไปด้วยความเหมาะสม เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ
5) ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ
6) ขอเอกสารข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เพื่อรวบรวมสถิติ ข้อมูล ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การป้องกัน แก้ไขการขาดแคลนน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และการดูแลแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ
7) ประนีประนอม ไกล่เกลี่ยขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำ
8) ประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำกับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำอื่นที่เกี่ยวข้อง
9) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจกับประชาชนให้ได้รับทราบ และมีความเข้าใจผลหรือวิธีการดำเนินการต่างๆ ของคณะอนุกรรมการ
10) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมอบหมาย
11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมอบหมาย

คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นตัวแสดงที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรมของการร่วมมือของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะมีโครงสร้างของคณะอนุกรรมการที่มาจากหลากหลายภาคส่วน แต่เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ พบว่า คณะอนุกรรมการส่วนใหญ่มาจากภาคราชการ ซึ่งมีสัดส่วนกับตัวแทนภาคส่วนอื่นๆ ถึง 4 ต่อ1 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการ รวมถึงหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อม สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โครงการชลประทาน กรมการพัฒนาชุมชน ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และป่าไม้จังหวัด ในขณะที่ตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม มีเพียงจังหวัดละ 1 คน เท่านั้น ประกอบกับ อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการลุ่มน้ำ เป็นเพียงการเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รวมถึงอธิบดีกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนเป็นหน่วยงานภาครัฐ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ใช้น้ำภายใต้การบริหารจัดการของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจึงยังไม่สามารถมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง เพราะสัดส่วนของอนุกรรมการที่เป็นตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำและภาคประชาชนมีจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับคณะอนุกรรมการ

ที่มาจากหน่วยงานราชการ และอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการลุ่มน้ำที่มีอำนาจมากที่สุดเพียงการเสนอความคิดเห็น รวบรวมข้อมูล จัดทำแผนและประสานงานในพื้นที่ โดยที่ไม่สามารถมีอำนาจการตัดสินใจใดๆ ได้ เพราะอำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกยังไม่สามารถมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้ แต่ที่ผ่านมาคณะอนุกรรมการที่เป็นตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามเข้าไปมีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ[9] แม้ไม่ได้รับการตอบรับจากตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม แต่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำก็นับเป็นช่องทางหรือกลไกหนึ่งที่พอจะทำให้เห็นการให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

3) เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก

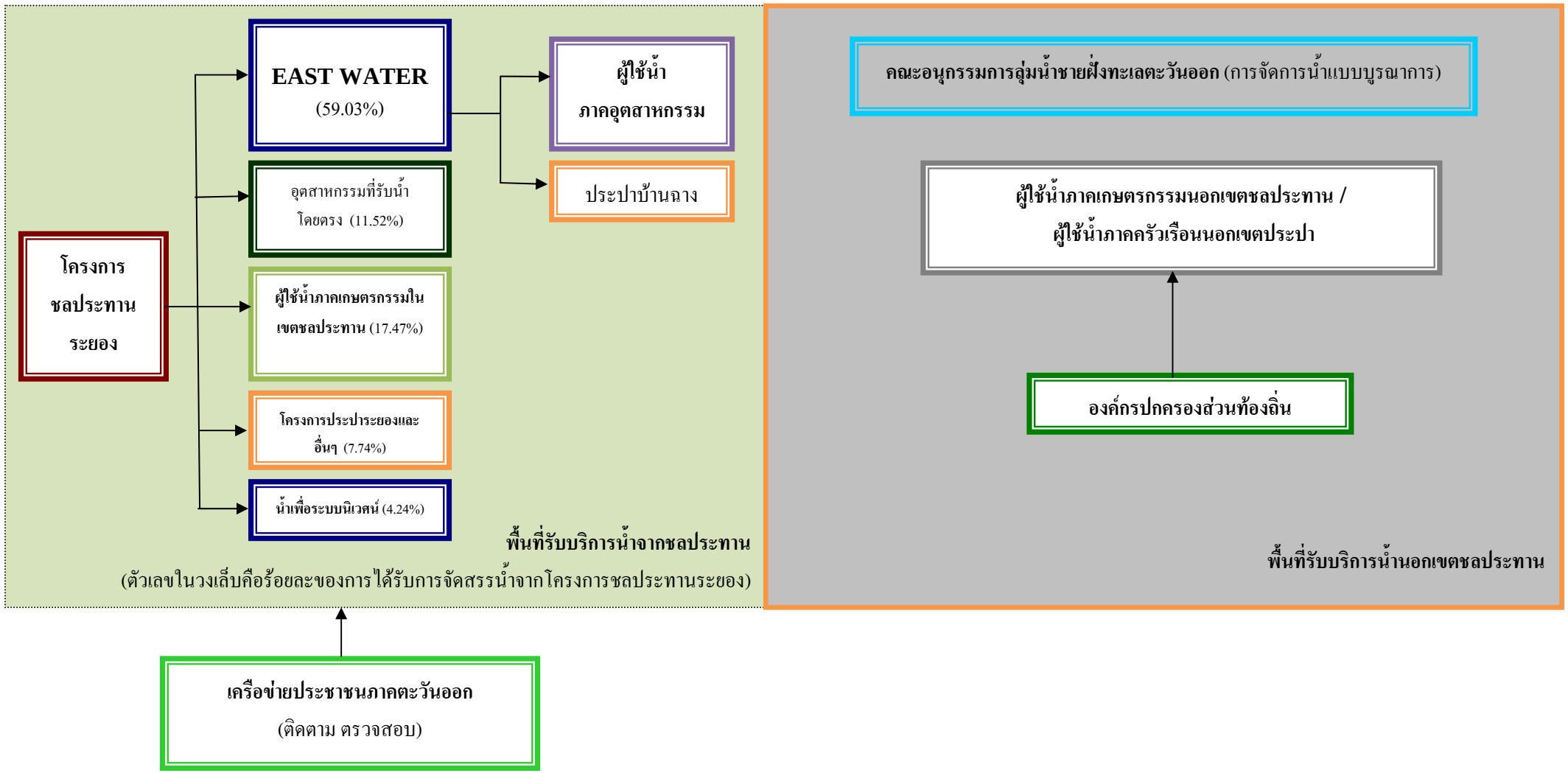
เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเป็นองค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออกรวมถึงในจังหวัดระยอง ในลักษณะของการติดตาม ตรวจสอบ เคลื่อนไหวคัดค้าน หรือรวมตัวกับภาคประชาชนในการเรียกร้องกรณีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงโครงการ กิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐและภาคเอกชน ที่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตน้ำปี พ.ศ.2548 เครือข่ายมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวร่วมกับประชาชน ชุมชน ที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำของภาครัฐ

จะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองมีตัวแสดงต่างๆ ที่หลากหลาย ที่มีความสัมพันธ์ภายใต้การใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกัน ทั้งตัวแสดงที่ให้บริการน้ำ ตัวแสดงที่เป็นผู้รับน้ำ และตัวแสดงอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วยเสียและมีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ตัวแสดงที่เป็นตัวแทนผู้ใช้น้ำ ไม่ได้มีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง เพราะเป็นกลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากกรมชลประทาน นอกจากนี้ยังไม่มีภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง และข้อสังเกตอีกประการ คือ ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ไม่มีลักษณะความเป็นพหุภาคี หรือมีการแยกส่วนพหุภาคีจากการจัดสรรน้ำโดยตรง โดยให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ มีอำนาจหน้าที่แค่การนำเสนอแนวทาง แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ พหุภาคีในรูปแบบของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจึงไม่ใช่พหุภาคีด้านการจัดการทรัพยากรน้ำที่แท้จริง

---

[9] สัมภาษณ์ จ่าสิบเอกสุรสิทธิ์ ไชยลาภ, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 10 สิงหาคม 2550.

แผนภาพที่3-2 แสดงความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ในการจัดการทรัพยากรน้ำจังหวัดระยอง



3.3 การจัดสรรน้ำ

3.3.1 แนวทางการจัดสสรน้ำ

โครงการชลประทานระยองมีการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ จากอ่างเก็บน้ำโดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) การจัดสรรน้ำรอบอ่าง คือ การจัดสรรน้ำระหว่างโครงการชลประทานระยองกับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีการสูบน้ำในอ่างโดยตรง ได้แก่ บริษัท อีสท์ วอเตอร์, บริษัท ไทยแทฟฟิต้า จำกัด, ศูนย์พัฒนาปลวกแดง และสถานีผลิตประปาตำบลแม่น้ำคู้

โดยปกติผู้ใช้น้ำแต่ละราย ได้รับการจัดสรรน้ำตามปริมาณที่กำหนดไว้และผู้ใช้น้ำจะต้องทำบันทึกรายงานปริมาณการใช้แก่ฝ่ายจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยอง แต่ในบางช่วงเวลา เช่น ฤดูฝน ฝ่ายจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยองจะแจ้งขอความร่วมมือให้กลุ่มผู้ใช้น้ำหลัก ได้แก่ บริษัท อีสท์ วอเตอร์ ซึ่งมีการใช้น้ำทั้งอ่างเก็บน้ำดอกกรายและหนองปลาไหล ให้มีการสลับการสูบน้ำที่มีปริมาณน้ำมากกว่าเพื่อให้การใช้น้ำเกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตามการตัดสินใจสูบน้ำขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ใช้น้ำ[10]

2) การจัดสรรน้ำท้ายอ่าง คือ การจัดสรรน้ำให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำเหนือฝายบ้านค่าย ได้แก่ โครงการชลประทานบ้านค่าย สำนักงานประปาระยอง สวนอุตสาหกรรมโรจนะ บริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) และระบบนิเวศน์ท้ายน้ำ โดยมีการจัดสรรดังนี้

- โครงการชลประทานบ้านค่าย เป็นการระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำเพื่อกลุ่มผู้ใช้น้ำเหนือฝายบ้านค่าย โดยปกติจะถูกระบายจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลลงลำน้ำเดิม อย่างไรก็ตามระยะทางระหว่างท้ายอ่างเก็บน้ำถึงหน้าฝายบ้านค่ายจะมีพื้นที่รับน้ำฝนส่วนหนึ่งทำให้มีปริมาณน้ำท่าส่วนหนึ่งไหลลงลำน้ำก่อนถึงฝายบ้านค่าย(กรณีที่มีฝนตกในพื้นที่) ทางโครงการชลประทานจึงอาศัยปริมาณน้ำท่าส่วนนี้มาใช้ในการบริหารอ่าง เพื่อลดการระบายน้ำจากอ่างหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลจะได้เก็บกักน้ำได้เพียงพอต่อการใช้ในฤดูแล้ง โดยการติดตามผลการจัดสรรน้ำเป็นหน้าที่ของโครงการชลประทานบ้านค่าย

- สำนักงานประปาระยอง จะมีการสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลเพื่อนำไปผลิตน้ำประปา

- เขตพื้นที่ชลประทานบ้านค่าย พื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทานบ้านค่ายได้รับน้ำจากหน้าฝายบ้านค่ายที่ส่งผ่านไปยังคลองส่งน้ำสายใหญ่ น้ำที่ไหลผ่านคลองส่งน้ำสายใหญ่ถูกจัดการภายในกลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานด้วยกัน เมื่อปริมาณน้ำไม่เพียงพอ กลุ่มผู้ใช้น้ำจะแจ้ง

---

[10] สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ศรีจันทร์, หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง, 29 กรกฎาคม 2551.

ขอน้ำไปยังโครงการชลประทานบ้านค่าย และโครงการชลประทานบ้านค่ายจะแจ้งไปยังฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง

- สวนอุตสาหกรรมโรจนะ และบริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) โครงการชลประทานระยองจะมีการติดตามและควบคุมการสูบน้ำของบริษัททั้งสองให้อยู่ในปริมาณที่กำหนดไว้

- การใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ ระบบนิเวศน์เป็นกลุ่มสุดท้ายที่ได้รับน้ำ กล่าวคือ ระบบนิเวศน์จะได้รับน้ำก็ต่อเมื่อน้ำไหลล้นฝายบ้านค่าย หรือมีการปล่อยน้ำจากอ่างเก็บน้ำให้ไหลล้นฝาย

ตารางที่ 3-3 แสดงการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยองให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง ๆ

ประเภทการใช้น้ำ	กลุ่มผู้ใช้น้ำ	ปริมาณน้ำที่ได้รับ (ล้านลบ.ม./ปี)	ร้อยละ		แหล่งน้ำ
อุปโภคบริโภค	ประปาระยองและประปาอื่นๆ	19.392	6.86	7.74	แม่น้ำระยอง อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล
	ศูนย์พัฒนาปลวกแดง	2.480	0.88		อ่างเก็บน้ำดอกกราย
เกษตรกรรม	โครงการชลประทานบ้านค่าย	49.389	17.47	17.47	แม่น้ำระยอง อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล
อุตสาหกรรม	บริษัทอีสท์ วอเตอร์	167.00	59.03	70.55	อ่างเก็บน้ำดอกกราย
					อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล
	บริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)	18.000	6.36		แม่น้ำระยอง อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล
	สวนอุตสาหกรรมโรจนะ	11.000	3.89		
	บริษัทไทยแทฟฟี่ต้า จำกัด	3.600	1.27		อ่างเก็บน้ำดอกกราย
ระบบนิเวศน์	-	12.000	4.24	4.24	แม่น้ำระยอง
รวม			**100.00**	**100.00**	

ที่มา : โครงการชลประทานระยอง, 2550

จากแผนการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยอง จะเห็นได้ว่าน้ำโดยส่วนใหญ่ถูกจัดสรรให้กับภาคเอกชน ทั้งการได้รับการสัมปทานน้ำเพื่อนำน้ำไปขายให้กับภาคอุตสาหกรรมของบริษัท อีสท์ วอเตอร์ และโรงงานอุตสาหกรรมบางส่วนได้เข้ามาสูบน้ำโดยตรงจากอ่างเก็บน้ำ เช่น

สวนอุตสาหกรรมโรจนะ บริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) และบริษัท ไทยแทฟฟิต้า จำกัด และเมื่อพิจารณาจากร้อยละของปริมาณน้ำที่ได้รับของผู้ใช้น้ำประเภทต่างๆ พบว่า ภาคอุตสาหกรรมได้รับการจัดสรรน้ำมากที่สุด รวมกันถึงร้อยละ 70.55 ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมได้รับน้ำร้อยละ 17.47 และการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคได้รับเพียงร้อยละ 7.74

3.3.2 ประเภทผู้ใช้น้ำ

เนื่องจากจังหวัดระยองมีสภาพพื้นที่และลักษณะภูมิประเทศที่แตกต่างกัน รวมถึงการเป็นพื้นที่พัฒนาภาคอุตสาหกรรมหลัก ทำให้แต่ละพื้นที่มีลักษณะการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันไป ซึ่งมีผลต่อการใช้น้ำ เช่น พื้นที่เกษตรกรรม ชุมชนเมือง ชุมชนชาวประมง แหล่งท่องเที่ยว และพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ดังนั้นผู้ใช้น้ำในจังหวัดระยองจึงอาจแบ่งตามวัตถุประสงค์การใช้น้ำของแต่ละกลุ่ม เช่น 1) การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค 2) การใช้น้ำเพื่อการเกษตร 3) การใช้น้ำเพื่อระบบนิเวศน์ และ 4) การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม

นอกจากนี้ สามารถแบ่งผู้ใช้น้ำตามลักษณะของน้ำที่ใช้ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) การใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติโดยยังไม่ได้บำบัดคุณภาพน้ำ หรือเรียกว่าน้ำดิบ เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และน้ำเพื่อระบบนิเวศน์ และ 2) การใช้น้ำประปา ซึ่งมีการบำบัดคุณภาพน้ำให้สามารถใช้ได้ ได้แก่ การใช้น้ำภาคครัวเรือน การใช้น้ำภาคธุรกิจท่องเที่ยวและบริการ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในภาพรวม สามารถแบ่งการใช้น้ำในจังหวัดระยอง ได้เป็น 4 ประเภท คือ ภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และการใช้น้ำในระบบนิเวศน์

1) ภาคครัวเรือน

การใช้น้ำของภาคครัวเรือนเป็นการใช้น้ำในการอุปโภคบริโภคเป็นหลัก โดยได้รับน้ำจากสำนักงานประปา พื้นที่ที่รับน้ำประปาส่วนใหญ่เป็นชุมชนในเขตเมือง รวมถึงธุรกิจบริการและการท่องเที่ยวต่างๆ

ภาคครัวเรือนในชุมชนเขตเมืองจะได้รับบริการน้ำประปาจากสำนักงานประปาแต่ละแห่งตามพื้นที่จ่ายน้ำ ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 3-4 แสดงกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนที่ได้รับน้ำจากสำนักงานประปา

พื้นที่รับน้ำ	สำนักงานประปา
อ.เมือง และ อ.บ้านค่าย - เขตเทศบาล ประกอบด้วย เทศบาลนครระยอง, เทศบาลเมืองมาบตาพุด, เทศบาลตำบลบ้านค่าย, เทศบาลตำบลเพ, เทศบาลตำบลแกลงกะเฉด, และ เทศบาลตำบลสุนทรภู่ - อบต. ประกอบด้วย อบต.บ้านค่าย, อบต.เชิงเนิน, อบต.เนินพระ, อบต.ทับมา, อบต.หนองละลอก(หมู่ที่4 และ6), อบต.บางบุตร, อบต.น้ำคอก, อบต.เพ, อบต.ตะพง, อบต.ชากพง และ อบต.ชากโดน	**ประปาระยอง**
อ.บ้านฉาง ประกอบด้วย - เทศบาลเมืองบ้านฉาง, เทศบาลตำบลสำนักสะท้อน, อบต.บ้านฉาง , อบต.สำนักท้อน, อบต.พลา **เทศบาลเมืองมาบตาพุด** ประกอบด้วย 25 ชุมชน ได้แก่ - ชุมชนหนองแฟบ, ชุมชนห้วยโป่งใน, ชุมชนมาบข่า,ชุมชนบ้านบน, ชุมชนมาบยา, ชุมชนตลาดห้วยโป่ง, ชุมชนบ้านพลง, ชุมชนอิสลาม, ชุมชนสำนักกะบาก, ชุมชนบ้านล่าง, ชุมชนตลาดมาบตาพุด, ชุมชนวัดโสภณ , ชุมชนเมืองใหม่, ชุมชนโขดหิน, ชุมชนเขาไพ, ชุมชนซอยร่วมพัฒนา, ชุมชนคลองน้ำหู, ชุมชนหนองบัวแดง, ชุมชนหนองน้ำเย็น, ชุมชนกรอกยายชา, ชุมชนตากวน-อ่าวประดู่, ชุมชนตากวน-หาดทรายทอง, ชุมชนเกาะกก-หนองแตงเม, ชุมชนหัวน้ำตก, ชุมชนวัดมาบตาพุด	**ประปาบ้านฉาง**
อ.แกลง - ตำบลปากน้ำประแสร์, ตำบลคลองปูน, ตำบลทุ่งควายกิน, ตำบลทางเกวียน, และ ตำบลกองดิน **อ.นายายอาม จ.จันทบุรี** - ตำบลนายายอาม	**ประปาประแสร์**

ที่มา : สำนักงานประปาระยอง, 2550

ส่วนผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนที่อยู่นอกเขตการจ่ายน้ำของการประปา ประชาชนจะซื้อน้ำดื่ม (น้ำถัง)ในการบริโภค บางส่วนมีบ่อน้ำใต้ดินและการขุดสระน้ำไว้ใช้อุปโภค นอกจากนี้ในบางพื้นที่มีระบบประปาหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม พบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีการใช้น้ำฝน เพราะ

ไม่มีความมั่นใจถึงความสะอาดและคุณภาพน้ำ เพราะพื้นที่จังหวัดระยองมีโรงงานจำนวนมาก ทำให้มีผลต่อความสะอาดของน้ำฝน[11]

ผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนไม่มีบทบาทมากนักต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง เป็นเพียงผู้รับบริการน้ำประปาจากภาครัฐเท่านั้น ซึ่งการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม ภาคครัวเรือนเป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรน้ำเป็นลำดับแรก ช่วงที่ผ่านมาผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนจึงไม่มีบทบาทหรือเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ จนกระทั่งเกิดการแปรรูปประปาระยอง ทำให้ผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนบางส่วนได้มีการคัดค้านแนวทางการจัดการจัดการดังกล่าว ซึ่งจะนำเสนอในประเด็นการศึกษาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน

2) **ภาคเกษตรกรรม**

การใช้น้ำภาคเกษตรกรรมในจังหวัดระยอง แบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน และนอกเขตชลประทาน

2.1) **ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทาน** ผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ปลูกผลไม้ ซึ่งจังหวัดระยองมีพื้นที่ปลูกพืชในเขตชลประทานรวมทั้งสิ้น 191,934 ไร่ มีความต้องการน้ำเพื่อการเกษตรโดยรวม 356.36 ล้านลูกบาศก์เมตร เกษตรกรได้รับน้ำจากการจัดสรรน้ำของกรมชลประทาน โดยพื้นที่ชลประทานที่จัดสรรน้ำให้ภาคเกษตรกรรม แสดงดังตาราง

ตารางที่ 3-5 แสดงพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรน้ำจากโครงการชลประทาน

พื้นที่รับน้ำ	**อ่างเก็บน้ำ**	**ที่ตั้ง**	**ปริมาณเก็บกักน้ำ** (ล้าน ลบ.ม.)	**พื้นที่ชลประทาน** (ไร่)
อ.บ้านค่าย	อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล	ต.ละหาร อ.ปลวกแดง	169.75	30,000
	อ่างเก็บน้ำดอกกราย	ต.แม่น้ำคู้ อ.ปลวกแดง	71.40	1,200
	อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่	ต.ละหาร อ.ปลวกแดง	54.60	20,000
อ.แกลง	อ่างเก็บน้ำคลองระโอก	ต.ทุ่งควายกิน อ.แกลง	17.50	7,500

[11] หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำ เชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550.

พื้นที่รับน้ำ	อ่างเก็บน้ำ	ที่ตั้ง	ปริมาณเก็บกักน้ำ (ล้าน ลบ.ม.)	พื้นที่ชลประทาน (ไร่)
	ป้องกันอุทกภัย จ.ระยอง	ต.เชิงเนิน อ.เมือง	-	25,000
	ป้องกันน้ำเค็มลุ่มน้ำประแสร์	อ.แกลง	-	23,000
อ.แกลง, อ.วังจันทร์ และ กิ่ง อ.เขาชะเมา	อ่างเก็บน้ำประแสร์	ต.ชุมแสง อ.วังจันทร์	248.00	137,500
รวม			555.25	244,200

ที่มา : หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550

2.2) **ผู้ใช้น้ำนอกเขตชลประทาน** เป็นกลุ่มเกษตรกรที่อาศัยน้ำฝนและน้ำจากแหล่งน้ำตามธรรมชาติเป็นหลัก รวมถึงการขุดสระน้ำในพื้นที่เกษตรไว้ใช้ในช่วงฤดูแล้ง จังหวัดระยองมีพื้นที่เพาะปลูกพืชนอกพื้นที่เขตชลประทานรวมทั้งสิ้น 632,143ไร่ มีความต้องการใช้น้ำรวม 287.47 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยส่วนใหญ่เป็นการปลูกผลไม้เช่นเดียวกับเกษตรกรในเขตชลประทาน

3) ภาคอุตสาหกรรม

นับแต่รัฐบาลได้ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งจังหวัดระยองเป็นส่วนสำคัญของโครงการ โดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรม ประกอบกับจังหวัดระยองถูกกำหนดให้เป็นเขตการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงทำให้จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ทั้งนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม ชุมชนอุตสาหกรรม หรือสวนอุตสาหกรรม โดยโรงงานแต่ละแห่งมีการรับน้ำที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่รับน้ำดิบจากบริษัทอีสท์วอเตอร์ นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำของโรงงานเอง หรือการซื้อน้ำจากภาครัฐโดยตรง

ถึงแม้ว่าภาคอุตสาหกรรมจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง แต่เป็นผู้ใช้น้ำที่มีอิทธิพลต่อการจัดการ เพราะเป็นผู้ใช้น้ำที่มีปริมาณการใช้น้ำที่มากและได้รับความสำคัญจากภาครัฐซึ่งจะเห็นได้จากกรณีวิกฤติน้ำในปี 2548 ที่ภาครัฐใช้มาตรการต่างๆ เพื่อจัดหาน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม ดั้งนั้นช่วงเวลาที่ผ่านมาผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรมจึงเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำที่ได้รับการตอบสนองความต้องการน้ำ และมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่เป็นอย่างมาก

ตารางที่ 3-6 แสดงความต้องการน้ำและแหล่งน้ำหลักของนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง

นิคมอุตสาหกรรม	แหล่งที่ตั้ง	ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวนโรงงาน	ปริมาณความต้องการน้ำ (ลบ.ม./วัน)	แหล่งน้ำหลัก	แหล่งน้ำสำรอง	ความพอเพียงของน้ำ			การแก้ปัญหาที่ผ่านมา	หมายเหตุ
							ปติ	แล้ง	อนาคต		
มาบตาพุด	ต.มาบตาพุด	ปิโตรเคมีและโรงไฟฟ้า	69	180,000	อีสท์ วอเตอร์	-	/	x	x	ซื้อน้ำ(โรงงานสร้างแหล่งเก็บน้ำสำรอง)	-
ผาแดง	ต.มาบตาพุด	ปิโตรเคมี	3							เจาะบ่อบาดาลแต่ไม่สำเร็จ	
ตะวันออก	ต.ห้วยโป่ง	ทั่วไป(ยกเว้นอาคารฟอกย้อม)	31								
ปิโตรเคมีคัลไทย	ต.เชิงเนิน	ทั่วไป(ยกเว้นอาคารฟอกย้อม)	25	50,000	สูบจากบริเวรเหนือฝายบ้านค่าย ไม่เกิน 52,000 ลบ.ม./วัน	บ่อกักเก็บน้ำความจุ 5.5 ลาน ลบ.ม.	/	/	/	โครงการขยายบ่อกักเก็บน้ำ	มีโรงกรองขนาด 24,000 ลบ.ม./วัน กำลังการผลิตส่วนที่เหลือบางส่วนขายให้กับเรือในราคา 50 บาท/ลบ.ม.
ระยองที่ดิน	ต.หนองละลอก	โพลิเมอร์ประเภทฉนวนความร้อนและ Packaging	17	2,800	แหล่งเก็บกักน้ำธรรมชาติในพื้นที่	อีสท์ วอเตอร์(ช่วงแล้ง)	/	/	/	เจาะบ่อบาดาลจำนวน 6 บ่อ (ปัจจุบันเลิกใช้แล้ว)	มีโรงกรองผลิตน้ำประปาแบบอัตโนมัติ
โรจนะ	ต.หนองบัว		16	5,000	คลองรับน้ำต่อจากคลองธรรมชาติ ความจุ 1 ล้านลบ.ม.	สูบจากแม่น้ำลำคลองใหญ่ไม่เกิน 40,000ลบ.ม.	/	/	/	-	โรงกรองขนาด 10,000 ลบ.ม./วัน
ไอ.พี.พี	ต.มะขามคู่		6	2,500	บ่อบาดาล	บ่อน้ำซับ	/	/	/	-	-

อมตะซิตี้	ต.มาบยางพร	ทั่วไป	80	11,000	อ่างเก็บน้ำความจุ 3 ล้าน ลบ.ม.	อีสท์ วอเตอร์ (ช่วงแล้ง)	/	/	/		มีโรงกรองน้ำขนาด 18,000 ลบ.ม./วัน
สยามอีสเทิร์น	ต.มาบยางพร	ชิ้นส่วนรถยนต์,เหล็กปลายน้ำ,โรงไฟฟ้าเอกชน	26	3,600	แหล่งเก็บกักน้ำความจุรวม 1.4 ล้าน ลบ.ม.	-	/	/	x	ช่วงแล้งมีน้ำเพียงพอแต่คุณภาพน้ำไม่เหมาะสม	- ผลิตน้ำขายให้ชุมชนมาบยางพร 1,300 ลบ.ม./วัน - โรงกรองขนาด 10,560 ลบ.ม./วัน
อีสเทิร์นซีบอร์ด	ต.ปลวกแดง	ชิ้นส่วนรถยนต์, โรงงานประกอบรถยนต์	169	14,000	อีสท์ วอเตอร์	โครงการรีไซเคิลน้ำขายเป็นน้ำเกรดสองโดยนิคม	/	/	/		-

ที่มา : หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550

4) การใช้น้ำในระบบนิเวศน์

การใช้น้ำในระบบนิเวศน์ไม่ได้มีกลุ่มใดใช้น้ำโดยตรง แต่เป็นการใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความต้องการใช้น้ำในระบบนิเวศน์เพื่อให้มีปริมาณน้ำจืดที่เหมาะสมในการหมุนเวียนของน้ำจืด น้ำเค็มและน้ำกร่อย เพื่อรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ป่าชายเลน รวมถึงระบบนิเวศน์ชายฝั่งทะเล นอกจากนี้ยังต้องการปริมาณน้ำที่เพียงพอในการผลักดันน้ำเค็มไม่ให้ไหลเข้าไปในพื้นที่ตอนในของแม่น้ำ

ระบบนิเวศน์ชายฝั่งทะเลมีผลต่อการประกอบอาชีพ และวิถีชีวิตของชาวบ้านที่อาศัยอยู่ชายฝั่งทะเลโดยเฉพาะอาชีพประมง หากโครงการชลประทานระยองจัดสรรน้ำเพื่อระบบนิเวศน์ไม่เหมาะสม ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ชายฝั่งและความเป็นอยู่ของชาวบ้าน

3.4 บทบาทของภาคเอกชนต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง

3.4.1 การจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐ ก่อนการให้สัมปทาน

ก่อนปี พ.ศ.2535 การจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออกมีภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลัก กล่าวคือ กรมชลประทาน มีหน้าที่ในการพัฒนาแหล่งน้ำโดยก่อสร้างอ่างเก็บน้ำต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล และจัดสรรน้ำให้ภาคเกษตรกรรม ส่วนการจัดสรรน้ำให้ภาคอุตสาหกรรม มีกรมโยธาธิการเป็นผู้ก่อสร้างท่อส่งน้ำและกรมชลประทานมีหน้าที่พัฒนาท่อส่งน้ำ โดยให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นผู้บริหารท่อส่งน้ำสายดอกกราย-มาบตาพุด และสายมาบตาพุด-สัตหีบ และกรมโยธาธิการ เป็นผู้บริหารท่อส่งน้ำสายหนองค้อ-แหลมฉบัง และสายแหลมฉบัง-พัทยา ส่วนการใช้น้ำของภาคครัวเรือนมีการประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ให้บริการ โดยแนวทางหลักในการจัดการคือการเพิ่มอุปทานน้ำ ด้วยการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการน้ำของผู้ใช้น้ำในจังหวัดระยอง ซึ่งสามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2503 กรมชลประทานได้มีการพัฒนาพื้นที่เพื่อการชลประทาน คือ โครงการชลประทานบ้านค่าย เพื่อให้การช่วยเหลือภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ โดยระยะแรกของการดำเนินโครงการได้อาศัยแหล่งน้ำธรรมชาติและน้ำฝน ต่อมาในปี พ.ศ.2512 ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำดอกกราย ขนาดความจุ 56.6 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งก่อสร้างเสร็จในปี2518 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ ส่งน้ำให้กับพื้นที่ชลประทาน เพื่อการอุปโภคบริโภค และบรรเทาอุทกภัย หลังจากนั้นเมื่อมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือการพัฒนาอุตสาหกรรม และการกระจายแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมจากกรุงเทพมหานคร เพื่อให้แผนการพัฒนาดังกล่าวดำเนินการได้ ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ว่างจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้ศึกษาแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ในระยะยาว 20 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ.2524-2544) โดยมี

พื้นที่เป้าหมายในจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา นอกจากนี้รัฐบาลได้มีการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเข้าไปลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคด้านต่างๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือการพัฒนาแหล่งน้ำ เนื่องจากทรัพยากรน้ำเป็นปัจจัยหลักในการผลิตและสนับสนุนการพัฒนาระบบเมืองของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำให้เกิดการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่จังหวัดระยองหลายโครงการ ดังนี้

- โครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย อำเภอเมือง เพื่อเก็บกักน้ำ ระบายน้ำ และบรรเทาอุทกภัยให้กับพื้นที่เพาะปลูกในเขตโครงการประมาณ 20,000 ไร่

- อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ดำเนินก่อสร้างโดยกรมชลประทานในปี พ.ศ.2533 ขนาดความจุประมาณ 163.75 ล้านลูกบาศก์เมตร ก่อสร้างเสร็จในปีพ.ศ.2536 เพื่อเก็บกักน้ำไว้ให้กับภาคอุตสาหกรรม และส่งน้ำให้กับโครงการชลประทานบ้านค่าย ทดแทนการส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกราย

- เพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำดอกกราย เป็น 71.40 ล้านลูกบาศก์เมตร

- โครงการท่อส่งน้ำดิบสายดอกกราย-มาบตาพุด เพื่อให้บริการใช้เพื่อการบริโภคและอุปโภค และอุตสาหกรรมในเขตมาบตาพุด

- โครงการท่อส่งน้ำดิบสายหนองปลาไหล-หนองค้อ เพื่อให้บริการน้ำในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและระยอง

- โครงการท่อส่งน้ำดิบสายหนองปลาไหล-มาบตาพุด เป็นท่อคู่ขนานกับสายดอกกราย-มาบตาพุด

- อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ ดำเนินการก่อสร้างโดยกรมชลประทาน เสร็จในปี 2548 ความจุประมาณ 40 ล้านลูกบาศก์เมตร

โดยสรุป การจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองในช่วงก่อนปี พ.ศ.2535 เป็นการจัดการที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญ ซึ่งแนวทางการจัดการได้ให้ความสำคัญกับการจัดหาน้ำ การสร้างอ่างเก็บน้ำ การพัฒนาระบบชลประทาน และการจัดสรรน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ โดยที่ตัวแสดงอื่นๆ ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมใดๆ โดยเฉพาะผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนเป็นเพียงผู้รับบริการน้ำจากภาครัฐ

3.4.2 การเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน

จากการที่ภาคตะวันออกโดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดระยองถูกกำหนดเป็นพื้นที่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกระยะที่ 1 (พ.ศ.2532-2537) โดยมีเป้าหมายหลักในการพัฒนา

พื้นที่บริเวณแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี และพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก ตลอดจนพัฒนาชุมชนใหม่เพื่อรองรับแรงงานและประชากรที่เพิ่มขึ้น ด้วยแนวทางการพัฒนาดังกล่าวทำให้ความต้องการใช้น้ำมีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม ความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานรัฐในการจัดการทรัพยากรน้ำในอดีตจึงเปลี่ยนแปลงไปและทำให้ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 กันยายน พ.ศ.2535 ได้ให้การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้ง บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด หรือ อีสท์ วอเตอร์ เพื่อจัดการส่งน้ำดิบซึ่งครอบคลุมทั้งการพัฒนาและการบริหารระบบท่อส่งน้ำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยการประปาส่วนภูมิภาค ถือหุ้นบริษัทในอัตราส่วนร้อยละ100 ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งบริษัท ต่อมาเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแนวทางระดมทุนและเพิ่มทุนของบริษัท โดยให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เข้ามาร่วมถือหุ้นในบริษัทด้วย ปัจจุบันมีกลุ่มต่างๆ เข้ามาถือหุ้น แต่การประปาส่วนภูมิภาคยังคงเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่สุด

ทั้งนี้เหตุผลสำคัญที่ได้อ้างถึงการให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คือ การลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ และเพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำมีเอกภาพมากขึ้น[12] ในขณะที่กรมชลประทานมีความรับผิดชอบเพียงการพัฒนาแหล่งน้ำดิบ และจัดสรรน้ำให้ภาคเกษตรกรรม ในขณะที่กรมโยธาธิการและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไม่มีบทบาทหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำนับแต่นั้นมา

การที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาพัฒนาและบริหารระบบท่อส่งน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญนั้น เป็นการบริหารจัดการเชิงพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นการซื้อน้ำจากแหล่งน้ำดิบของรัฐเพื่อจำหน่ายให้กับภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก นอกจากนี้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ยังสามารถร่วมทุนกับภาคเอกชนอื่น รวมถึงการซื้อขายอุปกรณ์และวัสดุที่เกี่ยวข้องกับท่อส่งน้ำทุกชนิด ตลอดจนขยายการดำเนินการหรือธุรกิจการพัฒนาและบริหารทรัพยากรน้ำหรือธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องในพื้นที่อื่นด้วย เรียกได้ว่าเป็นการได้รับสิทธิการจัดการทรัพยากรน้ำที่ผูกขาดและครอบคลุมกลุ่มผู้ใช้น้ำส่วนใหญ่ในพื้นที่

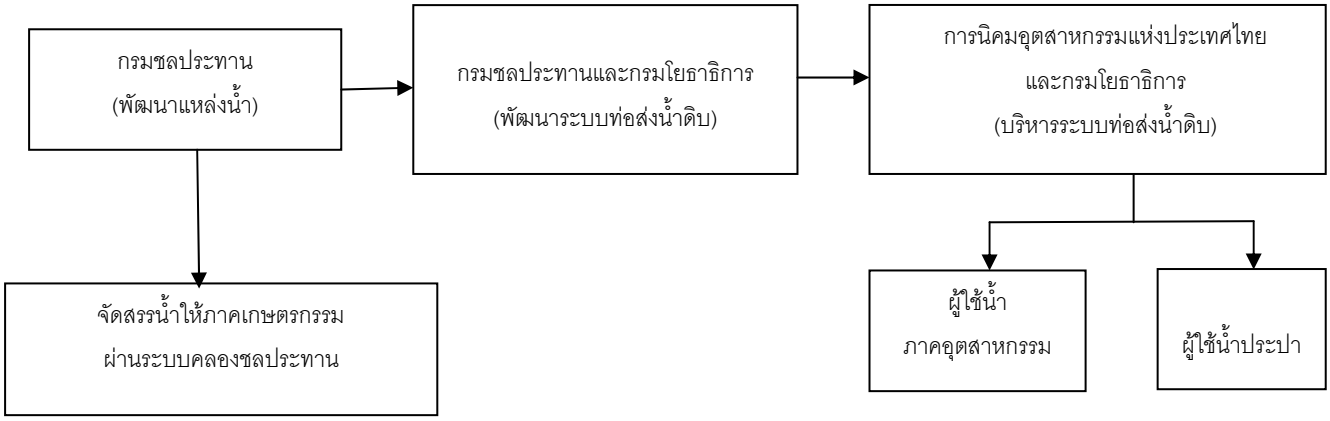
การเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองจากการจัดการโดยรัฐเป็นผู้จัดส่งน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ เองทั้งหมด ไปสู่การจัดการที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมและน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค สามารถสรุปได้ดังแผนภาพ

---

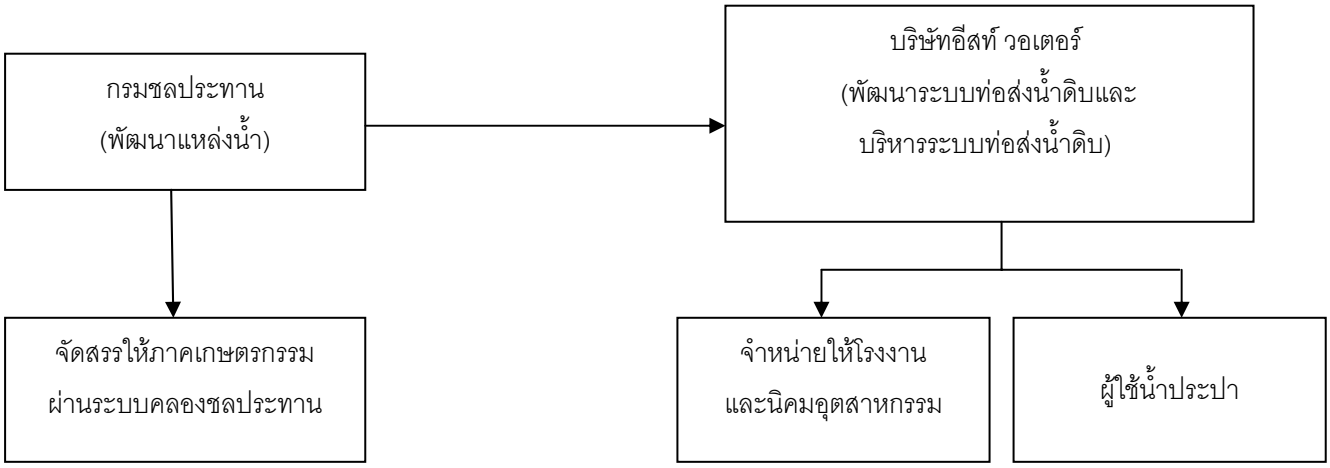
[12] บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2550 , แหล่งที่มา: http:// www.eastwater.com/investor.asp?smenuid=57&shmenuid=&nlevel=1[4 สิงหาคม 2551]

แผนภาพที่ 3-3 แสดงตัวแสดงหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ก่อนและหลังการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน

ก่อนปี 2535



หลังปี 2535



ช่วงปี พ.ศ.2535 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่ภาครัฐได้อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามาจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม ทำให้ทรัพยากรน้ำได้กลายเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายกันได้และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันกรมชลประทานซึ่งเป็นสถาบันหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐมาโดยตลอดก็มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทโดยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดสรรน้ำให้กับภาคส่วนต่างๆ และลดบทบาทหน้าที่ในการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น สิ่งที่น่าสนใจคือ เมื่อมีตัวแสดงใหม่เข้ามาสู่ระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่เป็นทั้งผู้ที่รับน้ำจากกรมชลประทานและทำหน้าที่จัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมนั้น จะส่งผลอย่างไรบ้างต่อการจัดการโดยรวม แนวทางการจัดการจะทำให้ตัวแสดงต่างๆ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการจัดการได้หรือไม่ และการที่กรม

ชลประทานมีการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ เพิ่มขึ้นนั้น จะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ได้หรือไม่ ประเด็นคำถามเหล่านี้จะนำเสนอในบทต่อๆ ไป

3.4.3 **สิทธิในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์**

การจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้การบริหารจัดการของบริษัท อีสท์ วอเตอร์ เป็นการบริหารจัดการในลักษณะการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน โดยลักษณะธุรกิจของบริษัท มีทั้งธุรกิจหลักและธุรกิจเกี่ยวเนื่อง ซึ่งเป็นการให้บริการตามสัญญาหรือสัมปทานระยะยาวจากภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันบริษัทมีสัญญาสัมปทานรวมทั้งหนังสืออนุญาตจากหน่วยงานราชการต่างๆ ในการบริหารจัดการน้ำ ดังนี้

1) **การสัมปทานการบริหารและดำเนินกิจการท่อส่งน้ำในภาคตะวันออก**

บริษัท รับโอนสิทธิการบริหารและการดำเนินกิจการระบบท่อส่งน้ำสายหลักในภาคตะวันออกจากกระทรวงการคลัง มีสัญญาเวลา 30 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2537 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2566 โดย “ระบบท่อส่งน้ำ” ในสัญญานี้ หมายถึง อาคาร สถานีสูบน้ำ สถานียกระดับน้ำ ท่อส่งน้ำ เครื่องจักร ตลอดจนส่วนต่อและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในระบบส่งน้ำ ของท่อส่งน้ำสายหนองค้อ-แหลมฉบัง สายแหลมฉบัง-พัทยา สายดอกกราย-มาบตาพุด และสายมาบตาพุด-สัตหีบ โดยบริษัทตกลงชำระผลประโยชน์ตอบแทนให้กระทรวงการคลัง คือ บริษัท ตกลงจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำให้แก่กระทรวงการคลังในอัตรา 2 ล้านบาทต่อปี หรือหากในปีใดบริษัท มียอดขายน้ำดิบเกินกว่า 200 ล้านบาทต่อปี บริษัทจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับกระทรวงการคลังในอัตราร้อยละ 1 ของยอดขายน้ำดิบ หากในปีใดบริษัท มีผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity) เกินกว่าร้อยละ 20 บริษัทจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน (Profit Sharing) ให้กับกระทรวงการคลังเพิ่มอีกในอัตราร้อยละ 15 ของส่วนที่เกินร้อยละ 20

2) **การใช้น้ำจากแหล่งน้ำของกรมชลประทาน**

การทำธุรกิจน้ำดิบของบริษัท ที่ให้บริการในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา นั้น ใช้น้ำจากแหล่งน้ำ 4 แห่ง คือ อ่างเก็บน้ำหนองค้อ อ่างเก็บน้ำดอกกราย อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล และคลองนครเนื่องเขต ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน และได้รับอนุญาตจากกรมชลประทาน โดยบริษัทได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำทั้ง 4 แห่ง มีใจความสำคัญของหนังสืออนุญาต ดังนี้

- การใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองค้อ

กรมชลประทานอนุญาตให้บริษัทใช้ที่ดินในเขตชลประทานเพื่อวางท่อ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 600-1,000 มม. จำนวน 3 ท่อ ในเขตคันอ่างเก็บน้ำหนองค้อ ซึ่งตั้งอยู่ ต.หนองขาม อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี และอนุญาตให้สูบน้ำเพื่อนำไปใช้ในกิจการจำหน่ายน้ำดิบให้แก่นิคมอุตสาหกรรม การประปา และโรงงานอุตสาหกรรม โดยให้ใช้น้ำได้ไม่เกินเดือนละ1,372,500 ลบ.ม. ซึ่งบริษัทจะต้องชำระค่าน้ำให้กรมชลประทานเป็นรายเดือนตามอัตราที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2540) กำหนด คือ อัตราลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ โดย บริษัทมีระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต 5 ปี นับตั้งแต่วันที่16 มกราคม พ.ศ.2545

- การใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกราย

กรมชลประทานอนุญาตให้บริษัทใช้ที่ดินในเขตชลประทานเพื่อวางท่อ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 1,350 ม.ม. จำนวน 1 ท่อ ในเขตคันอ่างเก็บน้ำดอกกราย ซึ่งตั้งอยู่ ต.แม่น้ำคู้ อ.ปลวกแดง จ.ระยอง และอนุญาตให้สูบน้ำเพื่อนำน้ำไปจำหน่ายน้ำดิบเพื่อการอุปโภคบริโภคและการอุตสาหกรรม โดยให้สูบน้ำได้ไม่เกินเดือนละ 6,000,000 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งบริษัทจะต้องชำระค่าน้ำให้กรมชลประทานเป็นรายเดือนตามอัตราที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2540) กำหนด คือ ลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ โดย บริษัทมีระยะเวลาได้รับอนุญาต 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ 18 มกราคม 2545

- การใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล

กรมชลประทานอนุญาตให้บริษัทใช้ที่ดินในเขตชลประทานเพื่อวางท่อ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 1,200 และ 1,350 ม.ม. จำนวน 2 ท่อ ในเขตอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ซึ่งตั้งอยู่ ต. ละหาร อ. ปลวกแดง จ. ระยอง และอนุญาตให้สูบน้ำเพื่อนำไปใช้ในกิจการจำหน่ายน้ำดิบเพื่ออุตสาหกรรมและอุปโภคบริโภค โดยให้สูบน้ำได้ไม่เกินเดือนละ 5,500,000 ลบ.ม. ซึ่งบริษัทจะต้องชำระค่าน้ำให้กรมชลประทานเป็นรายเดือนตามอัตราที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2540) กำหนด คือ ลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ โดย บริษัทมีระยะเวลาได้รับอนุญาต 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม 2548

- การใช้น้ำจากคลองนครเนื่องเขต

กรมชลประทานอนุญาตให้บริษัทใช้ที่ดินในเขตชลประทานเพื่อวางท่อ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 16 นิ้ว เพื่อสูบน้ำจากคลองนครเนื่องเขตวันละ100,000 ลูกบาศก์เมตร ไม่เกินเดือนละ 3,000,000 ลูกบาศก์เมตร โดยมีระยะเวลาการสูบน้ำระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนพฤษภาคมเท่านั้น ซึ่งบริษัทจะต้องชำระค่าน้ำให้กรมชลประทานเป็นรายเดือนตามอัตราที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2540) กำหนด คือ ลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ โดย บริษัทมีระยะเวลาได้รับอนุญาต 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2547

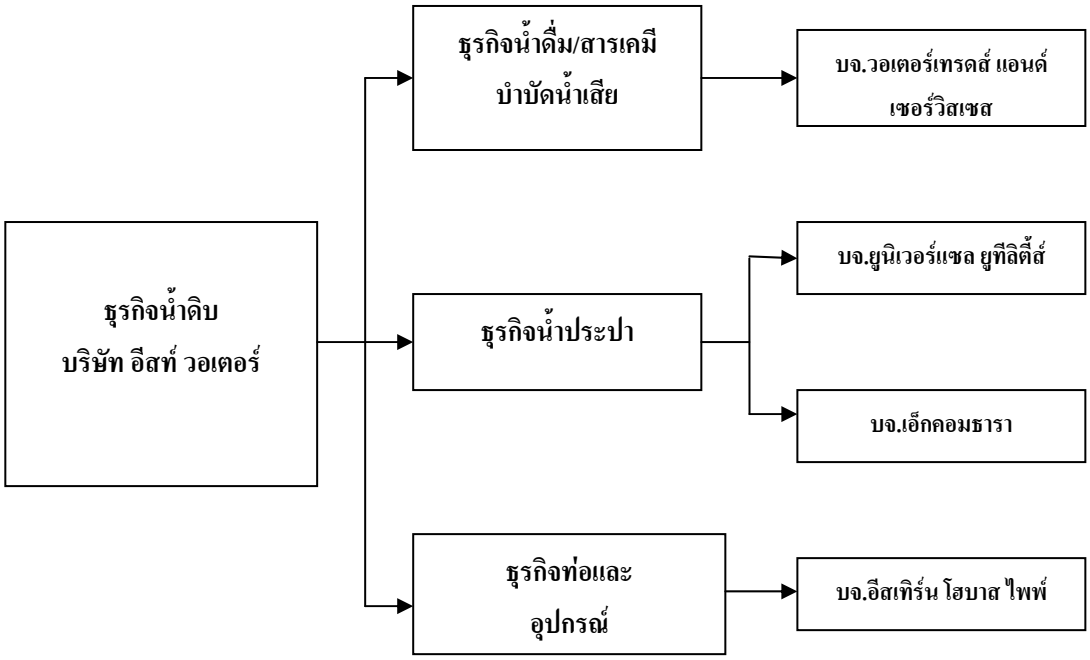
ทั้งนี้การใช้น้ำจากทั้ง 4 อ่าง ในสัญญามีการระบุว่า หากกรมชลประทานพิจารณาเห็นว่าน้ำในอ่างเก็บน้ำตามที่อนุญาตให้สูบไม่เพียงพอแก่การส่งน้ำเพื่อการเกษตร สมควรให้งดการสูบน้ำชั่วคราว และเมื่อได้รับคำสั่งบริษัทจะต้องหยุดสูบน้ำตามที่สั่งทันที

3) สัญญาสัมปทานในกิจการประปาระยอง

สัญญาสัมปทานในกิจการประปาระยอง เป็นการทำสัญญาระหว่างการประปาส่วนภูมิภาค กับ กลุ่มบริษัท ยูยู กรุ๊ป คอนซอร์เตียม ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัท อีสท์ วอเตอร์ มีระยะเวลาสัญญา 25 ปี โดยมีการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาใหม่และปรับปรุงซ่อมแซมและขยายกำลังผลิตของระบบประปาเดิม ในพื้นที่ให้บริการ คือ เขตเทศบาลเมืองระยองและพื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลตำบลต่างๆ

นอกจากนี้ บริษัท ยังได้ขยายธุรกิจเกี่ยวข้องไปสู่ธุรกิจน้ำดื่ม ธุรกิจน้ำประปา ธุรกิจท่อและอุปกรณ์ ดังรูปโครงสร้างของกลุ่มบริษัท

แผนภาพที่ 3-4 แสดงธุรกิจหลักและธุรกิจที่เกี่ยวข้องของ บริษัทอีสท์ วอเตอร์



3.4.4 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์

นับตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรีให้การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งบริษัท อีสท์ วอเตอร์ เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้บริษัทได้รับสิทธิในทรัพยากรน้ำทั้งแหล่งน้ำดิบ การบริหารจัดการท่อส่งน้ำ รวมถึงการให้บริการน้ำประปา การได้รับสิทธิดังกล่าวเป็นการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำทั้งโรงงานอุตสาหกรรม และผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือน(กรณีการแปรรูปประปา ซึ่งบริษัทลูกของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้าไปดำเนินการ) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นไปในลักษณะการซื้อขายน้ำ กล่าวคือ บริษัทเป็น “พ่อค้าน้ำ” ที่ซื้อน้ำจากรัฐแล้วขายต่อให้กับผู้ใช้น้ำทำให้ราคาน้ำสูงขึ้น แต่ลูกค้าส่วนใหญ่ซึ่งเป็นภาคอุตสาหกรรมมีความสามารถในการจ่ายค่าน้ำได้

หลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1) การจัดการทรัพยากรน้ำ

การจัดการทรัพยากรน้ำ ในความหมายของบริษัท คือ *การได้รับสิทธิจากภาครัฐในการดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาและบริหารจัดการระบบท่อส่งน้ำและการสูบส่งน้ำดิบเป็นหลัก* [13] ปัจจุบันบริษัท มีการให้บริการใน 3 พื้นที่หลัก คือ พื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา โดยพื้นที่จังหวัดชลบุรีและระยอง บริษัทซื้อน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน 3 แห่ง คือ อ่างเก็บน้ำหนองค้อ อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล โดยสูบส่งผ่านระบบท่อส่งน้ำทั้ง 4 สายที่บริษัทรับโอนมาจากกระทรวงการคลัง เพื่อขายให้กับผู้ใช้น้ำรายใหญ่ที่ใช้ในการอุตสาหกรรมและการอุปโภคบริโภค โดยการขายน้ำดิบนี้บริษัทได้มีการทำสัญญากำหนดอัตราค่าน้ำดิบกับลูกค้า ซึ่งลูกค้าของบริษัทสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ นิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป และการอุปโภคบริโภค ปัจจุบันบริษัทบริหารระบบท่อส่งน้ำในพื้นที่ต่างๆ ดังนี้

1) พื้นที่หนองปลาไหล-ดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ จังหวัดระยอง

บริษัท ให้บริการผ่านระบบท่อส่งน้ำสายดอกกราย-มาบตาพุด ร่วมกับสายหนองปลาไหล-มาบตาพุด -สัตหีบ ซึ่งระบบท่อส่งน้ำทั้ง 2 สาย มีความสามารถในการส่งจ่ายน้ำให้แก่พื้นที่รวมเฉลี่ยปีละประมาณ 200 ล้านลูกบาศก์เมตร ระบบท่อส่งน้ำทั้ง 2 สายนี้สูบน้ำจากแหล่งน้ำของกรมชลประทาน คือ อ่างเก็บน้ำดอกกรายผ่านระบบท่อส่งน้ำสายดอกกราย-มาบตาพุด และอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลผ่านระบบท่อส่งน้ำสายหนองปลาไหล-มาบตาพุด กลุ่มผู้ใช้น้ำหลักของพื้นที่นี้คือ นิคมอุตสาหกรรม รองลงมาได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไปและการอุปโภคบริโภค

---

[13] บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2550 แหล่งที่มา:http://www.eastwater.com/investor.asp?smenuid=57&shmenuid=&nlevel=1 [4 สิงหาคม 2551]

2) พื้นที่หนองค้อ-แหลมฉบัง-พัทยา-บางพระ จังหวัดชลบุรี

บริษัท ให้บริการโดยผ่านระบบท่อส่งน้ำสายหนองค้อ-แหลมฉบัง สายแหลมฉบัง-พัทยา และสายแหลมฉบัง-บางพระ โดยระบบท่อส่งน้ำมีความสามารถในการส่งจ่ายน้ำปีละประมาณ 80 ล้านลูกบาศก์เมตร น้ำดิบมาจาก 2 แหล่งคือ อ่างเก็บน้ำหนองค้อและจากระบบท่อหนองปลาไหล-หนองค้อ โดยผู้ใช้น้ำหลักส่วนใหญ่เป็นการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และนิคมอุตสาหกรรม

3) พื้นที่หนองปลาไหล-หนองค้อ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดระยองและชลบุรี

ระบบท่อส่งน้ำสายนี้สร้างขึ้นเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำดิบที่สามารถจ่ายได้ในพื้นที่หนองค้อ-แหลมฉบัง เนื่องจากปัจจุบันปริมาณน้ำที่นำมาใช้งานได้โดยเฉลี่ยจากอ่างเก็บน้ำหนองค้อ ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำของพื้นที่หนองค้อ-แหลมฉบังในอนาคต ดังนั้น กรมโยธาธิการจึงทำการพัฒนาระบบท่อส่งน้ำหนองปลาไหล-หนองค้อ โดยท่อส่งน้ำนี้สามารถสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล จังหวัดระยอง ในอัตราปีละ 78 ล้านลูกบาศก์เมตร บริษัทประเมินว่าท่อส่งน้ำนี้จะนำน้ำไปเสริมให้ผู้ใช้น้ำในพื้นที่หนองค้อ-แหลมฉบัง ในอัตราเฉลี่ยปีละ 30 ล้านลูกบาศก์เมตร ส่วนที่เหลือจะเป็นการจ่ายน้ำให้กับผู้ใช้น้ำระหว่างทาง โดยผู้ใช้น้ำหลักของพื้นที่นี้คือ นิคมอุตสาหกรรม และการประปาพัทยา (โรงกรองน้ำหนองกลางดง)

4) พื้นที่บริเวณจังหวัดฉะเชิงเทรา ระบบท่อส่งน้ำในพื้นที่มีความสามารถในการส่งจ่ายน้ำปีละประมาณ 65 ล้านลูกบาศก์เมตร โดยสูบน้ำจากแม่น้ำบางปะกงบริเวณเหนือเขื่อนทดน้ำบางปะ-กง จ่ายน้ำดิบให้แก่ผู้ใช้น้ำทั้งภาคอุตสาหกรรมและการอุปโภคบริโภคในบริเวณจังหวัดฉะเชิงเทรา นอกจากนี้บริษัท ได้ก่อสร้างสระน้ำสำรองน้ำดิบความจุ 2 ล้าน ลบ.ม. เพื่อสำรองน้ำดิบสำหรับพื้นที่ฉะเชิงเทรา และในปี 2547 บริษัทได้รับการจัดสรรน้ำดิบจากคลองนครเนื่องเขตในอัตรา 15 ล้าน ลบ.ม.ต่อปี เพื่อเป็นแหล่งน้ำสำรองเพิ่มเติมสำหรับพื้นที่ฉะเชิงเทราในช่วงฤดูแล้ง

2) แหล่งน้ำดิบและการจัดหาน้ำดิบ

บริษัท ได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำหนองค้อ อ่างเก็บน้ำดอกกรายและอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล โดยมีระยะเวลา 5 ปี ซึ่งบริษัทสามารถขอต่ออายุหนังสืออนุญาตได้โดยทำหนังสือไปยังกรมชลประทานก่อนหมดอายุไม่น้อยกว่า 30 วัน ทั้งนี้กรมชลประทานได้มีหนังสือแจ้งบริษัทว่าหากบริษัทยื่นคำขอต่ออายุหนังสืออนุญาตการใช้น้ำ กรมชลประทานจะรีบดำเนินการต่ออายุหนังสืออนุญาตการใช้น้ำแก่บริษัทโดยเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่

บริษัทในการทำสัญญาที่จำเป็นในการดำเนินกิจการของบริษัท ซึ่งรวมถึงการทำสัญญาซื้อน้ำจากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน

ในส่วนของราคาน้ำดิบที่บริษัทซื้อจากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทานนั้น บริษัทชำระค่าน้ำดิบตามอัตราที่กำหนดไว้ในประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2518) ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่เรียกเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้น้ำ อัตรานี้เป็นอัตราเดียวกับที่กรมชลประทานขายให้แก่ผู้ใช้น้ำทั่วประเทศ และการเปลี่ยนแปลงราคาค่าน้ำดิบจะเป็นไปตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการเก็บ “ค่าชลประทาน” มีการกำหนดอัตราค่าชลประทานสำหรับเรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นในหรือนอกเขตชลประทานดังนี้

- 50,000 ลูกบาศก์เมตรแรก ลูกบาศก์เมตรละ 20 สตางค์
- ส่วนที่เกิน50,000 ลูกบาศก์เมตร แต่ไม่เกิน 100,000 ลูกบาศก์เมตร ลูกบาศก์เมตรละ 30 สตางค์
- ส่วนที่เกิน100,000 ลูกบาศก์เมตรลูกบาศก์เมตรละ 50 สตางค์ เศษของลูกบาศก์เมตร ให้ถือเป็นหนึ่งลูกบาศก์เมตร
- ให้ยกเว้นค่าชลประทานให้แก่ผู้ใช้น้ำเฉลี่ยเดือนละไม่เกิน 1,000 ลูกบาศก์เมตร

3) การจ่ายน้ำให้ลูกค้า

ลูกค้าหลักของบริษัท มี 3 ประเภท คือ 1) นิคมอุตสาหกรรม 2) โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไปที่อยู่นอกนิคมอุตสาหกรรม และ 3) การประปาส่วนภูมิภาค โดยแบ่งตามพื้นที่ ดังนี้

<u>พื้นที่ดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ</u> เป็นกลุ่มนิคมอุตสาหกรรมประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และบริษัท อิสเทิร์นอินดัสเตรียลเอสเตท จำกัด รองลงมา ได้แก่โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป ประกอบด้วย บริษัท ผลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด, การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, บริษัท เหล็กบูรพาอุตสาหกรรม จำกัด และบริษัท เอเพ็ค ปิโตรเคมีคอล จำกัด สำหรับการจำหน่ายน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคนั้นมีน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการใช้น้ำของการประปาบ้านฉาง จังหวัดระยอง สถานีอนามัยตำบลนิคมพัฒนาและนิคมสร้างตนเอง โรงพยาบาลสิริกิติ์ และการประปาสัตหีบ

ตารางที่3-7 แสดงปริมาณและมูลค่าการจำหน่ายน้ำดิบแยกตามลักษณะผู้ใช้น้ำ พื้นที่บริเวณหนองปลาไหล-ดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ

(ปริมาณ: พันลูกบาศก์เมตร, มูลค่า: พันบาท)

รายชื่อลูกค้า	ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน							
	ปี 2547/ 2548				ปี 2548/ 2549			
	ปริมาณ	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ
อุปโภคบริโภค	10,932.59	9.96	65,615.49	7.60	16,538.79	14.16	100,128.26	11.03
นิคมอุตสาหกรรม	87,097.98	79.32	699,418.90	81.05	90,030.00	77.07	722,996.48	79.64
โรงงานทั่วไป	11,775.92	10.72	97,884.69	11.34	10,246.94	8.77	84,741.75	9.33
รวม	109,800.49	100.00	862,919.07	100.00	116,815.73	100.00	907,866.49	100.00

ที่มา: บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), 2550

พื้นที่หนองปลาไหล-หนองค้อ มีลูกค้ารายสำคัญ คือ นิคมอีสเทิร์นซีบอร์ดอินดัสเตรียลเอสเตท, นิคมอุตสาหกรรมบ่อวิน, นิคมอุตสาหกรรมอมตะซิตี้, เหมราชพัฒนาที่ดิน และ บริษัท ไทยเนชั่นแนล พาวเวอร์ จำกัด

ตารางที่3-8 แสดงปริมาณและมูลค่าการจำหน่ายน้ำดิบแยกตามลักษณะผู้ใช้น้ำ พื้นที่บริเวณหนองปลาไหล-หนองค้อ

(ปริมาณ : พันลูกบาศก์เมตร, มูลค่า: พันบาท)

รายชื่อลูกค้า	ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน							
	ปี 2547/ 2548				ปี 2548/ 2549			
	ปริมาณ	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	ปริมาณ	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ
นิคมอุตสาหกรรม	11,123.74	73.10	77,759.29	75.77	10,566.03	50.97	74,701.85	56.22
โรงงานทั่วไป	1,380.30	9.07	9,834.02	9.58	1,322.49	6.38	9,336.34	7.03
อุปโภค-บริโภค	2,712.31	17.82	15,031.50	14.64	8,840.82	42.65	48,832.08	36.75
รวม	15,216.36	100.00	102,624.95	100.00	20,729.35	100.00	132,870.27	100.00

ที่มา: บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), 2550

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า พื้นที่ที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ บริหารระบบท่อส่งน้ำในปัจจุบันนั้นมีลูกค้ารายใหญ่ คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นลูกค้าที่มีความสามารถในการจ่ายเพื่อเข้าถึงการใช้น้ำ

บริษัท จำหน่ายน้ำดิบโดยตรงให้กับลูกค้าผ่านทางระบบท่อส่งน้ำของบริษัท ในลักษณะผู้ค้าส่ง (Wholesaler) เป็นส่วนใหญ่ โดยลูกค้าที่เป็นนิคมอุตสาหกรรมจะซื้อน้ำจากบริษัท เพื่อขายต่อให้กับโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมนั้นๆ ส่วนการประปาส่วนภูมิภาคซื้อน้ำจากบริษัท เพื่อนำไปผลิตน้ำประปาและจำหน่ายน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคต่อไป ในการซื้อขายน้ำดิบนั้น บริษัทมีการทำสัญญาหรือข้อตกลงในการใช้หรือซื้อขายน้ำดิบระหว่างบริษัท ซึ่งเป็น “ผู้ขาย” กับ ผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็น “ผู้ซื้อ” แต่ละราย โดยมีสาระสำคัญ คือ

1) ไม่กำหนดอายุของสัญญา (ยกเว้น บริษัทผลิตไฟฟ้าระยอง จำกัด ซึ่งกำหนดอายุสัญญา 30 ปี)

2) ปริมาณน้ำดิบที่จัดสรรให้กับลูกค้าจะมีการระบุปริมาณการใช้น้ำสูงสุดหรือปริมาณการใช้น้ำเฉลี่ยของลูกค้าแต่ละราย ยกเว้นสัญญาที่ทำกับลูกค้าบางรายในสายแหลมฉบัง-บางพระ และพื้นที่ฉะเชิงเทรา จะมีการกำหนดปริมาณการใช้น้ำขั้นต่ำ โดยหากลูกค้าใช้น้ำน้อยกว่าปริมาณการใช้น้ำขั้นต่ำ จะต้องเสียค่าปรับจากการใช้น้ำขั้นต่ำให้แก่บริษัท ตามอัตราที่กำหนด

3) ไม่มีการกำหนดค่าปรับหรือค่าชดเชยให้แก่ลูกค้า ในกรณีที่บริษัทไม่สามารถจัดหาน้ำให้แก่ลูกค้าได้ตามที่ระบุไว้ในสัญญา

4) บริษัท มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงอัตราค่าน้ำดิบตามที่เห็นสมควร

5) การกำหนดราคาน้ำ

บริษัทมีวิธีการกำหนดอัตราค่าน้ำดิบเพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง แบ่งเป็น 2 วิธีหลัก คือ

1) การคำนวณหาอัตราค่าน้ำเฉลี่ย โดยบริษัท กำหนดอัตราค่าน้ำดิบแยกเป็นรายโครงการ โดยจะคำนวณจากต้นทุนที่แท้จริงของแต่ละโครงการซึ่งประกอบด้วย เงินลงทุนโครงการ ต้นทุนค่าน้ำดิบ ต้นทุนในการดำเนินงาน ค่าเช่า รวมทั้งเงินลงทุนในระบบท่อส่งน้ำในอนาคต นอกจากนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ได้เสนอแนะให้บริษัท พิจารณารวมค่าลงทุนในการบำบัดน้ำเสียเป็นต้นทุนที่แท้จริงด้วย แต่ในปัจจุบันยังไม่ได้พิจารณารวมถึงต้นทุนดังกล่าว

2) การกำหนดอัตราค่าน้ำตามประเภทของลูกค้า หลังจากที่ได้อัตราค่าน้ำเฉลี่ยแล้ว บริษัท จะนำอัตราค่าน้ำเฉลี่ยดังกล่าวมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการคำนวณหาอัตราค่าน้ำที่จำหน่าย

ให้ลูกค้าแต่ละประเภท โดยบริษัท มีนโยบายในการกำหนดอัตราค่าน้ำที่แตกต่างกันสำหรับลูกค้าแต่ละประเภท ดังนี้

- อัตราค่าน้ำสำหรับลูกค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคจะต่ำกว่าอัตราค่าน้ำของลูกค้าประเภทอื่น เนื่องจากการอุปโภคบริโภคน้ำเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ

- อัตราค่าน้ำที่จำหน่ายให้แก่นิคมอุตสาหกรรมและโรงงานที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมจะต่ำกว่าอัตราค่าน้ำที่จำหน่ายให้แก่โรงงานทั่วไปที่อยู่นอกนิคมอุตสาหกรรม

สำหรับการกำหนดอัตราค่าน้ำดิบและการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าน้ำดิบ เป็นอำนาจของคณะกรรมการของบริษัท โดยอัตราค่าน้ำดิบ ณ 1 กันยายน 2549 มีดังนี้

ตารางที่ 3-9 แสดงอัตราค่าน้ำในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง

ประเภทผู้ใช้น้ำ	อัตราค่าน้ำ		
	อัตราค่าน้ำ (ก่อน 1 กันยายน 2549)	อัตราค่าน้ำ (ตั้งแต่ 1 กันยายน 2549) ผู้ใช้น้ำรายเดิม	อัตราค่าน้ำใหม่ (ตั้งแต่ 1 กันยายน 2549) ผู้ใช้น้ำรายเดิม ที่มีปริมาณการใช้น้ำเพิ่มขึ้น
อุปโภค-บริโภค	6 บาท/ ลบ.ม.	6.50 บาท/ ลบ.ม.	7 บาท/ ลบ.ม.
อุตสาหกรรม			
- นิคมอุตสาหกรรม (กนอ.)	8 บาท/ ลบ.ม.	8.50 บาท/ ลบ.ม.	10 บาท/ ลบ.ม.
- นิคมอุตสาหกรรม หรือ สวนอุตสาหกรรมเอกชน	9 บาท/ ลบ.ม.	9.50 บาท/ ลบ.ม.	11 บาท/ ลบ.ม.
- โรงงานทั่วไปและอื่นๆ	10 บาท/ ลบ.ม.	15 บาท/ ลบ.ม.	12 บาท/ ลบ.

ที่มา: บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก, 2550

โดยสรุปจังหวัดระยองเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจทุนนิยมที่ยาวนาน รวมทั้งการเป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม ทำให้จังหวัดระยองมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ทรัพยากรอย่างมาก โดยถูกนโยบายรัฐเป็นตัวกำหนด ในขณะที่ชุมชน ท้องถิ่น ไม่สามารถมีบทบาทต่อแนวทางการจัดการทรัพยากรได้ ทิศทางของการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาจึงถูกกำกับโดยสิทธิการครอบครองที่รัฐเป็นเจ้าของและให้เอกชนเป็นผู้จัดการ โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ

การจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง จึงเป็นการจัดการจากแหล่งน้ำที่รัฐเป็นเจ้าของ คือ อ่างเก็บน้ำต่างๆ ภายใต้การดูแลของกรมชลประทาน ซึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ มีสิทธิในการใช้หรือเข้าถึงน้ำจากการจัดสรรของกรมชลประทาน โดยผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมสามารถใช้น้ำผ่านระบบคลองส่งน้ำของชลประทาน ในขณะที่ผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือน สามารถรับน้ำจากประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งได้รับการจัดสรรน้ำดิบจากกรมชลประทานเพื่อนำไปผลิตเป็นน้ำประปา ในส่วนของภาคอุตสาหกรรม มีทั้งการรับน้ำจากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทานโดยตรงซึ่งเป็นส่วนน้อย และรับน้ำผ่านระบบท่อของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ สามารถใช้น้ำตามสัดส่วนและแนวทางการจัดสรรของกรมชลประทาน ซึ่งกฎเกณฑ์และการตัดสินใจในการจัดสรรน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ขึ้นอยู่กับภาครัฐโดยทั้งหมด โดยลำดับการจัดสรรเริ่มตั้งแต่การใช้น้ำของระบบประปา การใช้น้ำของภาคเกษตรกรรม การใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม และการใช้น้ำเพื่อระบบนิเวศน์ ตามลำดับ ซึ่งปริมาณการรับน้ำจัดสรรแตกต่างกันไป ดังแสดงในตารางที่ 3-2

ดังนั้นด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำที่ถูกกำกับโดยสิทธิการครอบครองที่รัฐเป็นเจ้าของและให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม ได้ทำให้บริษัทสามารถกำหนดสิทธิผู้ใช้น้ำ และเป็นการเปลี่ยนสภาพน้ำจากการเป็นทรัพยากรส่วนรวมให้เป็นทรัพย์สินของภาคเอกชน (from public to private property) มากขึ้นด้วย และเป็นการจัดการในลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) กล่าวคือ แหล่งน้ำในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกส่วนใหญ่เป็นแหล่งน้ำภายใต้การดูแลของกรมชลประทานซึ่งได้ให้สัมปทานแก่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ประกอบกับไม่มีภาคเอกชนรายใหม่ที่จะเข้ามาแข่งขันในการส่งน้ำทางท่อส่งน้ำ เพราะเป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ไม่ว่าจะเป็นค่าท่อส่งน้ำ ค่าสถานีสูบน้ำ การสำรองแหล่งน้ำ อีกทั้งการวางท่อเพื่อให้บริการกับผู้ใช้น้ำมีความจำเป็นที่จะต้องวางท่อผ่านพื้นที่สาธารณะซึ่งต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐบาล เอกชน และประชาชน มิฉะนั้นแล้วผู้ประกอบการจะต้องเช่าหรือซื้อที่ดินเพื่อใช้สำหรับวางท่อซึ่งจะทำให้ต้นทุนสูงมาก บริษัทอีสท์ วอเตอร์ จึงเป็นภาคเอกชนเพียงรายเดียวที่ผูกขาดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออก ดังนั้นด้วยเงื่อนไขการผูกขาดโดยธรรมชาติ ทำให้ระบบตลาดในการจัดการทรัพยากรน้ำไม่มีอิทธิพลต่อการจัดการโดยรวม เพราะระบบตลาดไม่สามารถทำงานได้โดยสมบูรณ์ แต่การทำงานของระบบตลาดอันหมายถึงการซื้อขายน้ำระหว่างกรมชลประทาน บริษัทอีสท์ วอเตอร์ และภาคอุตสาหกรรม มีนัยต่อภาคอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน กล่าวคือ ระบบตลาดดังกล่าวเอื้อประโยชน์ต่อการตอบสนองความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรม เพราะบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ และแนวทางดังกล่าวอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐ ที่ให้

ความสำคัญกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ดังนั้นการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ แม้จะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม แต่ไม่ได้มีระบบตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ และรัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจการจัดการ

บทที่ 4

ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำและบทบาทของภาคเอกชน

แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวม ควรให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลในการจัดการ ดังนั้น ประเด็นที่น่าสนใจจึงอยู่ที่ว่าการที่ภาครัฐได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น ได้ทำให้เกิดธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร ในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอผลการศึกษาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน โดยเริ่มตั้งแต่การให้ความสำคัญต่อหลักการธรรมาภิบาลของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ผลการศึกษาลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ และบทสรุปธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ

4.1 ธรรมาภิบาลในบริษัทอีสท์ วอเตอร์

นับจากมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2535 ให้การประปาส่วนภูมิภาคจัดตั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ให้เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาและบริหารระบบท่อส่งน้ำสายหลักในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเป็นการได้สิทธิในการใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำของรัฐและได้รับสัมปทานการบริหารท่อส่งน้ำดิบจากกระทรวงการคลัง เพื่อจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมและการประปา นอกจากนี้บริษัทยังสามารถเข้าไปมีบทบาทในกิจการน้ำประปา(การแปรรูปประปาระยอง) อีกทั้งบริษัทยังได้ขยายธุรกิจเกี่ยวเนื่องไปสู่ธุรกิจน้ำดื่ม ธุรกิจท่อและอุปกรณ์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำต่างๆ การเกิดขึ้นของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ นับเป็นการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ดังนั้น จึงน่าสนใจว่าการบริหารจัดการของบริษัทมีการให้ความสำคัญกับหลักการธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษา พบว่า บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ได้ให้ความสำคัญกับหลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดี ซึ่งสะท้อนผ่านวิสัยทัศน์ของบริษัท คือ “เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำอย่างครบวงจรเพื่อสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้ใช้น้ำ ด้วยคุณภาพมาตรฐานสากล โดยคำนึงถึงชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายใต้การกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance)” [1] ซึ่งมีพันธกิจที่สำคัญคือ

---

[1] บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี , แหล่งข้อมูล: http://www.eastwater.com/Fileupload/contmain/37/081017094543_หลักกำกับดูแลกิจการปี%2051%20_แก้ไขตาม%20CG3_.pdf [4 สิงหาคม 2551]

1. การบริการที่เป็นเลิศอย่างทั่วถึง เพียงพอและครบวงจร เพื่อสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้ใช้น้ำ

2. เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

3. พัฒนาและบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มเสถียรภาพ และความเพียงพอของแหล่งน้ำ

4. เพิ่มขีดความสามารถการแข่งขัน ทั้งในธุรกิจหลักและธุรกิจต่อเนื่อง

5. สร้างประโยชน์สูงสุดต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มแก่องค์กรในระยะยาว

6. พัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศ เพื่อดำรงความสามารถการแข่งขัน

7. เป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ชุมชนท้องถิ่น และห่วงใยสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility)

8. จัดให้มีกระบวนการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี

นอกจากนี้ยังพบว่าทางบริษัทมีปรัชญาการทำงานที่ตระหนักถึงความสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดี 5 ประการคือ

1) การดำเนินงานที่โปร่งใส (transparency)
2) ความซื่อตรงและยุติธรรม (integrity and fairness)
3) ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจที่สามารถอธิบายหรือให้เหตุผลได้ (responsibility and accountability)
4) ศักยภาพในการทำงาน (competency)
5) การปฏิบัติที่เป็นเลิศ เพื่อสร้างคุณค่าและความมั่นคงระยะยาว (best practice for creation of long-term value)

ทั้งนี้ยังพบอีกว่าทางบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ได้ให้ความสำคัญกับลูกค้าของบริษัท* โดยใช้กลยุทธ์ทางการตลาดที่สำคัญ ดังนี้

---

* ลูกค้าหลักของบริษัท มี 3 กลุ่ม คือ 1)นิคมอุตสาหกรรม 2)โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไปที่อยู่นอกนิคมอุตสาหกรรม และ3)การประปาส่วนภูมิภาค ปัจจุบันลูกค้าส่วนใหญ่ของบริษัทในพื้นที่ดอกกราย-มาบตาพุด-สัตหีบ จะเป็นกลุ่มนิคมอุตสาหกรรม รองลงมา ได้แก่โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป สำหรับการจำหน่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคนั้นมีน้อยมากซึ่งส่วนใหญ่เป็นการใช้น้ำของการประปาบ้านฉางและการประปาสัตหีบ

- มุ่งเน้นนโยบายการสร้างความเชื่อมั่นแก่ลูกค้า ตอบสนองความต้องการใช้น้ำของลูกค้า โดยพัฒนาระบบบริหารลูกค้าสัมพันธ์(Customer Relations Management: CRM) โดยประสานงานกับผู้ประกอบการ เพื่อทราบความต้องการใช้น้ำที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคต ตลอดจนขออนุญาตใช้น้ำเพิ่มเติมจากอ่างเก็บน้ำที่ใช้อยู่เดิม เพื่อจัดหาน้ำให้เพียงพอกับความต้องการของลูกค้า ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าของกรมชลประทานในการพัฒนาแหล่งน้ำใหม่

- พัฒนาคุณภาพของน้ำ โดยว่าจ้าง บริษัท วอเตอร์เทสท์ จำกัด ให้ทำการวิเคราะห์คุณสมบัติต่างๆ ทุกเดือน เช่น ความขุ่น ความเป็นกรดด่าง สารแขวนลอย เป็นต้น นอกจากนี้บริษัทยังมีนโยบายในการกำหนดราคาค่าน้ำโดยสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง เพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดภาระด้านต้นทุนการผลิตกับผู้ประกอบการ

- แผนพัฒนาเครือข่ายแหล่งน้ำสำรองในพื้นที่บริการ ทั้งที่เป็นของชุมชนและของบริษัทเอกชน เพื่อเป็นแหล่งน้ำสำรองฉุกเฉิน และสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ใช้น้ำ

- นำระบบบริหารคุณภาพ ISO 9001:2000 เข้ามาประยุกต์ใช้ภายในองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายคุณภาพของบริษัท ที่ว่า “จัดสรรน้ำสู่ผู้ใช้ มั่นใจในบริการ คุณภาพและสิ่งแวดล้อม”

- ขยายพื้นที่การให้บริการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บริการอย่างทั่วถึง และเพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำในพื้นที่ โดยทำการศึกษาถึงความต้องการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ การปรับปรุงและขยายระบบท่อส่งน้ำที่มีอยู่เดิมและการพัฒนาระบบท่อส่งน้ำใหม่

- ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบสูบส่งน้ำและการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านการผลิต

- โครงการก่อสร้างสระพักน้ำเพิ่มเติม เช่น สระพักน้ำมาบข่า ขนาดความจุ 50,000 ลบ.ม. เพื่อเป็นการสำรองน้ำในกรณีฉุกเฉิน

อย่างไรก็ตาม แม้บริษัทจะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี คือ ความโปร่งใสในการดำเนินงาน ความซื่อตรงและยุติธรรม ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจที่สามารถอธิบาย การเน้นศักยภาพในการทำงาน และการปฏิบัติที่เป็นเลิศเพื่อสร้างคุณค่าและความมั่นคงระยะยาว แต่จะพบว่าเป็นการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับผู้ถือหุ้นและลูกค้าหลักคือภาคอุตสาหกรรม เท่านั้น ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์กรภาคธุรกิจโดยทั่วไป ไม่ได้หมายความถึงธรรมาภิบาลการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะการดำเนินงานของบริษัทยังไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วน

เสียต่างๆ ซึ่งเห็นว่า การเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ นั้นเป็นการซื้อขายน้ำที่สร้างกำไรให้กับบริษัทเป็นจำนวนมาก ทั้งที่น้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวม โดยที่ประชาชนซึ่งมีความต้องการใช้น้ำเช่นกันกลับต้องได้รับผลกระทบจากการเข้ามาของบริษัทอีสท์ วอเตอร์

> "อีสท์ วอเตอร์ ได้กำไรมาก น้ำขาดก็ยังมีกำไร เอาน้ำไปจำนวนมาก สูบเลือดสูบเนื้อชาวระยอง แหล่งน้ำชลประทานมีให้อีสท์ วอเตอร์ อยู่แล้ว ซื้อ 50สตางค์ ขายต่อตั้ง 8-12 บาท...ยังไงรัฐก็จัดการน้ำเองไม่ได้ ต้องให้สัมปทานเอกชน อีสท์ วอเตอร์จึงเป็นพ่อค้าคนกลางที่ได้กำไรมหาศาล แต่ไม่เคยคืนท้องถิ่นเลย...[2]

นอกจากนี้ การดำเนินงานของบริษัทแม้จะมีโครงการสนับสนุนการพัฒนาสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สนับสนุนทุนการศึกษาแก่เยาวชน สนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ต่างๆ แก่ชุมชน แต่ผู้ใช้น้ำซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของบริษัท เห็นว่าโครงการต่างๆ เป็นเพียงการประชาสัมพันธ์ หรือเป็นเพียงการสร้างภาพให้กับบริษัท ไม่มีความจริงใจกับชุมชนอย่างแท้จริง เป็นการให้การสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนที่บริษัทมีการดำเนินธุรกิจด้วยเท่านั้น หรือเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่บริษัทสร้างความเสียหายให้กับชุมชน[3] อีกทั้งผู้ใช้น้ำเห็นว่า ด้วยโครงสร้างการบริหารจัดการของบริษัท ซึ่งเป็นองค์กรภาคธุรกิจ และเมื่อได้รับสัมปทานในการบริหารจัดการจากภาครัฐ ทำให้สิทธิในทรัพยากรน้ำเป็นของบริษัทตามสัญญาที่ได้ทำไว้ ทำให้ผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ทั้งๆ ที่ผู้ใช้น้ำเห็นว่าน้ำที่บริษัทได้รับการจัดสรรมาจากแหล่งน้ำเดียวกับผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน[4]

โดยสรุป การดำเนินงานของบริษัทซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำเดียวกับการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำอื่นๆ และการดำเนินงานของบริษัทเองยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับตัวแสดงต่างๆ ดังนั้น การที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ได้ให้ความสำคัญต่อหลักการธรรมาภิบาลในความหมายของธรรมาภิ

---

[2] สัมภาษณ์ เฉลิมพร กล่อมแก้ว, เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จังหวัดระยอง, 30 ตุลาคม 2551.

[3] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[4] สัมภาษณ์ รัชยุทธ์ วงศ์ภุชชงค์, ประธานชุมชนซอยร่วมพัฒนา, 26 กรกฎาคม 2551.

บาลภาคเอกชนคือการกำกับดูแลกิจการที่ดีนั้น ยังไม่ก่อให้เกิดธรรมาภิบาลในความหมายของธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะบริษัทยังไม่สามารถทำให้ผู้ใช้น้ำกลุ่มอื่นๆ นอกจากภาคอุตสาหกรรมสามารถเข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงยังไม่ได้ทำให้ชุมชนเห็นว่าการดำเนินงานของบริษัทไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหากับผู้ใช้น้ำ โดยเฉพาะการทำให้ชุมชนเห็นว่าการเข้ามาดำเนินการของบริษัทไม่ได้เป็นการเข้ามาใช้ทรัพยากรของชุมชนหรือแย่งน้ำของชุมชน สร้างกำไรและผลประโยชน์เฉพาะบริษัทและภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น

4.2 ลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการที่รัฐได้อนุญาตให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ซึ่งน้ำที่บริษัทได้รับมาจากการจัดสรรในอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน เช่นเดียวกับผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือน ดังนั้น การบริหารจัดการของบริษัทจึงไม่อาจแยกส่วนออกจากการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำอื่นๆ ได้อย่างเด็ดขาดสมบูรณ์และยังคงมีความสัมพันธ์ต่อกัน ดังนั้น การจัดการจึงไม่ควรเป็นเพียงการให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลขององค์กร แต่ควรให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นั่นคือการมีธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ* โดยการศึกษาลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ทุกตัวแสดงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับฟัง ร่วมคิดและเสนอแนะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

2) ความเป็นธรรม หมายถึง การที่ตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำสามารถเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเท่าเทียม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ชุมชนและสังคมโดยรวม

3) การตอบสนอง หมายถึง สถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครอบคลุมและทั่วถึง

4) ความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินการต่างๆ พร้อมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบ

---

* ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ซึ่งปรากฏในหลายรูปแบบของความร่วมมือและตัวแสดงที่หลากหลาย ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ซึ่งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการตอบสนองความต้องการน้ำ ความโปร่งใสในการดำเนินการ และการจัดการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลต่อสังคมโดยรวม

5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หมายถึง กระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่า ตอบสนองความต้องการน้ำของคนในสังคมโดยรวม

จากการศึกษาสามารถอธิบายในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

4.2.1 การมีส่วนร่วม

การที่ภาครัฐอนุญาตให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาทำหน้าที่ในการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม เป็นการทำให้เกิดตัวแสดงใหม่ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ซึ่งส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำโดยรวม กล่าวคือ ก่อนการเกิดขึ้นของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อยู่แล้ว โดยเฉพาะผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนที่มีสถานะเป็นเพียงผู้รับบริการน้ำจากภาครัฐ ดังนี้

1) ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีทั้งผู้ใช้น้ำที่อยู่ในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน จากการศึกษาพบว่า ในส่วนของผู้ใช้น้ำที่อยู่ในเขตชลประทานสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยทางชลประทานมีโครงการการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา (Participatory Irrigation Management of the Operation and Maintenance; PIM) โดยทางกรมชลประทานเห็นว่าประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในทุกภาคส่วน และทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับจากสาเหตุต่างๆ โดยภาคเกษตรกรรมถูกมองว่าเป็นส่วนที่ใช้น้ำเปลืองและได้ผลตอบแทนต่ำกว่าส่วนอื่นๆ ดังนั้นทิศทางการบริหารจัดการน้ำชลประทานจึงมุ่งไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการชลประทานด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มคุณค่าของน้ำชลประทาน โดยมีขบวนการที่สำคัญที่สุดคือการส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำชลประทานอย่างจริงจัง กรมชลประทานจึงได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหาร และการบริหารจัดการชลประทานโดยให้เกษตรกรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกษตรกรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับกรมชลประทานในการบริหารจัดการน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ [5]

1) เพื่อให้การจัดสรรน้ำ บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทานสอดคล้องหรือเป็นไปโดยคำนึงถึงความต้องการของเกษตรกร

[5] กรมชลประทาน, กลุ่มงานพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา, 2548.

2) เพื่อให้เกษตรกรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของโครงการชลประทาน อันเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การเข้าร่วมการบริหารจัดการชลประทานอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน
3) เพื่อให้การจัดสรรน้ำบำรุงรักษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น โดยการจัดสรรน้ำเป็นไปหรือตรงตามความต้องการของเกษตรกร อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและประหยัด และการบำรุงรักษาระบบชลประทานได้รับการดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมเป็นอย่างดี ให้ใช้งานได้ดีและยาวนานตลอดอายุการใช้งาน
4) เพื่อส่งเสริมบทบาทและสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกรมชลประทานได้ให้ความหมายของ การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management; PIM) ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ว่าหมายถึงการบริหารจัดการชลประทานทุกระดับของโครงการชลประทาน โดยให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทาน เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน ในการตัดสินใจบริหารจัดการ และดำเนินงาน/กิจกรรมชลประทาน ด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกันหรือได้กำหนดขึ้น

ทั้งนี้ชลประทานคาดว่าการดำเนินงานบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมจะมีประโยชน์เกิดขึ้น ดังนี้

- การจัดสรรน้ำ บำรุงรักษาและปรับปรุงระบบชลประทาน เป็นไปตามความต้องการของเกษตรกร และหลักการชลประทาน

- เกษตรกรและองค์กรปกครองท้องถิ่น มีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของโครงการชลประทาน

- การจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น โดยการจัดสรรน้ำเป็นไปหรือตรงตามความต้องการของเกษตรกร อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และประหยัด

- การบำรุงรักษาระบบชลประทานได้รับการดูแลบำรุงรักษา ซ่อมแซมเป็นอย่างดี ให้ใช้งานได้ดีและยาวนานตลอดอายุการใช้งาน

- เกษตรกรในเขตพื้นที่ชลประทานมีรายได้ที่มั่นคง และสูงขึ้น

- ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง

- ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐ

- เกษตรกรและองค์กรปกครองท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง มีส่วนร่วมกับภาครัฐ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ และเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

- การบริหารจัดการน้ำชลประทานมีความยั่งยืน (Sustainable Irrigation) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของกรมชลประทาน

จากการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษานั้นเป็นเพียงการเข้าร่วมประชุมกลุ่มผู้ใช้น้ำประจำเดือน โดยผู้ใช้น้ำในเขตชลประทานสามารถบอกกล่าวปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ชลประทาน ซึ่งเจ้าหน้าที่มักชี้แจงด้วยคำพูดว่ามีปริมาณน้ำเพียงพอสำหรับการทำการเกษตร แต่ไม่มีข้อมูลปริมาณน้ำมายืนยันกับผู้ใช้น้ำ[6]

ส่วนผู้ใช้น้ำนอกเขตชลประทาน ซึ่งอาศัยน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมกับทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการต่างๆ เช่น การขุดลอกคูคลอง การทำระบบประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

2) ผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือน ส่วนใหญ่รับน้ำจากการประปาส่วนภูมิภาค ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นแค่เพียงการร้องเรียนปัญหาจากการให้บริการของการประปา เช่น น้ำประปาไม่ไหล น้ำไม่สะอาด เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อมีตัวแสดงใหม่เข้ามาซึ่งเป็นภาคเอกชนที่ได้รับการจัดสรรน้ำจากกรมชลประทานเช่นเดียวกับกลุ่มอื่น แต่มีความแตกต่างตรงที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นผู้ที่รับน้ำแล้วนำไปขายต่อให้กับภาคอุตสาหกรรม และได้รับการจัดสรรน้ำเป็นปริมาณมากตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นภาครัฐต้องทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จากตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม แต่จากการศึกษาพบว่าการที่รัฐได้ให้สิทธิในการจัดการกับบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นการกีดกันประชาชนผู้ใช้น้ำออกจากการจัดการทรัพยากรน้ำ และการที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นบริษัทเอกชนที่ได้รับสิทธิในการซื้อขายน้ำที่ถูกต้องจากภาครัฐเพียงรายเดียวในภาคตะวันออก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ไม่มีช่องทางหรือกลไกใดที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากผู้ใช้น้ำ ซึ่งจะเห็นได้จากคำกล่าวของแกนนำชุมชนและผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ที่ได้แสดงความเห็นว่า

> "...ตั้งแต่เค้าซื้อ-ขายน้ำกันระหว่าง อีสต์ วอเตอร์และรัฐบาล ชาวบ้านก็ถูกกีดกันออก..."[7]

---

[6] สัมภาษณ์ มานพ มั่นประสิทธิ์, สมาชิกกลุ่มทำนา ตำบลหนองละลอก, 1 ตุลาคม 2551.

[7] สัมภาษณ์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง, 11 สิงหาคม 2550.

> "ไม่มีส่วนร่วมอะไรเลย ไม่เคยมีคณะกรรมการใดเกี่ยวกับการจัดการน้ำให้ชาวบ้านได้เข้าร่วม... ชลประทานน่าจะจัดการเอง ชาวบ้านจึงจะมีช่องทางในการเข้าร่วมมากว่าให้เอกชน"[8]

> "บริษัท อีสต์ วอเตอร์ ได้ตกลงซื้อน้ำจากกรมชลประทาน ตกลงเป็นมติตามกฎหมาย อนุญาตให้อีสต์ วอเตอร์ เข้ามาจัดการ ซึ่งไม่ได้พูดถึงการจัดการอย่างมีส่วนร่วมเลย"[9]

ประชาชนในพื้นที่จึงได้ร่วมกับเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก เคลื่อนไหวและเรียกร้องต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง ซึ่งไม่เพียงแต่การเรียกร้องต่อทางหน่วยงานราชการภายในจังหวัดและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เท่านั้น แต่ได้ขยายข้อเรียกร้องเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ โดยมีการยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล เพื่อต้องการแสดงให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำต้องให้ประชาชนผู้ใช้น้ำได้มีส่วนร่วม ดังหนังสือร้องเรียนจากเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ให้เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมหนักว่าได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติไปอย่างมาก รวมถึงได้ทำให้เกิดมลภาวะ ตลอดจนปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำที่ประชาชนผู้ใช้น้ำไม่มีส่วนร่วม และปัญหาเรื่องอื่นๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ โดยได้ระบุข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำไว้ดังนี้ [10]

- หามาตรการในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกที่มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมในการจัดสรร มิใช่เพื่อต้องการจัดสรรไปให้ภาคอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียว และสมควรยกเลิกการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ แม่น้ำระยอง คลองน้ำหู ฝายทับมา ไปให้อุตสาหกรรมใช้ในระบบการผลิต เพราะมีผลกระทบกับประชาชน ผู้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำดังกล่าวเป็นอย่างมาก
- ทบทวนนโยบายการแก้ปัญหาภัยแล้งภาคตะวันออกของรัฐบาล ยกเลิกทุกโครงการในการแก้ไขปัญหาภัยแล้งภาคตะวันออกที่ผ่านมา เพราะขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่และสร้างปัญหากับประชาชนด้วย

---

[8] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[9] สัมภาษณ์ นุสันต์ สุโรจน์วัฒนกุล, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไร่, 10 สิงหาคม 2550.

[10] หนังสือร้องเรียนเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ที่ คปอ.12/2549 วันที่ 19 ธันวาคม 2549.

- ทบทวนการดำเนินการของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพราะถือว่าเอาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดินมาแสวงประโยชน์ หากำไรและไม่เป็นธรรมในการจัดสรร รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน
- ประชาพิจารณ์ สร้างการมีส่วนร่วมในร่าง พ.ร.บ.น้ำ ก่อนที่จะมีการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา

กล่าวโดยสรุป จากการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง โดยภาครัฐได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญนั้น การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน เป็นเพียงผู้รับบริการน้ำเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถมีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้ เพราะภาครัฐ โดยเฉพาะกรมชลประทานยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจต่อการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

4.2.2 ความเป็นธรรม

ความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำให้ความสำคัญกับการที่ตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ สามารถเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเท่าเทียม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ชุมชนและสังคมโดยรวม โดยเงื่อนไขสำคัญที่จะพิจารณาถึงความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรน้ำที่ตอบสนองความต้องการน้ำของผู้ใช้น้ำต่างๆ ไม่ใช่ความสามารถในการจ่ายค่าน้ำ โดยความต้องการน้ำจะมากหรือน้อยวัดได้ด้วยความจำเป็นในการใช้น้ำของแต่ละผู้ใช้น้ำ ไม่ใช่ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ

การจัดสรรน้ำของกรมชลประทานเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ มีการจัดลำดับความสำคัญในการได้รับน้ำ ดังนี้ 1)การใช้น้ำของภาคครัวเรือนโดยการจัดส่งน้ำดิบให้กับการประปาส่วนภูมิภาค 2)การใช้น้ำภาคเกษตรกรรม โดยจัดส่งน้ำผ่านระบบชลประทานไปยังพื้นที่เกษตรกรรม 3)การใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม โดยผ่านระบบท่อของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และจัดส่งโดยตรงให้กับภาคอุตสาหกรรมบางส่วน และ 4)น้ำเพื่อระบบนิเวศน์ โดยการปล่อยให้น้ำไหลลงสู่ทะเลบริเวณปากแม่น้ำระยอง[11] ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการและความเข้าใจของผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกรรม ที่เห็นว่าลำดับความสำคัญในการได้รับการจัดสรรน้ำนั้น ควรเริ่มตั้งแต่ภาคครัวเรือน เพราะจำเป็นต้องใช้น้ำในการดำรงชีวิตในแต่ละวัน จากนั้นจึงต้องจัดสรรน้ำให้กับภาคเกษตรกรรม เพราะจังหวัดระยองมีพื้นที่ทำการเกษตรกรรมจำนวนมากและเป็นการจัดสรรน้ำที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสร้างอ่างเก็บน้ำ น้ำที่เหลือจึงจะจัดสรรให้กับ

---

[11] สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ศรีจันทร์, หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง, 29 กรกฎาคม 2551.

ภาคอุตสาหกรรม และลำดับสุดท้ายควรมีปริมาณน้ำเพียงพอที่จะไหลลงสู่แม่น้ำระยองเพื่อรักษาระบบนิเวศน์ชายฝั่ง[12] ในขณะที่ บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เห็นว่าปริมาณน้ำต้องเพียงพอกับการยังชีพ คือภาคครัวเรือนต้องได้รับน้ำเป็นอันดับแรก จากนั้นน้ำต้องใช้ในการพัฒนาประเทศนั่นคือการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม แล้วจึงจัดสรรน้ำที่เหลือให้กับภาคเกษตรกรรมและน้ำเพื่อระบบนิเวศน์[13] อย่างไรก็ตาม ความเห็นที่แตกต่างถึงลำดับความสำคัญในการได้รับน้ำยังไม่มีการหาข้อตกลงร่วมกัน โดยอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรน้ำยังคงอยู่ที่กรมชลประทาน

เมื่อพิจารณาจากการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยอง จะพบว่าเป็นไปตามลำดับความสำคัญในการได้รับการจัดสรรน้ำ คือ ภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และน้ำเพื่อระบบนิเวศน์ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรน้ำตามลำดับความสำคัญไม่เพียงพอที่จะตอบคำถามถึงความเป็นธรรมในการตอบสนองความต้องการน้ำของผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่ม เพราะถึงอย่างไรผู้ใช้น้ำแต่ละกลุ่มก็ไม่สามารถรับน้ำได้ตามความต้องการทั้งหมด แต่สิ่งสำคัญคือ การจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำต่างๆ นั้น มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับความต้องการและให้ความสำคัญกับผู้ใช้น้ำต่างๆ อย่างเท่าเทียม หรือไม่ ซึ่งจากการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยอง พบว่าสัดส่วนการได้รับน้ำของผู้ใช้น้ำต่างๆ นั้น มีความแตกต่างกันไป โดยปริมาณน้ำส่วนใหญ่โครงการชลประทานระยองได้จัดสรรให้กับภาคอุตสาหกรรมโดยผ่านระบบท่อของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ คือ 167 ล้าน ลบ.ม.ต่อปี ในขณะที่ภาคครัวเรือนได้รับน้ำ 19.392 ล้านลบ.ม.ต่อปี และภาคเกษตรกรรมได้รับน้ำ 49.389 ล้านลบ.ม.ต่อปี ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 4-1 แสดงการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทานระยอง

กลุ่มผู้ใช้น้ำ	การจัดสรรน้ำ/ปี (ล้านลบ.ม.)	แหล่งน้ำ(ล้าน ลบ.ม.)				รวม
		หนองปลาไหล	ดอกกราย	คลองใหญ่	ฝายบ้านค่าย	
ประปาระยอง/ประปาอื่นๆ	19.392	6.996	3.000	2.400	6.996	19.392
ชลประทานบ้านค่าย	49.389	12.347		31.358	5.685	49.389
ชลประทาน	-	-	-	-	-	-

[12] สัมภาษณ์ เฉลิมพร กล่อมแก้ว, เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จังหวัดระยอง, 30 ตุลาคม 2551.

[13] สัมภาษณ์ เจริญสุข วรพรรณโสภาค, ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนโครงการ บริษัท อีสท์ วอเตอร์, 27 สิงหาคม 2551.

กลุ่มผู้ใช้น้ำ	การจัดสรรน้ำ/ปี (ล้านลบ.ม.)	แหล่งน้ำ(ล้าน ลบ.ม.)				รวม
		หนองปลาไหล	ดอกกราย	คลองใหญ่	ฝายบ้านค่าย	
บ้านค่ายขยาย						
ศูนย์พัฒนาปลวกแดง	2.480		2.480			2.480
EAST WATER	167.000	70.800	96.200			167.000
THAI TAFFITA	3.600		3.600			3.600
IRPC	18.000	9.000		5.000	4.000	18.000
ROJANA	11.000	5.000			6.000	11.000
ระบบนิเวศน์	12.000	3.000	3.000	3.000	3.000	12.000
รวม	**282.861**	**107.143**	**108.280**	**41.758**	**25.681**	**282.861**

ที่มา: โครงการชลประทานระยอง, 2550

เมื่อพิจารณาถึงความต้องการน้ำของแต่ละกลุ่มผู้ใช้น้ำจากการศึกษาของหน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย[14] ซึ่งส่วนหนึ่งได้ศึกษาอุปสงค์น้ำในพื้นที่จังหวัดระยอง ผลการศึกษามีความน่าสนใจซึ่งจะส่งผลต่อการตอบสนองความต้องการน้ำ คือ

- ความต้องการน้ำภาคเกษตรกรรรม จังหวัดระยองมีพื้นที่เพาะปลูกในเขตชลประทาน 191,934 ไร่ ต้องการน้ำ 356.36 ล้านลบ.ม.ต่อปี นอกเขตชลประทานมีพื้นที่เพาะปลูก 632,143 ไร่ ต้องการน้ำ 356.47 ล้านลบ.ม.ต่อปี โดยความต้องการน้ำค่อนข้างคงที่ ทั้งนี้เป็นเพราะปลูกผลไม้เป็นหลัก ซึ่งมีความต้องการน้ำที่ค่อนข้างแน่นอน

- ความต้องการน้ำภาคครัวเรือน การประปาระยองมีผู้ใช้น้ำ 43,000 ราย ประปาประแสร์มีผู้ใช้น้ำ 3,500 ราย และประปาบ้านฉาง มีผู้ใช้น้ำ 17,000 ราย โดยคิดเป็นปริมาณความต้องการน้ำในเขตบริการของการประปา ในปี 2548 เท่ากับ 22.725ล้านลบ.ม. ทั้งนี้มีการศึกษาถึงแนวโน้มการใช้น้ำประปาในอนาคตด้วย โดย ปี 2553 มีความต้องการน้ำ 26.163 ล้าน ลบ.ม. และปี 2558 มีความต้องการน้ำ 30.674 ล้าน ลบ.ม. ในส่วนผู้ใช้น้ำนอกเขตบริการของการประปา พบว่า มี

[14] หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคมในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550.

ความต้องการน้ำในปี 2548 เท่ากับ 11.035 ล้าน ลบ.ม. ปี 2553 มีความต้องการน้ำ 12.066 ล้าน ลบ.ม. และปี 2558 มีความต้องการน้ำ 13.331 ล้าน ลบ.ม.

- ความต้องการน้ำภาคอุตสาหกรรม ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองมีความต้องการน้ำเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นับแต่ปี 2538 โดย ปี 2538 มีความต้องการน้ำ 230.529 ล้าน ลบ.ม. ปี 2543 มีความต้องการน้ำ 386.231 ล้าน ลบ.ม. ปี 2548 มีความต้องการน้ำ 416.072 ล้าน ลบ.ม. ปี 2553 มีความต้องการน้ำ 494.256 ล้าน ลบ.ม. และปี 2558 มีความต้องการน้ำ 528.421 ล้าน ลบ.ม.
- ความต้องการน้ำเพื่อระบบนิเวศน์ 13 ล้านลบ.ม. ต่อปี

เมื่อนำปริมาณความต้องการน้ำตามการศึกษาของหน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ มาเปรียบเทียบกับปริมาณน้ำที่แต่ละกลุ่มผู้ใช้น้ำได้รับการจัดสรรจากโครงการชลประทานระยอง พบว่า

- ภาคครัวเรือน มีความต้องการน้ำ ในปี 2548 เท่ากับ 22.725 ล้านลบ.ม. แต่ได้รับการจัดสรรน้ำตามแนวทางการจัดสรรน้ำของโครงการชลประทาน 19.392 ล้านลบ.ม. คิดเป็นร้อยละ 85.33 และเมื่อเปรียบเทียบต่อจำนวนผู้ใช้น้ำ พบว่า สำนักงานประปาระยองให้บริการน้ำได้ร้อยละ 75 ของผู้ใช้น้ำทั้งหมด สำนักงานประปาประแสร์ ให้บริการน้ำได้ร้อยละ 54 ของผู้ใช้น้ำทั้งหมด และสำนักงานประปาบ้านฉาง ให้บริการน้ำได้ร้อยละ 60 ของผู้ใช้น้ำทั้งหมด
- ภาคเกษตรกรรม ในเขตชลประทานต้องการน้ำ 356.36 ล้านลบ.ม.ต่อปี ได้รับการจัดสรรเพียง 49.389 ล้านลบ.ม.ต่อปี คิดเป็นร้อยละ 13.85 ส่วนพื้นที่นอกเขตชลประทานมีความต้องการน้ำ 356.47 ล้านลบ.ม.ต่อปี
- ภาคอุตสาหกรรม ตั้งแต่ภาคอุตสาหกรรมเริ่มเติบโตและขยายจำนวนโรงงานเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ พบว่า มีการจัดสรรน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 70 ดังแสดงในตาราง โดยอีกร้อยละ 30 ใช้น้ำจากแหล่งเก็บน้ำของตัวเอง ทั้งนี้ จากการศึกษาของหน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ ยังพบอีกว่า โรงงานร้อยละ 59.8 ไม่มีปัญหาเรื่องน้ำ และอีกร้อยละ 40.2 มีปัญหาเรื่องน้ำ โดยร้อยละ 24.8 มีปัญหาเรื่องน้ำไม่พอเป็นปัญหาลำดับแรก

ตารางที่ 4-2 เปรียบเทียบความต้องการน้ำและการได้รับน้ำของภาคอุตสาหกรรม

พ.ศ.	2538	2543	2548	2553	2558	2563	2568
ความต้องการน้ำ (ล้านลบ.ม.ต่อปี)	230.529	386.231	416.072	494.256	528.421	572.027	627.679
ปริมาณที่ได้รับการจัดสรร (ล้านลบ.ม.ต่อปี)	161.370	270.361	291.251	345.979	369.895	400.419	439.375
ร้อยละการได้รับน้ำ	69.99	69.99	70.00	69.99	70.00	70.00	69.99

- ความต้องการน้ำเพื่อระบบนิเวศน์ 13 ล้านลบ.ม. ต่อปี แต่ทางโครงการชลประทานระยองจัดสรรไว้เพียง 12 ล้านลบ.ม. ต่อปี

ตารางที่ 4-3 เปรียบเทียบความต้องการและการได้รับการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำต่าง ๆ

ผู้ใช้น้ำ	ความต้องการน้ำ	การได้รับการจัดสรรน้ำ	ร้อยละ
ภาคครัวเรือน	22.725 ล้านลบ.ม.	19.392 ล้านลบ.ม.	85.33
ภาคเกษตรกรรม (ในเขตชลประทาน)	356.36 ล้านลบ.ม.	49.389 ล้านลบ.ม.	13.85
ภาคอุตสาหกรรม	416.072 ล้านลบ.ม.	291.251ล้านลบ.ม.	70.00
น้ำเพื่อระบบนิเวศน์	13 ล้านลบ.ม.	12 ล้านลบ.ม.	92.30

จากการเปรียบเทียบความต้องการน้ำกับการได้รับการจัดสรรน้ำ พบว่า ผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนได้รับการตอบสนอง ร้อยละ 85.33 ซึ่งผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนเป็นผู้ใช้น้ำที่ได้รับการจัดสรรน้ำเป็นอันดับแรกอยู่แล้ว แต่ก็ยังพบว่าการจัดสรรยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ทั้งหมด ทำให้สำนักงานประปาแต่ละแห่งยังไม่สามารถให้บริการน้ำต่อผู้ใช้น้ำได้ครบถ้วน ในส่วนผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม พบว่า ได้รับการตอบสนองความต้องการน้ำน้อยมาก โดยในเขตชลประทานได้รับการจัดสรรน้ำเพียงร้อยละ13.85 ส่วนผู้ใช้น้ำนอกเขตชลประทานซึ่งมีความต้องการน้ำใกล้เคียงกับพื้นที่ในเขตชลประทานต้องอาศัยน้ำฝนและน้ำท่าในการทำการเกษตร นอกจากนี้การใช้น้ำเพื่อระบบนิเวศน์ก็ยังได้รับการตอบสนองความต้องการน้ำที่น้อยกว่าความเป็นจริง ทั้งที่ระบบนิเวศน์ชายฝั่งมีผลต่อการทำมาหากินของชาวประมงและสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่ง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของภาคอุตสาหกรรม พบว่า ได้รับการตอบสนองความต้องการน้ำประมาณร้อยละ 70 แม้จะมีจำนวนโรงงานเพิ่มมากขึ้น ความต้องการน้ำเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างสม่ำเสมอ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจัดสรรน้ำของกรมชลประทานส่งผลต่อปัญหาความเป็นธรรมเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการจัดสรรเพื่อตอบสนองภาคอุตสาหกรรม ซึ่งทั้งทางบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และกรมชลประทาน ได้อ้างถึงการที่ต้องตอบสนองความต้องการน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมในปริมาณที่มากกว่าภาคส่วนอื่น เพราะภาคอุตสาหกรรมมีความจำเป็นต้องใช้น้ำมากและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งทำให้ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมมองว่าเป็นการจัดการที่ไม่เป็นธรรม เพราะภาคเกษตรกรรมเองก็มีความต้องการน้ำเพื่อใช้ในการทำเกษตรเช่นกัน อีกทั้งผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมยังเห็นว่าภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ และยังได้รับการตอบสนองความต้องการน้ำ แต่ในขณะเดียวกันยังมีพื้นที่เกษตรกรรมอีกมากที่อยู่นอกเขตชลประทานและต้องพึ่งพาน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติและน้ำฝนในการทำการเกษตร แทนที่จะได้รับการจัดส่งน้ำจากกรมชลประทาน ดังนั้นความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงมีข้อจำกัดมากขึ้น ทั้งด้วยความต้องการน้ำที่มีมากขึ้นจากกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ และการที่ไม่สามารถกำหนดความเป็นธรรมที่สามารถตกลงร่วมกันได้

4.2.3 ความโปร่งใส

การจัดการทรัพยากรน้ำที่มีลักษณะธรรมาภิบาลต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินการต่างๆ พร้อมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบ จากการศึกษาพบว่า การจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นการจัดการที่มีปัญหาความโปร่งใส ใน 2 ประการสำคัญ คือ

1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

โดยปกติผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกรรมไม่ได้ให้ความสนใจในข้อมูลเรื่องน้ำมากนัก เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ทางภาครัฐต้องดำเนินการอยู่แล้ว อีกทั้งใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบอาชีพ ในส่วนของข้อมูลข่าวสารการจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ นั้นยิ่งไม่สามารถรับรู้ได้เพราะเป็นการบริหารจัดการของภาคเอกชน อย่างไรก็ตามผู้ใช้น้ำก็ตระหนักว่าข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมีความสำคัญ ความสนใจในการรับรู้จึงเกิดขึ้นในช่วงที่มีปัญหาการขาดแคลนน้ำโดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำ ซึ่งถูกจัดสรรไปยังผู้ใช้น้ำต่างๆ ทั้งภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม แต่ปรากฏว่าข้อมูลส่วนนี้ประชาชนในพื้นที่ไม่ค่อยได้รับรู้หรือเข้าถึงได้ยาก โดยผู้ใช้น้ำเห็นว่าทางโครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ มีข้อมูลทั้งปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำ ปริมาณการใช้น้ำของแต่ละภาคส่วน แต่ไม่ได้ให้ข้อมูลกับประชาชน ซึ่งการที่ทางโครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ มีข้อมูลปริมาณน้ำ ทำให้สามารถคาดการณ์การใช้และการวางแผนหาแหล่งน้ำเพิ่มเติม

ในขณะที่ประชาชนผู้ใช้น้ำไม่มีข้อมูล สามารถรับรู้ได้เมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว[15] ทั้งนี้ทางภาครัฐมองว่าข้อมูลเรื่องน้ำ แนวทางการจัดสรรน้ำและการแก้ปัญหา เป็นเรื่องทางเทคนิค ต้องใช้การทำความเข้าใจอย่างมากเพื่อให้ประชาชนเข้าใจและเชื่อใจในการดำเนินงานดังนั้นข้อมูลส่วนใหญ่ผู้ใช้น้ำจึงไม่ค่อยได้รับรู้ [16]

ช่วงที่ผ่านมาประชาชนผู้ใช้น้ำจึงไม่รับรู้ปริมาณการใช้น้ำ ซึ่งผู้ใช้น้ำเห็นว่ามีความสำคัญอย่างน้อยที่สุดก็สามารถรู้ได้ว่ามีน้ำมากน้อยเพียงใด กลุ่มไหนที่ได้รับน้ำไปใช้บ้าง และเป็นไปตามสัดส่วนที่ควรจะเป็นหรือไม่ โดยเฉพาะการใช้น้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์[17] จากการศึกษาจึงพบว่าผู้ใช้น้ำพยายามที่จะเข้าถึงข้อมูล แต่ด้วยแนวทางการเข้าถึงที่มีรูปแบบทางการไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้นการรับรู้ข้อมูลของผู้ใช้น้ำจึงเป็นลักษณะการให้ข้อมูลกันเองของคนในชุมชน กล่าวคือ ถ้ามีคนใดในชุมชนรับรู้ข้อมูลก็จะบอกต่อกับคนอื่นๆ ในชุมชน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐมาบอกชาวบ้านจะไม่เชื่อ ชาวบ้านเชื่อกันเองมากกว่าเชื่อจากคนอื่น[18]

ในส่วนของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เห็นว่าการดำเนินงานเรื่องข้อมูลข่าวสารในการจัดการทรัพยากรน้ำนั้นขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งทางกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำต่างมีข้อมูลและมีการให้ข้อมูลแก่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ แต่ทั้งนี้พบว่าที่ผ่านมาต่างฝ่ายต่างเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งข้อมูลบางส่วนตรงกันบางส่วนไม่ตรงกัน เช่น เรื่องปริมาณน้ำ ความแห้งแล้ง การขาดแคลนน้ำโดยแต่ละหน่วยงานมักจะมองแต่ประโยชน์ของหน่วยงานตนเอง จึงไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ในส่วนของข้อมูลการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมนั้น ไม่สามารถรับรู้ได้เลย มีเพียงทางโครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ที่มีการประสานข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน เพราะมีการซื้อขายน้ำกัน[19]

โดยสรุป การจัดการทรัพยากรน้ำจากการที่ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ ขาดการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นส่วนหนึ่งจึงทำให้ประชาชนผู้ใช้น้ำขาดความเชื่อใจ ขาดความมั่นใจในข้อมูลการดำเนินงานของโครงการชลประทานระยองและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพราะเห็นว่าไม่มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน

---

[15] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[16] สัมภาษณ์ เนตร อัจฉริยะพิทักษ์, หัวหน้าโครงการชลประทานระยอง, 21 พฤศจิกายน 2551.

[17] สัมภาษณ์ จ่าสิบเอกสุรสิทธิ์ ไชยลาภ, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 10 สิงหาคม 2550.

[18] สัมภาษณ์ วิชิต สุขสำราญ, ชุมชนปากน้ำ2, 1 กุมภาพันธ์ 2550.

[19] สัมภาษณ์ สาย กังกเวคิน, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 6 มิถุนายน 2550

"...ไม่รู้ว่าจะเชื่อข้อมูลของชลประทานได้อย่างไร ไม่มั่นใจเลย เพราะกว่าจะรู้อีกทีก็ขาดน้ำแล้ว..."[20]

"ชาวบ้านไม่รู้ข้อมูลอะไรเลย จนเกิดวิกฤตปี 48 ชาวบ้านบางส่วนถึงได้รู้ว่าอีสท์ วอเตอร์ได้รับสัมปทานให้ขายน้ำ"[21]

"การให้สัมปทานกับเอกชนฝ่ายเดียวไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส ข้อมูลเรื่องน้ำไม่มีการเผยแพร่ ไม่เปิดเผย ต้องเปลี่ยนการบริหารจัดการใหม่ ให้ประชาชนเป็นคณะกรรมการ และทุกฝ่ายมีอำนาจการตัดสินใจ"[22]

2) กรณีการแปรรูปประปาระยอง

การให้ความสำคัญกับการแปรรูปประปาระยอง เพื่อแสดงให้เห็นว่าแนวทางการอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีสิทธิในการใช้น้ำจากแหล่งน้ำของรัฐ ไม่ได้มีผลต่อการจัดสรรน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีผลต่อการบริหารจัดการน้ำดิบที่ได้รับการจัดสรรแล้วนำไปผลิตเป็นน้ำประปาด้วย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการใช้น้ำของภาคครัวเรือน เพราะการเข้ามาของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ไม่เพียงแต่การได้สิทธิในการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่บริษัทยังได้สัมปทานในกิจการประปาระยอง ซึ่งเป็นการทำสัญญาระหว่างการประปาส่วนภูมิภาค กับ กลุ่มบริษัท ยูยู กรุ๊ป คอนซอร์เตียม ซึ่งเป็นบริษัทในเครือ อย่างไรก็ตาม พบว่าการเข้าไปแปรรูปกิจการประปาระยองของบริษัทในเครือนั้น เป็นการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใส กล่าวคือ เหตุผลในการให้สัมปทานประปาระยอง เพราะการประปาส่วนภูมิภาคเห็นว่ากำลังประสบปัญหาปริมาณน้ำประปาเริ่มไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจากชุมชนขยายตัวรวดเร็วกว่าแผนดำเนินงานที่กำหนดไว้ การประภาคส่วนภูมิภาคจึงเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการจ้างเอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่สำนักงานประปาระยอง[23]

---

[20] สัมภาษณ์ มานพ มั่นประสิทธิ์, สมาชิกกลุ่มทำนา ตำบลหนองละลอก, 1 ตุลาคม 2551.

[21] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[22] สัมภาษณ์ รัชยุทธ์ วงศ์ภุชชงค์, ประธานชุมชนซอยร่วมพัฒนา, 26 กรกฎาคม 2551.

[23] กองประชาสัมพันธ์ การประปาส่วนภูมิภาค, กปภ.จ้างเอกชนผลิตน้ำประปาไม่กระทบผู้ใช้น้ำ, 2549.

โดยในปี พ.ศ.2547 การประปาส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการให้มีการสัมปทานการผลิตน้ำประปาระยอง และมีบริษัทเอกชนยื่นข้อเสนอและผ่านการพิจารณาด้านเทคนิคและพิจารณาข้อเสนอด้านราคา คือ 1) กลุ่มบริษัทยูยู คอนเซอร์เดียม จำกัด เสนอราคาค่าน้ำ 9.19บาท/ลบ.ม. 2) กลุ่มบริษัทเบอร์ลินวาสเตอร์ เสนอราคาค่าน้ำ 10.50บาท/ลบ.ม. และ 3) กลุ่มบริษัทบ้านค่าย คอนกรีต เสนอราคาค่าน้ำ 11.50บาท/ลบม. โดยคณะกรรมการของการประปาส่วนภูมิภาคมีมติอนุมัติให้กลุ่มบริษัทยูยู คอนเซอร์เดียม จำกัด เป็นผู้ลงทุนผลิตน้ำประปาเพื่อขายน้ำประปาให้กับสำนักงานประปาระยอง ในราคาค่าน้ำ 8.98บาท/ลบ.ม. (ภายหลังการเจราจาต่อรองค่าน้ำแล้ว) ซึ่งได้ลงนามสัญญาจ้างเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2549 อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค (สร.กปภ.) กลุ่มพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคสำนักงานประปาระยอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับบริการน้ำประปา ได้คัดค้านการเข้ามาแปรรูปกิจการประปาระยอง เพราะเห็นว่าการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการไม่มีความโปร่งใสและส่งผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำประปา

จากการศึกษาสามารถสรุปความไม่โปร่งใสในการให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนผลิตน้ำประปา ใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ

<u>1.ขั้นตอนการพิจารณา</u> การให้ภาคเอกชนเข้ามาผลิตน้ำประปาให้สำนักงานประปาระยอง พบว่าเป็นการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใสในขั้นตอนการพิจารณา กล่าวคือ ถึงแม้ว่าการประปาส่วนภูมิภาคจะประกาศให้ภาคเอกชนยื่นข้อเสนอทางเทคนิคและข้อเสนอด้านราคา โดยมีบริษัทเอกชน 3 รายที่ได้ยื่นข้อเสนอ และบริษัทที่ได้รับการพิจารณาคือบริษัท ยูยู คอนเซอร์เดียม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทในเครือบริษัทอีสท์ วอเตอร์ โดยทางพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคสำนักงานประปาระยอง มีข้อสงสัยว่าแต่เดิมการลงทุนของโครงการลงทุนเป็นผู้ผลิตน้ำประปาระยองมีวงเงิน 634 ล้านบาท แต่ในขั้นตอนการต่อรองราคา บริษัท ยูยูฯ ได้ลดงบประมาณการวางท่อจ่ายน้ำเป็นเงิน 41 ล้านบาท โดยให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งเป็นบริษัทแม่เป็นผู้ลงทุนเอง และบริษัทยูยูฯ ยอมปรับลดราคาเหลือ 8.98 บาท/ลบ.ม. และทำให้วงเงินลงทุนของโครงการลดลงจากเดิม 634 ล้านบาท เป็น 593 ล้านบาท เมื่อรวมกับมูลค่าทรัพย์สินของการประปาระยองที่จะนำมาให้บริษัท ยูยูฯ ใช้ประโยชน์อีกจำนวน 378 ล้านบาท ทำให้มูลค่าของโครงการรวมเป็นเงิน 971 ล้านบาท มูลค่าของโครงการจึงไม่ถึง 1,000 ล้านบาท ทำให้การประปาส่วนภูมิภาคอ้างว่าไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ที่จะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์และศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสัญญาที่มีมูลค่าการลงทุนหรือมีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท

จากประเด็นนี้ทำให้พนักงานการประปาส่วนภูมิภาคสำนักงานระยองร่วมกับเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ยื่นฟ้องการประปาส่วนภูมิภาค(กปภ.)ต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้ศาลพิพากษายกเลิกมติคณะกรรมการ กปภ. เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2549 ที่มีมติให้บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด ในนามกลุ่มบริษัทบริษัท ยูยูฯ เข้ามาผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้กับ กปภ. สำนักงานประปาระยอง โดยเหตุผลที่ยื่นฟ้องเพราะเห็นว่ามติคณะกรรมการ กปภ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการขายรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรให้กับเอกชน ทำให้รัฐต้องรับภาระในการขาดทุนของ กปภ. แต่เอกชนได้กำไร เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย และไม่คุ้มครองผู้บริโภคในฐานะผู้ใช้บริการน้ำประปา [24]

ในเวลาต่อมา ศาลปกครองได้ตัดสินไม่รับฟ้อง เพราะเห็นว่าผู้ฟ้องเป็นเพียงประชาชน ไม่ถือว่าเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย และเห็นว่าผู้ฟ้องไม่ได้เป็นผู้ร่วมเสนองานการลงทุนน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ กปภ. ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการที่ กปภ. มีมติดังกล่าว [25]

อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มที่เห็นว่าการดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการผลิตน้ำประปา ขาดความโปร่งใส อีกกลุ่มคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนายวิเชียร สุขเกิด นายก อบต.บางบุตร นายอาคม เจริญศึกษา นายกอบต.บ้านค่าย และนายสายัณ ยังดี ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองระยอง เพื่อให้ศาลใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยขอให้ กปภ. ระงับการลงนามในสัญญาไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด หาก กปภ. ลงนามในสัญญาแล้ว ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการลงนามในสัญญา และขอให้ กปภ. ยกเลิกโครงการแปรรูปให้สัมปทานแก่กลุ่มบริษัท ยูยูฯ ทั้งนี้เหตุผลที่กลุ่มดังกล่าวได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองระยอง เพราะเห็นว่ากปภ. ดำเนินโครงการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้รัฐเสียเปรียบเอกชน สัญญาไม่มีความเป็นธรรมและไม่โปร่งใส ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การประปาส่วนภูมิภาคและประชาชนผู้ใช้น้ำ [26]

ต่อมา ศาลได้พิพากษาว่า กปภ. ไม่ได้กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่ขัดต่อ พ.ร.บ.การประปาส่วนภูมิภาค แต่การที่ กปภ.จัดทำโครงการนี้โดยไม่ดำเนินการตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 เป็นการกระทำ

---

[24] คำฟ้องคดีศาลปกครองกลาง, 14 มิถุนายน 2549.

[25] คดีหมายเลขแดงที่ 330/2549

[26] หนังสือที่ สร.กปภ.23/2549 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2549 อ้างถึงใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์,รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาขาดน้ำและการสร้างเมืองน่าอยู่ในจังหวัดระยอง. ส่วนหนึ่งของโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไท.2548.

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากโครงการนี้มีมูลค่าถึง1,000 ล้านบาท โดยศาลเห็นว่าบริษัท ยูยูฯ ยื่นข้อเสนอเป็นวงเงินลงทุนก่อสร้าง 634 ล้านบาท ก่อนที่จะมีการปรับลดรายการก่อสร้างเหลือ 593 ล้านบาทในชั้นต่อรองราคา โดยตัดรายการก่อสร้างท่อน้ำดิบจากบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ออก และให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นผู้ก่อสร้างแทน ซึ่งการที่กปภ. และกลุ่มบริษัท ยูยูฯ สามารถตกลงตัดลดรายการนี้ออก และทำให้มูลค่าโครงการเหลือไม่ถึง 1,000 ล้านบาท เป็นเพราะกปภ. และกลุ่มบริษัท ยูยูฯรวมทั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ล้วนอยู่ภายใต้การบริหารจัดการเดียวกัน กล่าวคือ กปภ. เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ในบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และกลุ่มบริษัทยูยูฯ เป็นบริษัทในเครือของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ที่ต้องการให้การคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐเป็นไปด้วยความชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายมาตั้งแต่ต้น รวมทั้งเป็นการหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย โดยพยายามทำให้มูลค่าโครงการไม่ถึง 1,000 ล้านบาท

ดังนั้นศาลปกครองระยองจึงพิพากษาเพิกถอนกระบวนการคัดเลือกเอกชนให้ผลิตน้ำประปา เพื่อขายให้แก่กปภ. ในพื้นที่ของสำนักงานการประปาระยอง และให้เพิกถอนสัญญาเลขที่ ฝกม.1/2549 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2559 ระหว่าง กปภ. และกลุ่มบริษัท ยูยู ฯ ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นต้นไป [27]

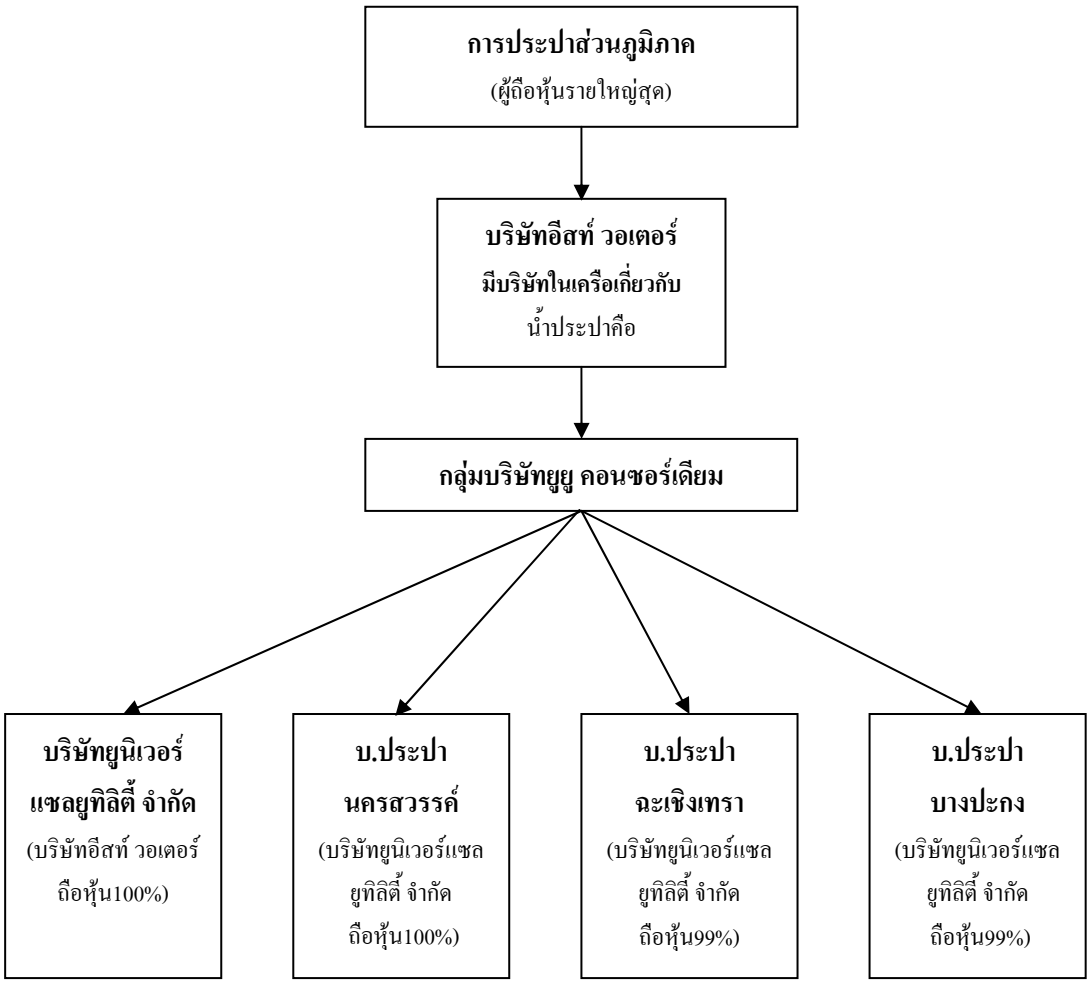
อย่างไรก็ตาม ทาง กปภ. ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองระยอง ซึ่งในระหว่างที่อุทธรณ์ กปภ. ยังคงให้กลุ่มบริษัท ยูยูฯ ปฏิบัติตามสัญญาให้เอกชนผลิตน้ำประปาเพื่อขายให้แก่ กปภ. ที่สำนักงานประปาระยอง ต่อไป รวมถึง กปภ. ยืนยันถึงสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาที่มีต่อกันตามที่กำหนดไว้ในสัญญา จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. ผลประโยชน์ในเครือบริษัท จากคำพิพากษาของศาลปกครองระยองจะเห็นได้ว่าการดำเนินโครงการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมสัมปทานการผลิตน้ำประปาสำนักประปาระยองนั้น มีตัวแสดงที่สำคัญ 3 หน่วยงาน คือ การประปาส่วนภูมิภาค กลุ่มบริษัท ยูยูฯ และบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งพบว่าทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ การประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่สุดในบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และบริษัทยูยูฯ เป็นบริษัทในเครือของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ดังนั้นการที่คณะกรรมการ กปภ. มีมติ ให้กลุ่มบริษัทยูยูฯ ได้รับสัมปทานการผลิตน้ำประปาให้กับสำนักประปาระยองจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน เป็นการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใส

[27] คำพิพากษาศาลปกครองระยอง, 16 มีนาคม 2550

เพื่อผลประโยชน์ภายในกลุ่มเครือของตัวเอง เพราะอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินโครงการต่างๆ ของการประปาส่วนภูมิภาค รวมถึงการดำเนินงานของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และบริษัทยูยูฯ นั้นต้องมาจากความเห็นของคณะกรรมการ ซึ่งพบว่าคณะกรรมการบางคนเป็นกรรมการทั้งในส่วนการประปาส่วนภูมิภาค บริษัทอีสท์ วอเตอร์ และบริษัทยูยูฯ ความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงตามแผนภาพและตาราง ดังนี้

แผนภาพที่ 4-1 แสดงการถือหุ้นของการประปาส่วนภูมิภาค ในบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และบริษัทในเครือ



ตารางที่4-4 แสดงรายชื่อผู้ถือหุ้นสูงสุด 10 รายแรกของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2550

อันดับ	ชื่อผู้ถือหุ้น	สัดส่วนการถือหุ้น	
		จำนวนหุ้น	ร้อยละ
1	การประปาส่วนภูมิภาค	528,000,000	38.41
2	บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)	245,876,210	17.89
3.	NORBAX INC.,13	127,336,900	9.26
4	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	76,000,000	5.53
5	STATE STREET BANK AND TRUST COMPANY, FOR LONDON	36,135,200	2.63
6	บริษัท ไทยเอ็นวีดีอาร์ จำกัด	32,291,710	2.35
7	MORGAN STANLEY & CO.INTERNATIONAL PLC.	31,050,900	2.26
8	กองทุนเปิด อเบอร์ดีนโกรท	23,725,800	1.73
9	SOMERS (U.K.) LIMITED	17,978,000	1.31
10	AMERICAN INTERNATIONAL ASSURANCE COMPANY, LIMITED	15,000,000	1.09

ที่มา : บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก, 2550

ตารางที่ 4-5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการบริษัทในกลุ่มบริษัท ยูยูฯ

ชื่อ-สกุล	บริษัทที่เข้าไปเป็นกรรมการ
1.นายประเสริฐ เชื้อพาณิชย์ ผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค	บริษัทอีสท์ วอเตอร์
2.นายอนุชา โมกขเวศ กรรมการการประปาส่วนภูมิภาค	บริษัทอีสท์ วอเตอร์
3.นายไพโรจน์ สัตยห์สกุล กรรมการผู้จัดการบริษัทยูยูฯ	- บริษัทการประปานครสวรรค์ จำกัด - บริษัทการประปาฉะเชิงเทรา จำกัด - บริษัทการประปาบางปะกง จำกัด
4.นายวันชัย หล่อตระกูล กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัทอีสท์ วอเตอร์	บริษัทยูยูฯ
5.นายสมชัย สมัยสุต กรรมการบริษัทยูยูฯ	บริษัทการประปาฉะเชิงเทรา จำกัด

ที่มา : บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก, 2550

นอกจากนี้ จากมาตรา20 ในพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 บัญญัติว่า ผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาคในขณะนั้นจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่จะกระทำกับการประปาส่วนภูมิภาค หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของการประปาส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่จากคดีที่ทางกลุ่มนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ฟ้องศาลปกครองปรากฏว่า นายประเสริฐ เชื้อพาณิชย์ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาคในขณะนั้น ได้ดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ด้วย แสดงให้เห็นถึงกระบวนการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมสัมปทานการผลิตน้ำประปาให้กับสำนักงานประปาระยองนั้น เป็นการเอื้อประโยชน์ในกลุ่มเครือของบริษัทอีสท์ วอเตอร์

จึงเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญนั้น เป็นการจัดการที่ขาดความโปร่งใส ทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม โดยเกษตรกรไม่สามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำ การใช้น้ำได้ นอกจากนี้ การดำเนินการแปรรูปประปาระยอง ซึ่งให้บริการน้ำประปาแก่ภาคครัวเรือนยังมีขั้นตอนการพิจารณาและได้มาซึ่งบริษัทเอกชนที่ไม่โปร่งใส อันนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว

4.2.4 ประสิทธิภาพประสิทธิผล

ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นต้องเป็นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่า ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำต่างๆในสังคมโดยรวม จากการศึกษาพบว่า เมื่อการจัดการทรัพยากรน้ำของจังหวัดระยองมีบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามามีบทบาทสำคัญนั้น ประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการได้ถูกให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม จากการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

การจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้การจัดการที่มีบริษัทอีสท์ วอเตอร์ จัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมนั้น ประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการทรัพยากรน้ำถูกให้ความสำคัญกับการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม โดยบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เห็นว่าภาคอุตสาหกรรมใช้ประโยชน์จากน้ำต่อหน่วยในปริมาณเท่ากันแต่ให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าภาคเกษตรกรรม ตัวอย่างเช่น การปลูกข้าว 1 ไร่ ใช้น้ำ 1,600 ลบ.ม./ฤดูกาลเพาะปลูก ได้ข้าวประมาณ 1 ตัน ราคา 13,000 บาท (ข้าวใช้น้ำมากที่สุด) ในขณะที่ในปริมาณน้ำเท่ากันภาคอุตสาหกรรมสามารถผลิตสินค้าที่มีมูลค่ามากกว่า[28]

---

[28] สัมภาษณ์ เจริญสุข วรพรรณโสภาค, ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนโครงการ บริษัท อีสท์ วอเตอร์, 27 สิงหาคม 2551.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในประเด็นประสิทธิภาพการใช้น้ำ ทางบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เห็นว่าการใช้น้ำของภาคเกษตรกรรมภาคขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ เกษตรกรใช้น้ำที่ได้รับจากระบบชลประทานเพียงร้อยละ50 เพราะมีการระเหยและรั่วซึมระหว่างการส่งน้ำ ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมใช้น้ำจากน้ำที่ได้รับถึงร้อยละ97 เพราะระบบท่อส่งน้ำที่มีประสิทธิภาพของบริษัท ทั้งนี้หากมีการใช้ระบบท่อส่งน้ำให้ภาคเกษตรกรรม ทางบริษัทเห็นว่าไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ เพราะระบบท่อต้องลงทุนสูง ผลผลิตภาคเกษตรกรรมไม่สามารถสร้างรายได้มากพอที่จะรับต้นทุนค่าน้ำ เพราะจะทำให้ปัจจัยการผลิตเพิ่ม อีกทั้งราคาผลผลิตไม่แน่นอน และมีปัญหาเรื่องภัยธรรมชาติที่มีผลต่อการผลิต เช่น น้ำท่วม น้ำแล้ง ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมจะมีการประกันความเสี่ยงในการผลิต

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อประสบกับการขาดแคลนน้ำ ภาครัฐจึงให้การช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมก่อน ซึ่งทางภาครัฐและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ อ้างว่าภาคเกษตรกรรมขาดน้ำไม่ส่งผลกระทบมากนัก แต่หากภาคอุตสาหกรรมขาดน้ำในกระบวนการผลิตสินค้าจะส่งผลกระทบมากกว่า เพราะหากไม่มีน้ำในกระบวนการผลิต หรือไม่เพียงพออาจต้องปิดโรงงาน สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ทั้งนี้เป็นที่น่าสนใจต่อความเห็นของทางเจ้าหน้าที่ชลประทานระยองที่ว่า การที่ไม่มีระเบียบหรือกฎหมายในการเก็บค่าน้ำจากภาคเกษตรกรรมนั้น ทำให้เกษตรกรขาดวินัยในการใช้น้ำและใช้น้ำไม่คุ้มค่า ซึ่งหากมีกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำ อาจจะทำให้มีการเก็บค่าน้ำ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีการใช้น้ำอย่างคุ้มค่ามากขึ้น เพราะน้ำจะกลายเป็นต้นทุนในการผลิต[29] ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้จัดการสำนักงานประปาระยองที่เห็นว่าการใช้น้ำของประชาชนส่วนใหญ่ไม่คุ้มค่า น่าจะทำให้การใช้น้ำมีประโยชน์สูงสุด โดยการกำหนดมาตรการควบคุมการใช้น้ำให้มีการใช้อย่างคุ้มค่า[30] ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการสนับสนุนแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำที่อยู่บนพื้นฐานของการซื้อขายน้ำ พยายามทำให้น้ำเป็นต้นทุนการผลิตเพื่อการใช้ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแท้ที่จริงอาจเป็นเพราะต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนสำคัญ รวมถึงการให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม(ไม่ว่าสถานการณ์น้ำจะเป็นอย่างไร)

ดังนั้นประสิทธิภาพประสิทธิผลในการจัดการทรัพยากรน้ำ จากการที่ภาครัฐให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ จึงปรากฏในลักษณะของการจัดการที่เน้นความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยการให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม ดังนั้นไม่ว่าในภาวะปกติหรือช่วงที่ขาดแคลนน้ำ การ

---

[29] สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ศรีจันทร์, หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง, 29 กรกฎาคม 2551.

[30] สัมภาษณ์ สมาน อุทัยศรี, ผู้จัดการสำนักงานประปาระยอง, 30 กรกฎาคม 2551.

จัดการทรัพยากรน้ำโดยส่วนใหญ่จึงให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม มีผลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำโดยรวม เพราะประสิทธิภาพประสิทธิผลไม่ได้กระจายไปสู่การใช้น้ำของผู้ใช้น้ำอื่นๆ และส่งผลกระทบต่างๆ ตามมา ซึ่งจะอภิปรายในบทต่อไป

โดยสรุป แนวทางธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำมีเป้าหมายเพื่อให้ตัวแสดงต่างๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการจัดการ ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงเป็นเรื่องของสังคม การเมือง และการบริหารจัดการ เพราะการจัดการทรัพยากรน้ำสัมพันธ์กับองค์กรและสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งมีความสำคัญในการพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำ จากความซับซ้อนของผู้ใช้น้ำในสังคม แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องการให้มีการพัฒนา การจัดสรร และการจัดการให้มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ ต้องการให้ผู้ที่มีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันมีการตัดสินใจภายใต้ทรัพยากรน้ำร่วมกันได้

กรณีที่รัฐให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทของต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง โดยให้สัมปทานน้ำแก่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ นั้น เป็นแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่ท้าทายแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ แนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำให้ความสำคัญกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน และด้วยสถานการณ์การใช้น้ำที่มีแนวโน้มปริมาณการใช้มากขึ้น ในขณะเดียวกันได้ทำให้น้ำเริ่มขาดแคลนในบางพื้นที่หรือบางช่วงเวลา ดังนั้นเป้าหมายสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือ การจัดการทรัพยากรน้ำที่ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและทุกผู้ใช้น้ำสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ดังนั้น การที่มีภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการที่มีลักษณะการซื้อขายน้ำนั้น จึงน่าสนใจว่าการจัดการลักษณะดังกล่าวมีลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำหรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง เป็นการจัดการที่มีผู้เกี่ยวข้องหลากหลาย เมื่อมีการศึกษาลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ความโปร่งใสในการดำเนินการ และประสิทธิภาพประสิทธิผล พบว่า ลักษณะธรรมาภิบาลทั้งหมด มีความเกี่ยวเนื่องกัน กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วม เมื่อการจัดการทรัพยากรน้ำมีภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญ การจัดการไม่ได้ทำให้ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาค

ครัวเรือน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ได้ การมีส่วนร่วมจึงปรากฏในรูปแบบของการเคลื่อนไหว คัดค้าน ต่างๆ ซึ่งการเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นเพราะผู้ใช้น้ำเห็นว่าเป็นการจัดการที่ไม่เป็นธรรม และเป็นการช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมก่อนภาคส่วนอื่น ในขณะที่ภาครัฐได้กล่าวอ้างถึงความสำคัญในการพัฒนาประเทศของภาคอุตสาหกรรม จึงทำให้ภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือนถูกลดความสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำ และนั่นหมายถึงการถูกลดสิทธิหรือการกีดกันประชาชนผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาครัวเรือนออกจากระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ

บทที่ 5

การจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤติ

หัวใจสำคัญของธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือ กระบวนการจัดการที่ทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจในกระบวนการหรือโครงการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดการที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ใช้น้ำ ทั้งในภาวะปกติและช่วงที่ขาดแคลนน้ำ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่กำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำ เกิดขึ้นเพราะขาดการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาชนผู้ใช้น้ำหรือผู้รับบริการน้ำ เพราะอำนาจการตัดสินใจในการจัดการมักมาจากภาครัฐ ดังนั้น การนำเอาหลักการธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นแนวทางในการจัดการในทุกระดับอาจจะเป็นการแก้ปัญหาหรือลดระดับความรุนแรงของปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำได้

อย่างไรก็ตาม การจัดการทรัพยากรน้ำยิ่งต้องประสบปัญหาและท้าทายแนวคิดธรรมาภิบาลมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะการจัดการทรัพยากรน้ำมีตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลากหลาย ทั้งตัวแสดงที่เป็นผู้ให้บริการน้ำ ผู้รับบริการน้ำ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ และสิ่งสำคัญคือข้อจำกัดบางประการของลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากรน้ำ ซึ่งได้ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการ ทั้งน้ำตามแหล่งน้ำธรรมชาติและน้ำในแหล่งเก็บกักน้ำ ซึ่งส่งผลต่อการแสดงสิทธิความเป็นเจ้าของจากตัวแสดงต่างๆ ตามแหล่งน้ำนั้นๆ และส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมตามมา โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าทรัพยากรน้ำควรเป็นทรัพยากรส่วนรวม(public good) หรือ สินค้าทางเศรษฐกิจ(economic good)

นอกจากนี้ ข้อจำกัดอีกประการที่มีความสำคัญและส่งผลต่อธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ด้วยน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีปริมาณมากจนทำให้เกิดการใช้อย่างละเลยโดยไม่คำนึงถึงความขาดแคลนที่จะเกิดขึ้น แต่ด้วยการใช้น้ำที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งจากการอุปโภคบริโภค การใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม และที่สำคัญคือการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม ที่มีแนวโน้มความต้องการมากขึ้น เพราะแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับสภาพทางธรรมชาติที่มีการผันแปรมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อปริมาณน้ำฝนที่ใช้เพื่อเก็บกักน้ำ เพราะบางฤดูกาลปริมาณน้ำฝนมีน้อยส่งผลต่อปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำ และเมื่อปริมาณน้ำจากอ่างเก็บน้ำมีน้อยหรือไม่เพียงพอย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำที่ได้รับการจัดสรรน้ำจากอ่างเก็บน้ำ ดังกรณีที่เกิดขึ้นในภาคตะวันออก เมื่อปี 2548

ด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรน้ำทั้งในส่วนลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากรน้ำที่ส่งผลต่อการอ้างสิทธิที่มีต่อทรัพยากรน้ำ และข้อจำกัดในประเด็นเรื่องน้ำเป็นทรัพยากรที่มีแนวโน้มการขาดแคลนมากขึ้น ดังนั้นจึงส่งผลต่อธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะเมื่อภาครัฐได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการ ยิ่งย้ำเน้นให้เห็นถึงปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ในบทนี้ จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงการจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะการขาดแคลนน้ำและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้น้ำ

5.1 สถานการณ์การขาดแคลนน้ำในจังหวัดระยองและแนวทางแก้ปัญหาของภาครัฐ

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 จากการให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดระยองถูกเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่มีความสมดุลระหว่างภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการ แต่ปัจจุบันขึ้นอยู่กับภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้แนวทางการจัดการทรัพยากรต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย แต่เนื่องจากไม่ได้มีการวางแผนการจัดการในระยะยาวเอาไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นในปัจจุบัน เช่น วิกฤติด้านสิ่งแวดล้อม มลพิษทางอากาศ และวิกฤติด้านการขาดแคลนน้ำ

จากข้อมูลของกรมชลประทานพบว่า ในช่วงปี พ.ศ.2546-2548 ปริมาณน้ำที่เก็บกักในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและระยอง ลดลงเรื่อยๆ โดยในช่วงต้นปี พ.ศ.2548 พบว่าปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำบางพระ ดอกกราย และหนองปลาไหล ลดต่ำลงจนถึงระดับเก็บกักต่ำสุด เนื่องจากฤดูฝนของปี พ.ศ.2547 สิ้นสุดเร็วกว่าปกติและเกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานาน ทำให้สถานการณ์ในอ่างเก็บน้ำที่สำคัญเริ่มขาดแคลน โดยข้อมูลเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2548 พบว่ามีปริมาณกักเก็บประมาณ 252.8 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ 22.3 ของความจุอ่างเก็บน้ำ ในขณะที่มีความต้องการน้ำทั้งหมด 410.6 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี โดยความต้องการน้ำเพื่ออุตสาหกรรมมีปริมาณสูงที่สุด คือ 171.0 ล้านลูกบาศก์เมตร รองลงมาเป็นความต้องการน้ำเพื่อการประปา 116.9 ล้านลูกบาศก์เมตร ความต้องการน้ำเพื่อการเกษตรประมาณ 53.9 ล้านลูกบาศก์เมตร และความต้องการน้ำเพื่อการรักษาระบบนิเวศน์ ประมาณ 68.7 ล้านลูกบาศก์เมตร[1] สถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้พื้นที่จังหวัดชลบุรีและระยองเกิดวิกฤติการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง

สถานการณ์การขาดแคลนน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก ส่งผลให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน เนื่องจากนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่มีความต้องการใช้น้ำใน

---

[1] มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,เอกสารประกอบการสัมมนา, ความขัดแย้งในการจัดการน้ำภาคตะวันออก: กรณีศึกษาจังหวัดระยอง , 2548.(อัดสำเนา)

กระบวนการผลิตสูง ทำให้มีมาตรการต่างๆ ในการแก้ปัญหา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 เห็นชอบแผนการจัดการทรัพยากรน้ำที่นำเสนอโดยนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ซึ่งรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาวิกฤติน้ำภาคตะวันออก ดังนี้

มาตรการเร่งด่วน

1) โครงการฝนหลวง ได้มีการทำฝนหลวงบริเวณเหนืออ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล และอ่างเก็บน้ำดอกกราย ทั้งหมด 500 เที่ยว แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากพื้นที่มีความชื้นต่ำ มีไอร้อนสูง ทำให้ต้องใช้สารเคมีที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาตรฐานที่ใช้กัน

2) โครงการผันน้ำจากแม่น้ำระยอง คลองทับมา และคลองน้ำหู เข้าสู่นิคมอุตสาหกรรมผ่านระบบท่อของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ประกอบด้วยโครงการขุดลอกแม่น้ำระยองพร้อมสร้างอาคารบังคับน้ำประกอบ และวางท่อผันน้ำจากคลองทับมา คลองน้ำหู วันละ 100,000 ลบ.ม. วงเงินลงทุนวางท่อ 66 ล้านบาท ดำเนินการโดยบริษัทอีสท์ วอเตอร์

3) โครงการขุดเจาะน้ำบาดาล ตั้งเป้าหมายว่าจะขุดเจาะน้ำบาดาลให้ได้ 100,000 ลบ.ม. ต่อวันโดยจะใช้ในภาคอุตสาหกรรม 80,000 ลบ.ม. ที่เหลือให้กับระบบประปา

4) โครงการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์สู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ประกอบด้วย การก่อสร้างท่อผันน้ำขนาดท่อ 1,400 ม.ม. ระยะทาง 36 ก.ม. ผันน้ำได้ 30,000 ลบ.ม. ต่อวัน หรือ 80 ล้าน ลบ.ม. เริ่มต้นก่อสร้างสัปดาห์แรกของเดือนสิงหาคม 2548 ก่อสร้างแล้วเสร็จ ภายใน 31 มกราคม 2549

มาตรการระยะสั้น

1) โครงการวางท่อส่งน้ำคลองท่าลาด-ท่อส่งน้ำดิบฉะเชิงเทรา พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ 1 เครื่อง และก่อสร้างท่อลอดแม่น้ำบางปะกง ผันน้ำได้ 120,000 ลบ.ม. ต่อวัน หรือ 17.5 ล้านลบ.ม. ต่อปี หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ บริษัทอีสท์ วอเตอร์

2) เพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำดอกกรายและวางท่อผันน้ำอ่างเก็บน้ำดอกกราย-หนองปลาไหล หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

3) วางท่อผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่-อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

4) วางท่อผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์-อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทานร่วมกับบริษัทอีสท์ วอเตอร์

5) ยกระดับน้ำในแม่น้ำระยอง ระยะทาง 35 กิโลเมตร เพื่อผันน้ำไปยังนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

6) วางท่อผันน้ำคลองทับมา-คลองน้ำหู-นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะทาง7 กิโลเมตร พร้อมโรงสูบน้ำ สามารถส่งน้ำได้ 100,000 ลบ.ม.ต่อวัน ดำเนินการโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

7) ก่อสร้างเสริมสันเขื่อนอ่างเก็บน้ำคลองสียัด สามารถเพิ่มน้ำได้ 95 ล้านลบ.ม. หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

8) ขุดลอกคลองท่าลาด เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำในคลองขึ้นอีก 40 ล้านลบ.ม.ต่อปี หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

9) ศึกษา สำรวจ ออกแบบเพิ่มปริมาณน้ำในคลองท่าลาด หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

10) ศึกษา สำรวจ ออกแบบแนวทางผันน้ำช่วงฤดูฝนจากพื้นที่จันทบุรี-ตราด ไปยังแหล่งเก็บน้ำในจังหวัดระยอง หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

11) ศึกษาเพื่อเพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำเขาระกำ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

12) ศึกษาวางท่อผันน้ำแม่น้ำบางปะกง อ่างเก็บน้ำบางพระ เพิ่มอีก 1 ท่อ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ บริษัทอีสท์ วอเตอร์

13) ศึกษาทบทวนโครงการอ่างเก็บน้ำใสน้อย-ใสใหญ่ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมชลประทาน

โดยโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนสิงหาคม 2548 มีดังนี้

1) การขุดเจาะบ่อบาดาล โดยได้มีการสำรวจและขุดเจาะได้ 130 บ่อ รอบอ่างเก็บน้ำดอกกราย และพื้นที่ตำบลทับมา สำรวจและก่อสร้างระบบบ่อ Redial Well 160 บ่อ บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล และติดตั้งระบบบ่อสังเกตการณ์น้ำบาดาล 100 บ่อ
2) วางท่อผันน้ำจากแม่น้ำบางปะกงไปยังอ่างเก็บน้ำบางพระ ระยะทาง 45 กิโลเมตร สามารถส่งน้ำได้ปีละ 50 ล้านลบ.ม. คาดว่าจะแล้วเสร็จในเดือนมกราคม 2549
3) วางท่อผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำบางพระไปยังการประปาชลบุรี/พัทยา
4) วางท่อสูบน้ำเพื่อผันน้ำจากแม่น้ำระยอง คลองทับมา คลองน้ำหู ต่อกับระบบท่อดอกกราย-มาบตาพุด สามารถส่งน้ำได้วันละ 120,000 ลบ.ม.ต่อวัน

การดำเนินการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำในช่วงวิกฤติน้ำปี2548 ของภาครัฐ โดยเฉพาะมาตรการเร่งด่วน สามารถเป็นตัวชี้วัดเพื่อแสดงให้เห็นถึงธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้เป็นอย่างดี เพราะการดำเนินงานในแต่ละโครงการล้วนเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบกับตัวแสดงต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งจะได้อภิปรายในลำดับต่อไป

5.2 ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาวะวิกฤติ

ข้อจำกัดประการหนึ่งที่มีความสำคัญและส่งผลต่อธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ คือ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ เพราะเมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำ ย่อมส่งผลกระทบต่อทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ใช้น้ำ เพราะต่างต้องการใช้น้ำตามความจำเป็นของตัวเอง ปัญหาสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำ จึงเป็นการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำต่างๆ ทั้งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค น้ำเพื่อภาคเกษตรกรรม และน้ำเพื่อภาคอุตสาหกรรม ซึ่งการจัดสรรน้ำอยู่บนพื้นฐานของการลำดับความสำคัญในการได้รับน้ำ ว่าภาคส่วนไหนควรได้รับความสำคัญในการจัดสรรเป็นอันแรก รวมถึงปริมาณที่แต่ละภาคส่วนควรจะได้รับจากปริมาณน้ำที่มี ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากผู้ใช้น้ำนั้นๆ ไม่มีน้ำใช้ และความจำเป็นที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ นอกจากนี้ยังต้องมีการดำเนินการหาน้ำเพิ่มเติมเพื่อให้มีปริมาณน้ำเพียงพอที่จะจัดสรรให้กับผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ

จึงเห็นได้ว่าการขาดแคลนน้ำเป็นเงื่อนไขที่ท้าทายธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ภาครัฐจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ได้หรือไม่ ภายใต้สถานการณ์ที่น้ำไม่เพียงพอ และการดำเนินการแก้ปัญหา เป็นการจัดการที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนหรือไม่ เพราะผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มต่างๆ ต้องการน้ำโดยอ้างความจำเป็นของตัวเอง การดำเนินการต่างๆ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้หรือไม่ และท้ายที่สุดจะตอบคำถามว่าการดำเนินการแก้ปัญหาช่วงที่ขาดแคลนน้ำนั้น ได้สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับภาคส่วนใดหรือให้สิทธิกับภาคส่วนใดเป็นพิเศษหรือไม่ อย่างไร

ในขณะเดียวกันการขาดแคลนน้ำก็เป็นสถานการณ์ที่จะตอบคำถามถึงธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ได้ดีกว่าสถานการณ์ในภาวะปกติที่น้ำมีปริมาณเพียงพอ การจัดการทรัพยากรน้ำในช่วงที่ขาดแคลนน้ำทำให้เห็นถึงลักษณะต่างๆ ของธรรมาภิบาลและการให้ความสำคัญกับตัวแสดงต่างๆ ได้อย่างชัดเจน และหากยิ่งการจัดการทรัพยากรน้ำในช่วงปกติ มีปัญหาธรรมาภิบาลอยู่แล้ว สภาวะการขาดแคลนน้ำจึงยิ่งมีความสำคัญที่จะทำให้เห็นว่าการจัดการจะตอกย้ำการไม่มีธรรมาภิบาลหรือไม่ หรือเมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำอาจเป็นเงื่อนไขให้ภาคส่วนต่างๆ ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น

5.2.1 การมีส่วนร่วม

วิกฤติการขาดแคลนน้ำปี 2548 เป็นสถานการณ์ที่ตอกย้ำและสะท้อนได้เป็นอย่างดีว่าการจัดการทรัพยากรน้ำไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ในขณะที่ผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ตั้งแต่แรกเริ่ม กล่าวคือ รัฐบาลในขณะนั้น โดย

นายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งรับผิดชอบการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้มีการประชุมพูดคุยถึงการแก้ปัญหาร่วมกับตัวแทนภาคอุตสาหกรรมและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย(สอท.) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 เห็นชอบแผนการจัดการทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยนายพินิจ ซึ่งมาตรการที่ส่งผลต่อผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ มากที่สุดคือมาตรการเร่งด่วน เพราะได้มีการดำเนินการในพื้นที่ในทันทีภายหลังการเห็นชอบ แต่ทั้งนี้พบว่าเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการกำหนดนโยบายจากส่วนบนสู่ส่วนล่าง เป็นกระบวนการสั่งการจากรัฐฝ่ายเดียว ชุมชน ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมใดๆ ในทุกขั้นตอนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การวางแผนแก้ปัญหาวิกฤตน้ำ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำเป็นลักษณะของการประสานผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม บริษัทอีสท์ วอเตอร์ และรัฐบาลผู้กำหนดนโยบาย ทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจการดำเนินงานของรัฐ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ จึงปรากฏชัดเจนจากการเคลื่อนไหวคัดค้าน ต่อต้านการดำเนินงานของรัฐและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ มากกว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมที่มีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินงานต่างๆ ตัวอย่างการเคลื่อนไหว คัดค้าน ช่วงวิกฤติการขาดแคลนน้ำ ปี 2548 ของชุมชนต่างๆ มีดังนี้

1) การผันน้ำจากแม่น้ำระยอง เป็นผลมาจากการที่ประชาชนพบว่ามีการสร้างทำนบดินกั้นแม่น้ำระยอง และการปิดคลองในเขตเทศบาลนครระยองเพื่อยกระดับปริมาณน้ำในแม่น้ำ และสูบกลับไปใช้ในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อลดภาระของอ่างเก็บน้ำดอกกรายและอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ประชาชนเห็นว่าการตัดสินใจดำเนินงานในโครงการดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังไม่ได้ผ่านการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย[2] ในขณะที่ฝ่ายรัฐโดยหัวหน้าโครงการชลประทานระยองชี้แจงว่าได้พยายามทำความเข้าใจกับผู้นำชุมชนอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีการแจ้งให้นายกเทศมนตรีและหัวหน้าชุมชนบางแห่งได้รับทราบ ส่วนประเด็นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น หากต้องดำเนินการก่อนก็ไม่สามารถรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในฤดูแล้งได้ และรับรองถึงการสร้างทำนบชั่วคราวในแม่น้ำระยองจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของระบบนิเวศท้ายน้ำ เนื่องจากปริมาณน้ำที่ไหลลงไปท้ายน้ำยังคงเท่าเดิม อีกทั้งทำนบชั่วคราวดังกล่าวจะกั้นเพียง 4 เดือนในฤดูฝนเท่านั้น[3] อย่างไรก็ตาม การชี้แจงดังกล่าวไม่อาจทำให้ประชาชนในพื้นที่เชื่อใจได้ เพราะกระบวนการผันน้ำเป็นไปอย่างเร่งรีบ ขาดการมีส่วนร่วมรับรู้จากประชาชน และเห็นว่าการดำเนินงานดังกล่าวให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของฝ่ายอุตสาหกรรมมากกว่าประชาชนในพื้นที่

---

[2] สัมภาษณ์ อดิศักดิ์ สารพิทักษ์, ประธานชุมชนก้นปึก, 29 ก.ค. 2551.

[3] สัมภาษณ์ เนตร อัจฉริยะพิทักษ์, หัวหน้าโครงการชลประทานระยอง, 21 พฤศจิกายน 2551.

2) การผันน้ำจากคลองน้ำหู ประเด็นการเคลื่อนไหวคือ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนและศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาก่อน และประชาชนวิตกกังวลว่าปริมาณน้ำในคลองในขณะนั้นจำเป็นต้องมีไว้เพื่อใช้ในภาคเกษตรกรรมโดยรอบ การสูบน้ำไปให้ภาคอุตสาหกรรมจะทำให้ภาคเกษตรกรรมในบริเวณนั้นเดือดร้อนมากยิ่งขึ้น[4]

3) การผันน้ำจากคลองทับมา ประชาชนในตำบลทับมามีการเดินขบวนประท้วงการที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ วางท่อดึงน้ำจากคลองทับมาไปช่วยภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากเห็นว่าจะทำให้ประชาชนเดือดร้อนจากการขาดแคลนน้ำที่ใช้อุปโภคบริโภค โดยที่ภาครัฐทั้งกรมชลประทานและทางจังหวัดระยองไม่เคยแจ้งกับชุมชนทับมาให้ทราบก่อนล่วงหน้าว่าจะนำน้ำส่วนนี้ไปให้กับนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด[5]

4) การผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ กลุ่มประชาชนจาก 3 อำเภอ คือ อำเภอจันทร์ อำเภอแกลง และ กิ่งอำเภอเขาชะเมา ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ รวมตัวกันคัดค้านการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ ไปให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวประชาชนในพื้นที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกังวลว่าจะส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำในพื้นที่การเกษตร เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวนซึ่งมากที่สุดในจังหวัดระยอง และต้องการใช้น้ำปริมาณมากด้วย[6]

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีฝนตกในพื้นที่จังหวัดระยองทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำมีปริมาณเพียงพอ กรมชลประทานจึงได้ชะลอการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์และรื้อทำนบกั้นแม่น้ำระยอง แต่สิ่งที่ประชาชนพยายามเรียกร้องถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำกลับไม่ได้รับความสนใจและเงียบหายไปพร้อมกับฝนที่ตกลงมา อีกทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างที่ดำรงอยู่คงไม่อาจแก้ไขได้ด้วยการพึ่งพาธรรมชาติ ดังนั้นวิธีการเดียวที่ผู้ใช้น้ำสามารถมีส่วนร่วมได้คือการเคลื่อนไหว คัดค้าน และเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ เพราะได้พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยแนวทางอื่นๆ เช่น การเรียกร้องให้มีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการใดๆ ในพื้นที่ การขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการดำเนินโครงการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชุมชน แต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐและบริษัทอีสท์ วอเตอร์

---

[4] สัมภาษณ์ เฉลิมพร กล่อมแก้ว, เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จังหวัดระยอง, 30 ตุลาคม 2551.

[5] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[6] "ผันน้ำตะวันออกเพื่อใคร", ประชาไท, (21 สิงหาคม 2548)

"...ถ้าขาดน้ำอีกก็ต้องมีการเคลื่อนไหวเดินขบวนอีก เพราะไม่มีช่องทางอื่นให้เข้าร่วมได้เลย" [7]

นอกจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ใช้น้ำหลักที่ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมใดๆ แล้ว ตัวแสดงอื่นๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาวิกฤตน้ำ แต่มักไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ดังกรณีคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ พยายามเสนอความคิดเห็นต่อการป้องกันปัญหาการขาดแคลนน้ำตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤติน้ำและการเสนอแนวทางการแก้ปัญหา เช่น ขอความร่วมมือเพื่อลดการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม ปรับปรุงแหล่งเก็บน้ำเพื่อเพิ่มพื้นที่เก็บน้ำ แต่ทางภาครัฐไม่ให้ความสำคัญกับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ แม้จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเป็นหนึ่งในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ[8] อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ถูกแต่งตั้งขึ้นจากระบบสั่งการจากบนลงล่าง(Top-down) ซึ่งองค์ประกอบหลักคือส่วนราชการที่ผูกขาดข้อมูลและการตัดสินใจไว้ คณะกรรมการลุ่มน้ำจึงกลายเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการเสนอนโยบาย หรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐ ด้วยข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเองจึงไม่ได้ให้เกิดประโยชน์ต่อทรัพยากรน้ำอย่างแท้จริง[9] การจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองโดยรวมจึงขาดการมีส่วนร่วม ทั้งจากอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกและประชาชนผู้ใช้น้ำ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการเคลื่อนไหว คัดค้านและเรียกร้อง [10]

ในส่วนของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ซึ่งเป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในช่วงเกิดวิกฤตน้ำ มีความเห็นที่สอดคล้องกับคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยนายสุทธิ อัชฌาสัย แกนนำเครือข่าย เห็นว่าจากสถานการณ์ขาดแคลนน้ำในพื้นที่จังหวัดระยองทำให้รัฐบาลเร่งรีบแก้ปัญหา เพราะนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ต้องการใช้น้ำมาก แต่มาตรการต่างๆ ที่ช่วยเหลือการขาดแคลนน้ำได้สร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านที่ต้องใช้น้ำและทำการเกษตร มาตรการการจัดสรรน้ำของภาครัฐเป็นการแก้ปัญหาที่ขาดการมีส่วนร่วม ที่สำคัญแผนการจัดการแก้วิกฤติน้ำภาคตะวันออกของภาครัฐสวนทางกับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำ

---

[7] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[8] สัมภาษณ์ สมบูรณ์ โกกนุทาภรณ์, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 3 สิงหาคม 2550.

[9] สัมภาษณ์ สาย กังกเวคิน, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 6 มิถุนายน 2550.

[10] สัมภาษณ์ จ่าสิบเอกสุรสิทธิ์ ไชยลาภ, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 10 สิงหาคม 2550.

ชายฝั่งทะเลตะวันออกของคณะอนุกรรมกรรมการลุ่มน้ำ[11] ที่เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของประชาชนและองค์กรลุ่มน้ำ

โดยสรุปการดำเนินการแก้ปัญหาช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำ ตัวแสดงที่เป็นผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ได้ โดยภาครัฐมักอ้างถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ปัญหา รวมถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวม ดังนั้น อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ จึงอยู่ที่ภาครัฐ โดยไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สะท้อนให้เห็นว่าหากการกำหนดนโยบายของภาครัฐสนับสนุนนักลงทุนหรือภาคเอกชน โดยไม่มีกลไกหรือช่องทางใดที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากส่วนอื่นๆ ของสังคม โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม การเรียกร้องเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมก็จะปรากฏในรูปแบบของการเคลื่อนไหว คัดค้าน นำเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำอันเป็นทรัพยากรส่วนรวมต้องทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

5.2.2 **ความเป็นธรรม**

ลำดับความสำคัญในการได้รับการจัดสรรน้ำเริ่มตั้งแต่ภาคครัวเรือน ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และน้ำเพื่อระบบนิเวศน์ ทั้งในภาวะปกติและช่วงที่น้ำขาดแคลน ซึ่งในช่วงที่สถานการณ์น้ำปกติคือมีปริมาณน้ำที่เพียงพอกับการจัดสรร พบว่า โครงการชลประทานระยองมีการจัดสรรน้ำตามลำดับความสำคัญ แต่ในช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำนั้น กลุ่มที่ได้รับความสำคัญในการจัดสรรน้ำเป็นอันดับแรกคือภาคอุตสาหกรรม โดยผ่านระบบท่อส่งน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ดังจะเห็นได้จากมาตรการเร่งด่วนในการแก้ปัญหาล้วนเป็นการดำเนินการเพื่อจัดหาน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม

การดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่ารัฐบาลเลือกที่จะแก้ปัญหาให้แก่ภาคอุตสาหกรรม โดยยกเหตุผลที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะนักลงทุนอาจจะถอนการลงทุนมาเป็นจุดตัดสินใจการแก้ปัญหา จากการให้สัมภาษณ์ของนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ที่กล่าวว่า นโยบายรัฐบาลต้องให้ภาคอุตสาหกรรมมีน้ำใช้โดยไม่ต้องลดกำลังการผลิต ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดหาน้ำมาให้ได้อย่างเร่งด่วน

---

[11] กองบรรณาธิการ ไทยโพสต์, “อุตสาหกรรมกับการจัดการน้ำใน จ.ระยอง เวที กก.สิทธิ ประสานเสียง “แผน 25 ลุ่มน้ำ” ยังไม่บูรณาการ”, ไทยโพทต์ (23 ตุลาคม 2548): 2.

> "รัฐบาลไม่มีนโยบายให้ภาคอุตสาหกรรมลดกำลังการผลิต เราอุตส่าห์ดึงการลงทุนจากต่างประเทศ หน้าที่ของทุกคนทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและอีสท์ วอเตอร์ คือดูแลจัดหาน้ำให้ผู้ที่มาลงทุน ทุกคนต้องเอาหัวเป็นประกันไปเลยว่าต้องทำให้ได้"[12]

ดังนั้นจึงพบว่ามีการระดมผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำเกือบทุกแห่งในภาคตะวันออกเพื่อป้อนแก่โรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งไม่เพียงพอจนถึงขั้นต้องผันน้ำจากแม่น้ำระยองและคลองของชุมชน จนทำให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบออกมาเคลื่อนไหวคัดค้าน ทำให้ทางเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องต้องออกมาชี้แจงทำความเข้าใจ โดยนายสมศักดิ์ ศรีจันทร์ หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง ได้พยายามอธิบายให้ชาวบ้านได้เข้าใจว่า คลองทับมามีปริมาณน้ำเฉลี่ยปีละ 40 ล้านลูกบาศก์เมตร มากที่สุดระหว่างเดือนตุลาคมถึงพฤศจิกายน ซึ่งน้ำที่เหลือจากภาคเกษตรกรรมจะไหลลงทะเลโดยเปล่าประโยชน์ โครงการผันน้ำเป็นโครงการเร่งด่วนของรัฐที่ให้จังหวัดและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ผันน้ำส่วนเกินนี้ไปช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรม ซึ่งหากภาคอุตสาหกรรมมีปัญหาจะส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย ทางด้าน นายพีรพงษ์ สุวรรณมนตรี ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 9 กล่าวว่าชาวบ้านไม่เข้าใจเพราะเห็นว่าอ่างเก็บน้ำประแสร์ ยังไม่เปิดให้ประชาชนใช้ แต่กลับส่งให้โรงงาน ทั้งนี้ทางชลประทานมีแผนรองรับสำหรับภาคเกษตรกรรมแล้ว แต่ภาคอุตสาหกรรมกำลังวิกฤต จึงต้องใช้น้ำก่อน[13]

ทางด้านชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบไม่เห็นด้วยที่ภาครัฐแก้ปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรมก่อนที่จะช่วยเหลือชาวบ้าน โดยนายเจริญ เดชคุ้ม ประธานชุมชนเกาะกก-หนองแตงเม กล่าวว่า

> "หน่วยงานของรัฐ คิดจะทำอะไรก็ทำ โดยไม่คิดถึงประชาชน แหล่งน้ำชุมชนจะเอาไปใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมแล้วปล่อยให้ชาวบ้านนอนตาย ที่ผ่านมาเราใช้ชีวิตทำไร่ทำสวนไม่เห็นมีใครเข้ามาสนใจให้ความช่วยเหลือ แต่เมื่อภาคอุตสาหกรรมเดือดร้อนกลับจะมาเอาทรัพยากรของชุมชนที่มีอยู่น้อยนิดไปใช้ ทุกวันนี้ขนาดบ่อน้ำของชาวบ้านยังเหือดแห้ง เพราะโรงงานสูบเอาน้ำไปใช้ ชาวบ้านต้องแก้ปัญหากันเอง"[14]

---

[12] "ผันน้ำตะวันออกเพื่อใคร", ประชาไท, (21 สิงหาคม 2548)

[13] "แก้วิกฤตน้ำตะวันออก แผนมีแล้ว...รอแค่ลงมือทำ", มติชนรายวัน (23 กรกฎาคม 2548): 20.

[14] "สงครามแย่งชิงน้ำ อุตสาหกรรม VS เกษตรกรรม (2)", แนวหน้า (2 สิงหาคม 2548): 14.

ในขณะที่นายสุทธิ อัชฌาสัย เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ตั้งข้อสังเกตว่า การสนับสนุนการลงทุนอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคตะวันออกที่ตั้งเป้าหมายให้นักลงทุนเข้ามาตั้งโรงงานเพิ่มขึ้นนั้น ในอนาคตจะเกิดวิกฤติขาดแคลนน้ำซึ่งจะกระทบเป็นลูกโซ่และสร้างปัญหาเดือดร้อนกับชาวบ้านและเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องทบทวนแผนบริหารจัดการน้ำเสียใหม่ เพราะที่เป็นอยู่เป็นการสนับสนุนภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และภาคเอกชนจากต่างชาติ เพราะใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำที่ชาวบ้านใช้ไปตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม

ในขณะที่ผู้ใช้น้ำทั้งภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกรรมต้องการได้รับการช่วยเหลือก่อนภาคอุตสาหกรรม แต่ความเป็นจริงกลับตรงกันข้าม แม้ภาครัฐจะอ้างถึงการที่มีภาคอุตสาหกรรมจะทำให้เป็นแหล่งงานของประชาชนในพื้นที่ แต่ผู้ใช้น้ำเห็นว่าความเป็นจริงแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นประชากรแฝง และการกล่าวอ้างเรื่องภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งรองรับสินค้าภาคเกษตรกรรมนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนักเพราะโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมหนัก ดังนั้นการเลือกช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมก่อน ประชาชนจึงมองว่าไม่เป็นธรรม เป็นการใช้ทรัพยากรของชุมชนและสร้างความเดือดร้อนให้กับคนในชุมชน[15]

> “การกล่าวอ้างเรื่องอุตสาหกรรมให้ผลตอบแทนมากกว่าภาคเกษตรกรรมนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะหากมองถึงประโยชน์ในภาพรวมแล้วชุมชนไม่ได้ประโยชน์เลย อีกทั้งยังได้รับผลกระทบจากภาคอุตสาหกรรม เช่น ปัญหามลพิษ ขยะ และสิ่งปฏิกูลต่างๆ...แม้จะสัมปทานน้ำไปแล้ว แต่ยังไงการจัดการก็จะต้องเป็นธรรม” [16]

> “การจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำ คนที่มีอำนาจให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม แม้ในระดับนโยบาย ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการเกษตร แต่ในระดับปฏิบัติแล้วให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่า ไม่มีความเป็นธรรมในการใช้น้ำ ประเทศไทยไม่ได้อยู่ได้เพราะภาคอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว” [17]

---

[15] สัมภาษณ์ วิชิต สุขสำราญ, ชุมชนปากน้ำ2, 1 กุมภาพันธ์ 2550.

[16] สัมภาษณ์ จ่าสิบเอกสุรสิทธิ์ ไชยลาภ, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 10 สิงหาคม 2550.

[17] สัมภาษณ์ นุสันต์ สุโรจน์วัฒนกุล, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไร่ อำเภอปลวกแดง, 10 สิงหาคม 2550.

นอกจากความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ ที่อยู่บนเงื่อนไขการจัดสรรให้กับผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม ยังมีประเด็นสำคัญอีกประการที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม นั่นคือ การใช้สิทธิต่อทรัพยากรน้ำของตัวแสดงต่างๆ กล่าวคือ ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ทุกคนมีสิทธิในการใช้ โดยมีกรมชลประทานเป็นสถาบันหลักในการจัดการสิทธิของผู้ใช้น้ำต่างๆ โดยนับแต่มีมติให้จัดตั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาบริหารจัดการน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม เป็นการให้สิทธิในทรัพยากรน้ำต่อภาคเอกชนในลักษณะสัญญาสัมปทานซึ่งให้อนุญาตให้ใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน โดยบริษัทอีสท์ วอเตอร์ สามารถกำหนดสิทธิผู้ใช้น้ำได้ คือ ภาคอุตสาหกรรมที่สามารถจ่ายค่าน้ำได้ ส่วนผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกรรม มีสิทธิในการใช้น้ำจากการให้บริการของการประปาส่วนภูมิภาคและโครงการชลประทานระยองตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในช่วงปี 2548 แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในการใช้สิทธิต่อทรัพยากรน้ำของตัวแสดงต่างๆ กล่าวคือ เมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำ รัฐบาลได้มีมาตรการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ โดยการผันน้ำจากแหล่งน้ำของชุมชนเข้าระบบท่อส่งน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เช่น การผันน้ำจากแม่น้ำระยองซึ่งไหลลงสู่ทะเลที่ปากน้ำระยอง สร้างความสมดุลให้กับระบบนิเวศน์ การผันน้ำจากคลองทับมาและคลองน้ำหูซึ่งเป็นแหล่งน้ำของชุมชน รวมถึงการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ การเข้ามาผันน้ำดังกล่าวผู้ใช้น้ำเห็นว่าเป็นการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนโดยไม่สนใจความเดือดร้อนของประชาชน รัฐดำเนินการจัดหาน้ำนำเข้าระบบท่อของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพื่อนำไปขายต่อให้กับภาคอุตสาหกรรม บริษัทอีสท์ วอเตอร์ และภาคอุตสาหกรรม ยังคงได้ประโยชน์ แม้จะขาดแคลนน้ำเพียงใดแต่การซื้อขายน้ำยังคงเกิดขึ้น ทั้งที่กลุ่มที่ขาดแคลนน้ำคือภาคอุตสาหกรรมแต่รัฐกลับมาเอาน้ำจากแหล่งน้ำของชุมชน ซึ่งไม่ได้เป็นแหล่งน้ำที่มีการทำสัญญาซื้อขายกับบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นการจัดการที่ไม่เป็นธรรมกับประชาชนผู้ใช้น้ำอย่างยิ่ง

> "...วิกฤตจริงๆ คือ อุตสาหกรรม พอน้ำไม่พอ ก็เข้ามาหาแหล่งน้ำในชุมชน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมกับชาวบ้าน รัฐเอากำไรให้อีสท์ วอเตอร์ อุตสาหกรรมต้องอยู่ได้ ชาวบ้านตายช่างมัน..." [18]

> "การเข้ามาแย่งน้ำของชุมชนเพื่อนำไปให้ภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งตัวเอง ช่วยเหลือตัวเอง โดยที่ภาคอุตสาหกรรม

[18] สัมภาษณ์ รัชยุทธ์ วงศ์ภุชชงค์, ประธานชุมชนซอยร่วมพัฒนา, 26 กรกฎาคม 2551.

ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เป็นการกระทำของรัฐที่หาความเป็นธรรมไม่ได้" [19]

"ทุกวันนี้ชาวบ้านใช้น้ำในบ่อกันอย่างประหยัด แล้วโรงงานยังจะมาสูบน้ำในคลองน้ำหู ชาวบ้านจะคัดค้านจนถึงที่สุด อย่าเอาภาระความเดือดร้อนมาให้ประชาชน รัฐเอื้อภาคอุตสาหกรรมมากเกินไป" [20]

การดำเนินการผันน้ำจากแหล่งน้ำของชุมชน นอกจากเป็นการใช้สิทธิในทรัพยากรน้ำของรัฐแล้ว ยังเป็นการให้อภิสิทธิกับภาคเอกชนในการใช้น้ำจากแหล่งน้ำในชุมชน และที่สำคัญเป็นการละเมิดสิทธิของชุมชน เพราะการดำเนินการดังกล่าว ไม่ได้ทำให้ชุมชนได้ใช้สิทธิต่อทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำในชุมชน ไม่มีการสอบถามความคิดเห็นของชุมชน ไม่ได้ทำให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการผันน้ำ การดำเนินการดังกล่าวจึงกล่าวได้ว่าเป็นการแย่งน้ำของชุมชน และเป็นการดำเนินการของรัฐที่สร้างความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งกระทบต่อสิทธิของชุมชน

โดยสรุปเมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำ แนวทางการจัดสรรน้ำจากปริมาณน้ำที่มียังคงให้ความสำคัญกับการจัดสรรให้กับภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการใช้น้ำจากแหล่งน้ำอื่นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้ทางชลประทานได้มีการชี้แจงผ่านโครงการการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา(PIM) ถึงการจัดสรรน้ำที่ต้องให้ภาคอุตสาหกรรมก่อนภาคเกษตรกรรมเพราะว่าอุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อโดยรวม และจังหวัดระยองเป็นจังหวัดอุตสาหกรรม หากไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมผลผลิตของเกษตรกรก็ไม่สามารถขายสู่ตลาดได้ อีกทั้งแรงงานและประชาชนในพื้นที่จำนวนมากมีงานทำเพราะมีโรงงานอุตสาหกรรม หากโรงงานไม่มีน้ำใช้จะมีผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งรวมถึงตัวเกษตรกรเองด้วย[21]

นอกจากนี้ การจัดการยังไม่เป็นธรรมในลักษณะที่ไม่ทำให้ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม รวมถึงชุมชนต่างๆ สามารถใช้สิทธิที่มีต่อทรัพยากรน้ำได้ โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นหรือการใช้

---

[19] สัมภาษณ์ จ่าสิบเอกสุรสิทธิ์ ไชยลาภ, คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก, 10 สิงหาคม 2550.

[20] สัมภาษณ์ เจริญ เดชคุ้ม, แกนนำชุมชนคลองน้ำหู, 1 กุมภาพันธ์ 2550.

[21] สัมภาษณ์ ณัฐวุฒิ สร้อยประเสริฐ, หัวหน้าฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 โครงการชลประทานระยอง , 29 กรกฎาคม 2551.

อำนาจการตัดสินใจต่อการใช้แหล่งน้ำที่เป็นของส่วนรวม เพราะรัฐได้ให้อภิสิทธิ์กับภาคเอกชนในการใช้น้ำของชุมชนเพื่อตอบสนองภาคอุตสาหกรรม

5.2.3 **ความโปร่งใส**

ปัญหาการขาดแคลนน้ำในปี 2548 เป็นสถานการณ์ที่สามารถสะท้อนปัญหาความโปร่งใสในการจัดการทรัพยากรน้ำได้เป็นอย่างดี เพราะการดำเนินโครงการต่างๆ ภายใต้สถานการณ์ที่น้ำไม่เพียงพอต่อการจัดสรรนั้น มีความน่าสนใจว่ารัฐได้ทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การดำเนินการแก้ปัญหาของภาครัฐไม่มีความโปร่งใส เพราะเป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะ “แอบดำเนินการ” กล่าวคือ จากมาตรการเร่งด่วนในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำซึ่งมีโครงการผันน้ำต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดระยอง ทั้งการผันน้ำจากแม่น้ำระยอง การผันน้ำจากคลองทับมาและคลองน้ำหู รวมถึงการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ ล้วนเกิดขึ้นโดยที่ไม่มีการแจ้งให้กับชาวบ้านในพื้นที่ได้รับทราบ ชาวบ้านต้องสอบถามหาข้อมูลกันเองจึงได้รู้ว่าบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ได้เข้ามาดำเนินการวางท่อและติดตั้งเครื่องมือต่างๆ ในการผันน้ำ ทำให้ชาวบ้านมีความวิตกกังวล เพราะไม่รู้รายละเอียดอะไรเลย[22] ซึ่งเมื่อมีการสอบถาม ทางโครงการชลประทานระยองมีการชี้แจงและยอมรับว่าไม่มีการแจ้งให้ชาวบ้านได้รับทราบอย่างทั่วถึง แต่ไม่สามารถรอให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เพราะภาคอุตสาหกรรมกำลังขาดน้ำอย่างรุนแรง[23]

นอกจากนี้การดำเนินการผันน้ำของภาครัฐและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ยังมีความไม่โปร่งใสในลักษณะของการกล่าวอ้างการใช้น้ำที่ไม่เป็นจริง กล่าวคือ เมื่อชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการผันน้ำรับรู้ถึงการผันน้ำจากแหล่งน้ำของชุมชน จึงได้มีการสอบถามถึงเหตุผลที่ต้องเข้ามาใช้น้ำของชุมชน โดยชุมชนเห็นว่าการกล่าวอ้างเหตุผลในการผันน้ำของภาครัฐนั้นไม่สมเหตุสมผล อธิบายการใช้น้ำโดยไม่เข้าใจความเป็นจริงถึงการใช้น้ำในพื้นที่ เช่น การอ้างเหตุผลเรื่องน้ำเค็มรุกพื้นที่เกษตรกรรมจึงต้องมีการกั้นแม่น้ำระยองเพื่อผันน้ำไปใช้ส่วนอื่น ทั้งที่ความเป็นจริงชาวบ้านเห็นว่าบริเวณนั้นไม่มีพื้นที่เกษตรกรรม อีกทั้งน้ำเค็มยังไม่เคยรุกพื้นที่ และถ้าไม่ปล่อยให้น้ำในแม่น้ำระยองไหลลงสู่ทะเลด้วยปริมาณที่เพียงพอ จะทำให้ส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศน์ชายฝั่ง

---

[22] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[23] สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ศรีจันทร์, หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง, 29 กรกฎาคม 2551.

> “การทำประตูกั้นแม่น้ำระยอง ทางชลประทานอ้างว่ากั้นน้ำเค็มไม่ให้รุกเข้าพื้นที่เกษตรกรรม ทั้งที่ความจริงในพื้นที่ไม่มีใครทำเกษตรเลย แล้วจะสร้างทำไม อยู่มา50ปี น้ำเค็มยังไม่เคยรุก แท้จริงจะเอาน้ำให้อีสท์ วอเตอร์[24]

> “เจ้าหน้าที่มาบอกว่าผันน้ำจากแม่น้ำระยองเพราะน้ำไหลลงทะเลก็จะเสียเปล่า แต่ความจริงคือถ้ากั้นแม่น้ำระยองทำให้ระบบนิเวศน์เสีย มีผลต่อสัตว์น้ำชายฝั่ง”[25]

โดยสรุป การดำเนินการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำของรัฐ เป็นการจัดการที่ขาดความโปร่งใส เร่งรีบ และให้เหตุผลรองรับการดำเนินการเพื่อสร้างความชอบธรรมกับการผันน้ำโดยละเลยข้อเท็จจริงและสภาพของพื้นที่ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนและการใช้น้ำของประชาชน ซึ่งจะอภิปรายในประเด็นผลกระทบ

ดังนั้น วิกฤติการขาดแคลนน้ำในปี 2548 จึงเป็นสถานการณ์ที่ย้ำเน้นให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง เป็นการจัดการที่ขาดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ หรืออาจกล่าวได้ว่าวิกฤติน้ำได้สะท้อนให้เห็นถึงวิกฤติหรือปัญหาของธรรมาภิบาลได้อย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าในระยะต่อมาจะมีฝนตกในพื้นที่และทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเพียงพอที่จะจัดสรรและผ่านพ้นภาวะวิกฤติไปได้ แต่แนวโน้มการขาดแคลนน้ำมีมากขึ้น อันเนื่องด้วยปริมาณน้ำที่มีไม่เพียงพอกับความต้องการที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับความผันแปรทางธรรมชาติที่ส่งผลต่อปริมาณน้ำฝนที่ใช้ในการเก็บน้ำ ดังนั้น วิกฤติการขาดแคลนน้ำจึงมีโอกาสขึ้นได้อีก การให้ความสำคัญกับการจัดการด้านอุปทานน้ำ โดยการเพิ่มแหล่งเก็บน้ำต่างๆ เพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำ หากโครงสร้างการจัดการหรืออำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ภาครัฐเป็นสำคัญ และการดำเนินการก็เอนเอียงช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมมากกว่าจะทำให้เกิดการจัดการที่เป็นธรรมกับทุกผู้ใช้น้ำ ซึ่งหากวิกฤติน้ำมีความรุนแรงกว่าเหตุการณ์ในปี 2548 โดยที่การแก้ไขปัญหาไม่สามารถพึ่งพาหรืออาศัยธรรมชาติเพียงอย่างเดียวโดยการมีฝนตกลงมา ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ก็อาจเกิดขึ้นตามมา ซึ่งอาจมีความรุนแรงมากขึ้นโดยเฉพาะการแย่งชิงน้ำของภาคส่วนต่างๆ และวิกฤติการขาดแคลนน้ำอาจจะนำไปสู่วิกฤติความ

---

[24] สัมภาษณ์ เฉลิมพร กล่อมแก้ว, เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จังหวัดระยอง, 30 ตุลาคม 2551.

[25] สัมภาษณ์ รัชยุทธ์ วงศ์ภุชชงค์, ประธานชุมชนซอยร่วมพัฒนา, 26 กรกฎาคม 2551.

ขัดแย้งทางสังคมได้ ดังนั้น สิ่งสำคัญคือ การจัดการต้องมีธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ภายใต้โครงสร้างการจัดการที่เป็นอยู่ จะนำเสนอในบทที่ 6

5.3 ผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำ

สำหรับสถานการณ์การขาดแคลนน้ำในจังหวัดระยอง โดยเฉพาะเหตุการณ์ในปีพ.ศ.2548 นั้น ซึ่งภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการแก้ปัญหา และเป็นการดำเนินการที่ขาดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ เป็นการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใส เพราะมีลักษณะแอบดำเนินการ และให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาให้กับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคส่วนอื่น ซึ่งปัญหาธรรมาภิบาลในช่วงที่ขาดแคลนน้ำมีผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำ ดังนี้

5.3.1 การแย่งน้ำของชุมชน

จากการจัดการทรัพยากรน้ำที่รัฐให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรมในสภาวะน้ำปกตินั้น ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการตอบสนองความต้องการน้ำของภาคเกษตรกรรม และเมื่อเกิดสภาวะการขาดแคลนน้ำ การดำเนินการของรัฐได้ทำให้เกิดการแย่งน้ำของชุมชน โดยเฉพาะในช่วงเกิดวิกฤตน้ำปี 2548 กล่าวคือ ตามสัญญาการสัมปทานน้ำจากกรมชลประทาน ทางบริษัทอีสท์ วอเตอร์ สามารถใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำ 2 อ่าง (เฉพาะในจังหวัดระยอง) คือ อ่างเก็บน้ำดอกกราย และอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล เพื่อนำไปจัดส่งให้กับภาคอุตสาหกรรม แต่เมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำในปี 2548 ทำให้ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำทั้ง 2 แห่ง มีปริมาณลดน้อยลงอย่างมาก และมีการคาดการณ์ว่าไม่เพียงพอที่จะส่งให้กับภาคอุตสาหกรรม ทำให้ภาครัฐมีมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว และหนึ่งในมาตรการแก้ปัญหา คือ การผันน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่ ซึ่งชาวบ้านใช้ในการอุปโภคและทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ เช่น การผันน้ำจากแม่น้ำระยอง การผันน้ำจากคลองน้ำหู คลองทับมา รวมถึงมาตรการที่จะผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ การผันน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเหล่านี้ เป็นการดำเนินการโดยทางจังหวัดระยอง และโครงการชลประทานระยอง ร่วมกับ บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบเห็นว่าเป็นการแย่งน้ำของชุมชน[26] และเมื่อพิจารณาจากสัญญาการสัมปทานน้ำก็พบว่า การใช้น้ำจากแหล่งน้ำดังกล่าวอยู่นอกเหนือจากสัญญาที่ได้ทำไว้กับกรมชลประทาน โดยชาวบ้านมองว่าการที่ทางจังหวัดระยองโดยผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงโครงการชลประทานระยอง พยายามอธิบายกับชาวบ้านว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นโครงการของทางจังหวัดเองนั้น แต่ความ

[26] สัมภาษณ์ รัชยุทธ์ วงศ์ภุชชงค์, ประธานชุมชนซอยร่วมพัฒนา, 26 กรกฎาคม 2551.

จริงคือต้องการช่วยเหลือการขาดแคลนน้ำของภาคอุตสาหกรรม[27] การดำเนินงานลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นการแย่งน้ำจากชุมชน และสร้างความเดือดร้อนให้กับคนในชุมชน เพราะเป็นแหล่งน้ำที่ชุมชนใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพและดำเนินชีวิต

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการทรัพยากรน้ำที่รัฐให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญนั้น มีผลกระทบอย่างมากต่อการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำต่างๆ และมีโอกาสแย่งน้ำของชุมชนได้โดยง่าย เพราะเมื่อน้ำได้กลายเป็นสินค้า และบริษัทอีสท์ วอเตอร์ในฐานะพ่อค้าน้ำจำเป็นต้องมีสินค้าไว้คอยบริการตลอดเวลา อีกทั้งยังเป็นสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิตของภาคอุตสาหกรรมยิ่งถูกให้ความสำคัญ และทำให้เกิดความมักง่ายในการแย่งน้ำหรือใช้น้ำของส่วนรวม และง่ายในการอ้างความชอบธรรมในการแย่งน้ำ ดังเช่น การอ้างถึงความสำคัญของภาคอุตสาหกรรมต่อการพัฒนาประเทศ และสิ่งสำคัญคือไม่มีหลักประกันอันใดภายใต้การให้ความสำคัญกับภาคเอกชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ว่าเมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำจะไม่เกิดการแย่งน้ำของชุมชน(ซึ่งอยู่นอกเหนือสัญญาการใช้น้ำ) ขึ้นอีก

นอกจากนี้ ยังปรากฏการแย่งน้ำรูปแบบใหม่ กล่าวคือ ภาคอุตสาหกรรมบางส่วนต้องการมีแหล่งน้ำของตัวเอง เพราะการซื้อน้ำจากบริษัทอีสท์ วอเตอร์ มีราคาแพง และบริษัทอีสท์ วอเตอร์สามารถขึ้นราคาค่าน้ำได้ตลอดเวลา อีกทั้งปัญหาการขาดแคลนน้ำที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ทำให้ภาคอุตสาหกรรมพยายามเข้าไปหาแหล่งน้ำในชุมชน ผ่านตัวแทนที่เป็นที่ยอมรับนับถือในชุมชน ดังกรณี เจ้าอาวาสวัดเขาโบสถ์ ต.ทับมา อ.เมือง จ.ระยอง ซื้อที่ดินบริเวณวัดเพื่อขุดสระกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ติดกับคลองสาธารณะ พร้อมกับมีโครงการปลูกหญ้าแฝกตามพระราชดำริ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยมีแนวคิดจะแบ่งน้ำให้ชาวบ้านบริเวณใกล้เคียงได้ใช้ด้วยในกรณีที่ท่อน้ำไหลผ่าน แต่ในปัจจุบันโครงการยังไม่สามารถวางท่อได้เพราะเป็นเขตควบคุมอาคาร และไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับประชาชนในพื้นบางส่วนไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับนั้นไม่คุ้มค่า และกังวลว่าถ้ามีการสูบน้ำจากบ่อดังกล่าวจะเป็นการดึงน้ำจากคลองทับมา รวมถึงอาจส่งผลต่อปริมาณน้ำในบ่อน้ำตื้นของชาวบ้านด้วย [28]

กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าอาจมีแนวโน้มการแย่งน้ำของชุมชนจากภาคอุตสาหกรรมโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพราะสถานการณ์น้ำในแต่ละปีมีความเสี่ยงต่อการขาดแคลนน้ำ อีกทั้งเป็นความต้องการที่จะลดต้นทุนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมที่ต้องซื้อน้ำจากบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ตระหนักถึงปัญหา

---

[27] สัมภาษณ์ สมศักดิ์ ศรีจันทร์, หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง, 29 กรกฎาคม 2551.

[28] สัมภาษณ์ เจ้าอาวาสวัดเขาโบสถ์, 2 สิงหาคม 2550.

ดังกล่าวดี โดยจะเห็นได้จากการที่บริษัทยอมทำตามข้อต่อรองของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งขอต่อรองราคาจากการปรับโครงสร้างอัตราน้ำดิบในปี 2551-2555 โดยหนึ่งในเหตุผลสำคัญคือความกังวลว่าทั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและการประปาส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นลูกค้ารายใหญ่ อาจจะหันไปหาแหล่งน้ำของตัวเอง หากต้องซื้อน้ำในราคาที่สูงขึ้น [29]

ปรากฏการณ์แย่งน้ำทั้งการเข้ามาแย่งน้ำจากแหล่งน้ำของชุมชน และการแย่งน้ำรูปแบบใหม่โดยการเข้าไปเป็นเจ้าของแหล่งน้ำภายในชุมชนผ่านผู้ที่ได้รับการยอมรับนับถือในชุมชนของภาคอุตสาหกรรม สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาธรรมาภิบาลในสภาวะการขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะกรณีแรก ที่ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการผันน้ำจากแหล่งน้ำของชุมชน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาอย่างเร่งรีบ ตัดตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน ไม่มีการสอบถามความคิดเห็นใดๆ กับชุมชน เพราะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐนั้นให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรม

5.3.2 **ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ชุมชน และภาคเอกชน**

แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยรัฐมักถูกมองว่าขาดประสิทธิภาพและทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนผู้ใช้น้ำด้วยกัน หรือระหว่างรัฐกับประชาชน การให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการจึงถูกคาดหวังว่าส่วนหนึ่งจะลดความขัดแย้งที่เคยเกิดขึ้นได้ แต่จากการศึกษากลับพบความขัดแย้งภายใต้การจัดการทรัพยากรน้ำของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐกับชุมชน และภาคเอกชนกับชุมชน ด้วยเหตุผลสำคัญคือภาครัฐให้การสนับสนุนภาคเอกชนมากกว่าประชาชน และตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะเมื่อเกิดการขาดการขาดแคลนน้ำ

การดำเนินการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในช่วงปี พ.ศ.2548 เป็นการจัดการที่อาจกล่าวได้ว่าภาครัฐและภาคเอกชนได้ร่วมมือกันแย่งน้ำของชุมชน ทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ที่มีการเข้าไปแย่งน้ำ ประชาชนเกิดความไม่เชื่อมั่น ไม่ไว้วางใจการดำเนินงานของรัฐ รวมถึงมีทัศนคติในแง่ลบต่อการดำเนินงานของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรมเพราะนอกจากการใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำซึ่งชาวบ้านเห็นว่าสร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการน้ำของภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ แต่บริษัทกลับได้รับสิทธิในการนำน้ำจากอ่างเก็บน้ำไปขายสร้าง

---

[29] บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), รายงานที่ปรึกษาทางการเงิน , แหล่งที่มา: http://www.eastwater.com/investor.asp?smenuid=43&shmenuid=42&nlevel=2[10 ตุลาคม 2551]

กำไรให้กับบริษัทแล้ว เมื่อน้ำในอ่างเก็บน้ำซึ่งเป็นแหล่งน้ำหลักของบริษัทเริ่มขาดแคลน บริษัทอีสท์ วอเตอร์ สามารถเข้าไปสูบน้ำจากแหล่งน้ำของชุมชนได้ ภายใต้การสนับสนุนของจังหวัดระยองและโครงการชลประทานระยอง ทั้งๆ ที่ไม่ได้เป็นไปตามสัญญาการสัมปทานน้ำ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง จึงไม่ได้เป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ในลักษณะผู้ใช้น้ำต้นน้ำ กลางน้ำ หรือท้ายน้ำ แต่เป็นความขัดแย้งของประชาชนกับรัฐคือกรมชลประทานในฐานะผู้จัดสรรน้ำ และประชาชนกับบริษัทอีสท์ วอเตอร์ กล่าวคือ ผู้ใช้น้ำเห็นว่าการจัดสรรน้ำของรัฐนั้นเอื้อประโยชน์ให้กับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าการช่วยเหลือประชาชนให้มีน้ำใช้อย่างทั่วถึง โดยการเข้ามาใช้แหล่งน้ำของชุมชนเมื่อน้ำจากอ่างเก็บน้ำไม่เพียงพอ ซึ่งการดำเนินการต่างๆ ผู้ใช้น้ำและชุมชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใส และทำให้ผู้ใช้น้ำไม่ได้รับความเป็นธรรมในการตอบสนองการใช้น้ำ นอกจากนี้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพราะผู้ใช้น้ำมองว่าการดำเนินงานของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นลักษณะ “เสือนอนกิน”[30] เพราะทั้งแหล่งน้ำและโครงสร้างพื้นฐานในการจัดส่งน้ำนั้นรัฐมีไว้ให้แล้ว แต่เมื่อแหล่งน้ำที่ได้รับสัมปทานมีปริมาณน้ำไม่เพียงพอได้เข้าไปใช้น้ำจากแหล่งน้ำในชุมชน เป็นการใช้ทรัพยากรส่วนรวมเพื่อหาประโยชน์ให้กับตัวเอง ซึ่งผลของความขัดแย้งได้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของชุมชนต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปี2548 แม้ว่าภายหลังที่มีปริมาณน้ำเพียงพอ และดูเหมือนว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ จะยุติลง รวมถึงการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองจะไม่มีปัญหาเหมือนดังเหตุการณ์ปี 2548 อีก แต่ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ เพราะโครงสร้างการจัดการน้ำยังคงเป็นอยู่เหมือนเดิมนั่นเอง

ปัญหาการขาดแคลนน้ำในปี 2548 ซึ่งส่งผลกระทบต่อตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม จึงสามารถสะท้อนปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้เป็นอย่างดี เพราะการดำเนินการแก้ปัญหาของภาครัฐโดยการพยายามหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมเพื่อให้มีปริมาณน้ำที่เพียงพอ ซึ่งพบว่าเป็นการแก้ปัญหาที่อยู่บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมในการได้รับน้ำ การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะจากชุมชนที่ใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาตินั้นๆ แต่เป็นการให้สิทธิกับภาคเอกชน โดยอนุญาตให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้าไปวางท่อเพื่อผันน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติไปให้ภาคอุตสาหกรรม

---

[30] สัมภาษณ์ เฉลิมพร กล่อมแก้ว, เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จังหวัดระยอง, 30 ตุลาคม 2551.

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า สภาวะการขาดแคลนน้ำในปี 2548 เป็นข้อจำกัดของทรัพยากรน้ำที่ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำและยิ่งตอกย้ำการไม่มีธรรมาภิบาลในการจัดการในสภาวะที่น้ำปกติ เพราะการจัดการทรัพยากรน้ำในสภาวะที่ขาดแคลนน้ำ ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญและรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ โดยเป็นการดำเนินการแก้ปัญหาที่ตอบสนองความต้องการน้ำของภาคอุตสาหกรรม โดยไม่ได้ทำให้ผู้ใช้น้ำ ทั้งภาคเกษตรกรรมและชุมชน เข้าไปมีส่วนร่วมต่อมาตรการการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อชุมชน ทั้งการแย่งน้ำของชุมชนและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับชุมชน

บทที่ 6

บทสรุป และเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

จากการที่จังหวัดระยองเป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป็นพื้นที่สำคัญของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงทำให้ทิศทางการพัฒนาถูกให้ความสำคัญไปที่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งนอกจากทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาในภาพรวมและระบบเศรษฐกิจอย่างชัดเจนแล้ว ยังส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ทรัพยากรน้ำ กล่าวคือ การจัดการซึ่งถูกกำกับโดยภาครัฐได้อนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยการจัดตั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพื่อจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมและการประปา ซึ่งเป็นการอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถกำหนดสิทธิผู้ใช้น้ำ และเป็นการเปลี่ยนสภาพน้ำจากการเป็นทรัพยากรส่วนรวมให้เป็นทรัพย์สินของภาคเอกชน ท่ามกลางความสัมพันธ์กับตัวแสดงที่หลากหลายในการจัดการทรัพยากรน้ำ

การศึกษาในครั้งนี้จึงมีคำถามที่สำคัญคือ การจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยองซึ่งได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญนั้น มีลักษณะธรรมาภิบาลหรือไม่ อย่างไร มีปัญหาธรรมาภิบาลและผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไรบ้าง และธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยมีการศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก คือ การศึกษาลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ การศึกษาปัญหาธรรมาภิบาลและผลกระทบ และศึกษาเงื่อนไข ที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

6.1 บทสรุปธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ

แนวทางการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐมักเกิดขึ้นภายใต้ข้อกล่าวอ้างว่าการบริหารงานโดยรัฐประสบปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการให้บริการ ภาคเอกชนจึงได้รับการคาดหมายว่าจะสามารถเข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าว อีกทั้งภาครัฐมักอ้างว่าการที่มีภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญนั้นเป็นการสนับสนุนและพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และจะเป็นทางหนึ่งในการแก้ปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากร สำหรับการเข้ามาของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ไม่ได้เป็นลักษณะการแปรรูปองค์กรรัฐวิสาหกิจในการให้บริการกิจการสาธารณะ ดังเช่น ไฟฟ้า หรือน้ำประปา อีกทั้ง บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ไม่ได้เป็นภาคเอกชนด้านการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ก่อนการได้รับสิทธิสัมปทานน้ำ แต่เกิดจากมติคณะรัฐมนตรีให้การประปาส่วนภูมิภาคจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมแทนภาครัฐ

ในฐานะองค์กรภาคธุรกิจเอกชน การบริหารจัดการของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ จึงอยู่ในกรอบของธรรมาภิบาลภาคเอกชน หรือในความหมายของ “การกำกับดูแลกิจการที่ดี” (Good Corporate Governance) การที่ภาครัฐอนุญาตให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาทำหน้าที่ในการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม มีข้อดีตรงที่การจัดส่งน้ำของบริษัททำให้การใช้น้ำมีประสิทธิภาพ ลดการสูญเสียน้ำระหว่างการจัดส่งน้ำ และสามารถตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรมได้อย่างทั่วถึง เพราะมีการขยายพื้นที่การให้บริการอย่างต่อเนื่อง ตามการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ นอกจากนี้ด้วยระบบเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในการจัดการ ได้มีการปรับปรุงและขยายระบบท่อส่งน้ำที่มีอยู่เดิม การพัฒนาระบบท่อส่งน้ำใหม่ และการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบสูบน้ำและระบบส่งน้ำ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวภาครัฐไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการน้ำที่เพิ่มมากขึ้นของภาคอุตสาหกรรมได้

อย่างไรก็ตาม แม้การเข้ามาจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ จะมีข้อดีตามที่ได้กล่าวไป แต่การดำเนินงานของบริษัทนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้ใช้น้ำกลุ่มอื่นโดยเฉพาะผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรน้ำจากกรมชลประทานเช่นเดียวกับบริษัท ดังนั้นการดำเนินงานของบริษัทจึงไม่อาจแยกส่วนออกจากการใช้น้ำของภาคส่วนอื่นได้ บริษัทจึงไม่อาจอ้างความไม่รับผิดชอบต่อปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ หรือ ”ลอยตัว” ออกจากปัญหาได้ อีกทั้งการเข้ามาดำเนินงานของบริษัททำให้ประชาชนเห็นว่าเป็นการเข้ามาแย่งน้ำของชุมชน และส่งผลกระทบต่อการได้รับน้ำของภาคเกษตรกรรม ดังนั้นประเด็นสำคัญ คือ บริษัทควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และทำให้ชุมชน สังคม เห็นว่าการดำเนินงานของบริษัทไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมในการได้รับน้ำของผู้ใช้น้ำภาคส่วนอื่น

จากกรอบการศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาล การศึกษาครั้งนี้มององค์ประกอบของธรรมาภิบาลว่า ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม ความเป็นธรรม ความโปร่งใส และประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลการศึกษา พบว่า การจัดการทรัพยากรน้ำในภาคตะวันออก จากการที่ภาครัฐได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรม นั้น ลักษณะธรรมาภิบาลที่ปรากฏเด่นชัดที่สุดคือ ปัญหาการมีส่วนร่วม ซึ่งมีความสำคัญและส่งผลต่อปัญหาธรรมาภิบาลลักษณะอื่นๆ ตามมา สามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

การให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรน้ำนั้น ได้ทำให้เกิดตัวแสดงใหม่ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ กล่าวคือ บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เป็นตัวแสดงที่ได้รับการจัดสรรน้ำจากกรมชลประทานแล้วนำไปขายต่อให้กับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งการที่ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ย่อมส่งผลต่อความต้องการน้ำที่มากขึ้นด้วย ซึ่งภาคอุตสาหกรรมโดยส่วนใหญ่ได้รับน้ำจากบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ดังนั้น การจัดสรรน้ำจากกรมชลประทานจึงควรให้

ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของตัวแสดงต่างๆ รวมถึงความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำต่างๆ ด้วย ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยเฉพาะช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำ ภาครัฐเองไม่ได้ทำให้ตัวแสดงต่างๆ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ได้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีลักษณะถูกกระทำ กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้รับข้อมูลที่สำเร็จรูปว่ามีการดำเนินโครงการใดบ้างและดำเนินการอย่างไร ดังนั้นจึงทำให้ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น และช่องทางเดียวที่ทำได้คือการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเฉพาะช่วงที่ขาดแคลนน้ำ และเมื่อการจัดการทรัพยากรน้ำขาดการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน จึงทำให้ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมเห็นว่าเป็นการจัดการที่ไม่มีความเป็นธรรม ทั้งการตอบสนองความต้องการน้ำต่อภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน และความไม่เป็นธรรมในการแก้ปัญหาช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำ ซึ่งภาครัฐให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าผู้ใช้น้ำอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขความสามารถในการจ่ายค่าน้ำ และการกล่าวอ้างถึงความสำคัญในการพัฒนาประเทศของภาคอุตสาหกรรม รวมถึงความไม่เป็นธรรมในการใช้สิทธิต่อทรัพยากรน้ำของผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน เพราะภาครัฐได้ให้อภิสิทธิกับบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และละเมิดสิทธิของชุมชนที่มีต่อทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้แนวทางการจัดการยังขาดความโปร่งใส ทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน และการดำเนินการแก้ปัญหาของรัฐผ่านบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ก็เป็นลักษณะแอบดำเนินการ ไม่ได้มีการแจ้งหรือชี้แจงกับผู้ใช้น้ำ

การไม่มีธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งการขาดการมีส่วนร่วม ความไม่เป็นธรรม และการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใส เป็นเพราะการจัดการถูกให้ความสำคัญที่สุดกับประสิทธิภาพประสิทธิผลที่เน้นความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยการให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม ทำให้ภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือนถูกลดความสำคัญในการจัดการ และนั่นหมายถึงการถูกลิดรอนสิทธิหรือการกีดกันประชาชนผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือนให้ค่อยๆ ออกจากระบบการจัดการทรัพยากรน้ำ

กรณีการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง จึงได้สะท้อนความจริงที่ว่าการจัดการที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญนั้น เป็นการจัดการที่ทำให้ภาคเอกชนผูกขาดผลประโยชน์ไปด้วย คือทั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และภาคอุตสาหกรรม ได้รับการตอบสนองน้ำทั้งในสภาวะปกติและช่วงที่ขาดแคลนน้ำ โดยที่ประชาชนในพื้นที่ไม่มีอำนาจในการกำหนดการจัดสรรน้ำได้เลย นอกจากนี้การจัดการทรัพยากรน้ำโดยการให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยี(ระบบท่อ) ในการจัดส่งน้ำ ยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะดึงน้ำไปตอบสนองนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม และเป็นเครื่องมือที่เปิดช่องทางให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการทรัพยากรน้ำได้มากขึ้นด้วย ซึ่งการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทสำคัญดังกรณีนี้จึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพียงเพื่อให้มีการใช้น้ำอย่าง

คุ้มค่าในความหมายที่ว่า “น้ำต้องถูกใช้โดยผู้ที่สามารถสร้างผลประโยชน์ได้สูงกว่า” ซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันให้กับผู้ใช้น้ำภาคอุตสาหกรรม โดยที่ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมถูกกีดกันและจำกัดสิทธิการเข้าถึงด้วยเงื่อนไขเรื่องความสามารถในการจ่ายค่าน้ำและการสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการใช้ทรัพยากรน้ำ ลักษณะธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนจึงอยู่บนพื้นฐานของหลักประสิทธิภาพประสิทธิผลบนความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ทำให้ผู้ใช้น้ำไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรน้ำ

นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้น เป็นเพราะข้อจำกัดบางประการของลักษณะทางธรรมชาติของทรัพยากรน้ำ ที่ส่งผลต่อการแสดงสิทธิความเป็นเจ้าในทรัพยากรน้ำของตัวแสดงต่างๆ โดยภาคเอกชนให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรน้ำในฐานะที่น้ำเป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ(น้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ สามารถซื้อขายได้) ส่วนประชาชนผู้ใช้น้ำเห็นว่าน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวม(น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งเก็บกักน้ำ) ในขณะที่ภาครัฐ เริ่มให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นสินค้าทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยการแปรรูปหรือให้สัมปทานน้ำกับภาคเอกชน จึงส่งผลต่อการให้ความสำคัญต่อธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกัน แต่อำนาจการจัดการทั้งหมดยังอยู่ที่ภาครัฐ ซึ่งอำนาจการจัดการของรัฐดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงที่มีการดำเนินการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ซึ่งการขาดแคลนน้ำเป็นข้อจำกัดของทรัพยากรน้ำที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการจัดการเป็นอย่างมาก โดยการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำของภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคส่วนอื่นด้วยข้อกล่าวอ้างเรื่องความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นด้วยปัญหาธรรมาภิบาลดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อผู้ใช้น้ำ โดยเฉพาะในสภาวะที่ขาดแคลนน้ำ คือ การแย่งน้ำของชุมชนและทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ชุมชน และภาคเอกชน

ดังนั้น ลักษณะธรรมาภิบาลที่ปรากฏชัดเจน คือ การไม่มีส่วนร่วมจากตัวแสดงที่เป็นผู้รับบริการน้ำโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ทั้งในสภาวะน้ำปกติและช่วงที่ขาดแคลนน้ำ ส่วนลักษณะที่ยังไม่ชัดเจนคือ ความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น เรื่องสิทธิ การตอบสนองความต้องการน้ำ ความเดือดร้อนและความเสียเปรียบของประชาชน อีกทั้งยังไม่มีความพยายามที่จะทำให้เกิดความชัดเจนว่าความเป็นธรรมในการทรัพยากรน้ำคืออะไร แม้ผู้ใช้น้ำจะแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในช่วงวิกฤติน้ำ แต่ภายหลังผ่านพ้นเหตุการณ์ก็ไม่มีแนวทางหรือความพยายามใดๆ ที่จะทำให้เกิดความชัดเจนหรือความเข้าใจร่วมกันถึงความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำ

โดยสรุป ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำไม่เกิดขึ้น เพราะเป็นผลจากการขาดธรรมาภิบาลในระดับนโยบาย กล่าวคือ แนวทางการพัฒนาของรัฐยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม นำมาสู่การอนุญาตให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดส่งน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งการดำเนินงานของภาคเอกชนเป็นลักษณะการดำเนินงานภาคธุรกิจ จึงไม่มีช่องทางหรือกลไกที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบกับอำนาจการตัดสินใจในการจัดการทรัพยากรน้ำยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ โดยที่สถาบันหรือโครงสร้างการจัดการไม่สามารถทำให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำได้ ดังนั้น เมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำซึ่งเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของทรัพยากรน้ำ จึงทำให้ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ธรรมาภิบาลไม่สามารถแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำในสถานการณ์ที่วิกฤติได้ หากทิศทางการพัฒนายังไม่เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดของทรัพยากรน้ำ นั่นคือ แนวโน้มการขาดแคลนน้ำ

6.2 **เงื่อนไขที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ**

ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นได้ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือเกิดความร่วมมือของภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน หรืออาจกล่าวได้ว่าทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ กรณีที่รัฐให้สัมปทานน้ำกับบริษัทอีสท์ วอเตอร์ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน ซึ่งเป็นเพราะแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาคเอกชนนั้นเป็นการตอบสนองภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ แต่ด้วยเงื่อนไขเรื่องสัญญาการสัมปทานน้ำระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนที่มีระยะเวลายาวนาน ประกอบกับการพัฒนาประเทศที่ยังคงให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม โครงสร้างและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำจึงยังคงเหมือนเดิม ดังนั้นสิ่งสำคัญคือต้องทำให้ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ภายใต้แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่เป็นการจัดการที่มีลักษณะธรรมาภิบาล ซึ่งจากการศึกษาธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำจะเกิดขึ้นได้ มีเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

6.2.1 **เงื่อนไขเชิงสถาบันและระบบกฎหมาย**

แต่เดิมสถาบันหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำคือกรมชลประทาน ซึ่งมีหน้าที่หลักในการจัดการทรัพยากรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมผ่านระบบชลประทาน สำหรับผู้ใช้น้ำภาคครัวเรือนได้รับบริการน้ำจากการประปาส่วนภูมิภาค ในส่วนของภาคอุตสาหกรรม ได้รับการ

จัดสรรน้ำจากกรมชลประทานผ่าน บริษัทอีสท์ วอเตอร์ การจัดการทรัพยากรน้ำโดยภาพรวม ภาคประชาชนหรือผู้ใช้น้ำจึงไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ

อย่างไรก็ตาม ในปี 2543 คณะรัฐมนตรีได้กำหนดกรอบ "วิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ" โดยระบุว่าภายในปี 2568 ประเทศไทยจะมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพโดยมีระบบการบริหารจัดการองค์กร ระบบกฎหมายในการใช้ทรัพยากรน้ำที่เป็นธรรม ยั่งยืน โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมในทุกระดับ จากวิสัยทัศน์น้ำแห่งชาติ ได้นำไปสู่การกำหนด "นโยบายน้ำแห่งชาติ" ภายใต้แนวคิดที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นำเสนอแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสานที่มุ่งเน้นการประสาน การพัฒนา และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกับทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้อง และการคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ และด้วยผลจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี 2545 ได้นำไปสู่การจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร โดยทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนแม่บท การศึกษาวิจัย พัฒนาอนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งน้ำ ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของ "คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ" ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพื่อส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการทำงานของภาครัฐ

ดังนั้น คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจึงเป็นองค์กรที่จะทำให้เกิดความร่วมมือของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำได้ เพราะโครงสร้างของคณะอนุกรรมการมาจากหลากหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การดำเนินงานคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำยังไม่ประสบความสำเร็จ และไม่เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ในแง่ของการส่งเสริมบทบาทประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เพราะสัดส่วนคณะอนุกรรมการส่วนใหญ่มาจากตัวแทนภาครัฐ และอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการลุ่มน้ำทำได้เพียงการนำเสนอความเห็น โดยอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ภาครัฐเป็นสำคัญ แต่จะพบว่า คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ เป็นองค์กรเดียวที่เป็นรูปธรรมของการร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม การมีคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ เพียงแต่ต้องทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติและต้องเพิ่มอำนาจหน้าที่ ให้สามารถมีอำนาจในการตัดสินใจได้ และควรเพิ่มสัดส่วนคณะอนุกรรมการที่มาจากกลุ่มผู้ใช้น้ำหรือภาคประชาชน โดยลดคณะอนุกรรมการในส่วนของภาครัฐลง เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและทำให้ผู้ใช้น้ำสามารถมีส่วนร่วมได้มากขึ้น

นอกจากการเปลี่ยนแปลงด้านสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางด้านระบบกฎหมายก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากร

น้ำ กล่าวคือ เนื้อหาสาระของกฎหมายได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 รวมทั้งพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ กล่าวคือ ความตื่นตัวในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเกิดขึ้นภายหลังการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจ โดยละเลยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงได้มีมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 [1] เช่น

- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ควรมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานราชการ การคัดค้านโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม การที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายจะเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จในการนำไปสู่การจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวคิด การพัฒนาอย่างยั่งยืน

- หลักป้องกันความเสียหายไว้ล่วงหน้า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่ได้ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) และสุขภาพของประชาชน (Health Impact Assessment หรือ HIA)

- หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เป้าหมายสำคัญของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ รัฐต้องวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้มั่นใจว่าการพัฒนาสอดคล้องกับความจำเป็นในการคุ้มครองและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์

---

[1] กอบกุล รายะนาคร, <u>กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม</u>, สำนักพิมพ์วิญญูชน:กรุงเทพฯ, 2550.หน้า 220.

สุขของประชาชน ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีผลระยะยาวมากกว่าการพัฒนาตัวเลขอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและกลไกเชิงสถาบันในการจัดการทรัพยากรน้ำ ให้ผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง และมีความชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ

6.2.2 เงื่อนไขเชิงการเคลื่อนไหวทางสังคม

ด้วยการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ช่วงที่ผ่านมาจึงพบว่าการเคลื่อนไหวทางสังคมเป็นช่องทางเดียวที่ผู้ใช้น้ำสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากรน้ำได้ โดยเฉพาะช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำ ถึงแม้ว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องจะไม่สามารถเข้าไปมีอำนาจต่อการตัดสินใจของภาครัฐได้ แต่อย่างน้อยที่สุดได้ทำให้เกิดการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ และสะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่มีปัญหา ซึ่งจากผลการศึกษาในบทที่ 4 ปรากฏให้เห็นว่าแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนนั้น ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ และทำให้ช่วงวิกฤติน้ำปี 2548 มีกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ เคลื่อนไหวเรียกร้องต่อภาครัฐและภาคเอกชนทั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และภาคอุตสาหกรรม โดยการเคลื่อนไหวเรียกร้อง ไม่ได้เป็นเพียงการเรียกร้องให้มีน้ำใช้จากการถูกแย่งน้ำ แต่เป็นการเรียกร้องที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ ไม่ว่าสถานการณ์น้ำจะเป็นอย่างไร หากเกิดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การแก้ปัญหาก็จะมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายด้วย เพราะต่างก็ต้องใช้น้ำเหมือนกัน[2] โดยผู้ใช้น้ำต้องการให้เกิดการแลกเปลี่ยนหรือมีเวทีในการพูดคุยกัน แลกเปลี่ยนข้อมูล และร่วมกันตัดสินใจต่อแนวทางการจัดการหรือการดำเนินโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลเรื่องปริมาณน้ำ การจัดลำดับความสำคัญในการได้รับการจัดสรรน้ำ และต้องการให้มีคณะกรรมการที่ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วม มีอำนาจในการตัดสินใจ แสดงความคิดเห็น และรับผิดชอบร่วมกัน[3]

นอกจากนี้ด้วยสภาพปัญหาและสถานการณ์การขาดแคลนน้ำที่รุนแรงขึ้น ทำให้ประชาชนในหลายพื้นที่ของภาคตะวันออกและชุมชนที่ประสบปัญหาเดียวกัน มีการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ เช่น สภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้น้ำอย่างยั่งยืน ภายใต้การประสานงานของเครือข่ายประชาชนภาค

---

[2] สัมภาษณ์ สมพงษ์ ผึ่งแผ่, แกนนำชุมชนทับมา, 26 กรกฎาคม 2551.

[3] สัมภาษณ์ รัชยุทธ์ วงศ์ภุชงค์, ประธานชุมชนซอยร่วมพัฒนา, 26 กรกฎาคม 2551.

ตะวันออก เพื่อช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่นที่กำลังประสบปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ 4 ประการ [4] คือ

1) ผลักดันให้การกำหนดกระบวนการแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลหลายมิติ บนฐานของการยอมรับสิทธิชุมชน และการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรท้องถิ่น

2) ผลักดันให้การกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนา โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ต้องคำนึงถึงความสมดุลกับศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง โดยผ่านกระบวนการพิจารณาร่วมระหว่างผู้ต้องการเข้ามาในท้องถิ่นกับประชาชนในท้องถิ่น

3) ผลักดันให้การดำเนินโครงการต่างๆ ต้องไม่มีผลกระทบอย่างรุนแรงและอย่างเฉียบพลันต่อระบบนิเวศของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบสังคม วัฒนธรรม และประเพณีของชุมชน

4) ผลักดันให้มีการเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริงต่อสาธารณะ ในทุกปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ได้มีข้อเรียกร้องถึงรัฐบาลต่อปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ให้มีการตั้งคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเพื่อดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิของประชาชนผู้ใช้น้ำในภาคตะวันออก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหารุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากผลกระทบเรื่องการใช้น้ำที่ไม่เป็นธรรม และขอให้มีการเปิดเผยผลการตรวจสอบต่อสาธารณะ และเรียกร้องให้รัฐบาลหยุดทุกโครงการที่จะผันน้ำออกไปจากแหล่งน้ำธรรมชาติ

ในขณะเดียวกันเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ซึ่งเป็นภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวในประเด็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาอย่างต่อเนื่อง ได้พยายามเสนอแนวทางให้ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ โดยข้อเรียกร้องที่สำคัญ เช่น ให้ภาครัฐหามาตรการในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกแบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมในการจัดสรร ไม่ใช่จัดสรรเพื่อภาคอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว และให้ภาครัฐทบทวนการดำเนินการของบริษัท อีสท์ วอเตอร์ เพราะถือว่าเอาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นทรัพยากรส่วนรวมมาแสวงหาประโยชน์และไม่เป็นธรรมในการจัดสรร รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน[5]

การเรียกร้องจากผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ เหล่านี้ จะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเกิดปัญหา

---

[4] สภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้น้ำอย่างยั่งยืน, คำแถลงถึงรัฐบาล, 2548.

[5] หนังสือร้องเรียนเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ที่ คปอ.12/2549 วันที่ 19 ธันวาคม 2549.

การขาดแคลนน้ำและนำไปสู่การแย่งชิงน้ำ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะต้องมีการเคลื่อนไหว เรียกร้องถึงสิทธิของตนเองในทรัพยากรน้ำ โดยสิ่งสำคัญคือการต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการ หรือการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

6.2.3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในช่วงที่ขาดแคลนน้ำ

นับตั้งแต่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาดำเนินงานการจัดส่งน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่ภาคตะวันออก ประชาชนต่างก็มองว่าบริษัทได้เข้ามาเอาประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวม ดังนั้นการดำเนินงานของบริษัทในความเห็นของประชาชนโดยทั่วไปจึงเป็นภาพลบ โดยเฉพาะเหตุการณ์ในปี 2548 ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าบริษัทแย่งน้ำของชุมชน และมีอภิสิทธิการใช้น้ำเหนือชุมชน โดยได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากภาครัฐ ซึ่งบริษัทตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้มีการทำกิจกรรมต่างๆ กับชุมชนทั้งการให้ทุนการศึกษา การจัดกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่สิ่งสำคัญคือ ต้องการลดความขัดแย้งกับชุมชนในเรื่องการแย่งชิงน้ำ ดังนั้น บริษัทอีสท์ วอเตอร์ จึงต้องการให้มีการพูดคุยระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้น้ำ และไม่มีการแย่งน้ำของชุมชนอีก แต่ทั้งนี้ทางบริษัทเห็นว่าการพูดคุยต้องมีลักษณะเป็นทางการหรือมีกฎหมายรองรับ โดยได้เสนอให้ทางโครงการชลประทานระยองเป็นตัวกลางหรือเป็นเจ้าภาพหลัก[6]

การให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยน พูดคุย ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ตามแนวคิดของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ดีที่ภาคเอกชนให้ความสำคัญในประเด็นนี้ แต่ทั้งนี้ บริษัทต้องแสดงความจริงใจว่าไม่ได้ต้องการเพียงผลประโยชน์ของตัวเอง หรือเป็นการมีส่วนร่วมเพียงรูปแบบเพื่อให้เกิดความชอบธรรม โดยขาดเนื้อหาสาระจากการมีส่วนร่วมต้องแสดงออกถึงความจริงใจต่อแนวทางการพูดคุยระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดความขัดแย้งและเกิดประโยชน์กับทุกกลุ่มผู้ใช้น้ำอย่างแท้จริง ซึ่งดูเหมือนว่าข้อเสนอของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เพื่อให้เกิดการพูดคุยกับชุมชนเพื่อลดความขัดแย้งนั้น จะให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรน้ำในช่วงที่มีการขาดแคลนน้ำ เพราะบริษัทอาจจะต้องมีการเข้าไปใช้แหล่งน้ำของชุมชนเนื่องจากน้ำจากอ่างเก็บน้ำซึ่งบริษัทได้รับสัมปทานจากรัฐนั้นไม่เพียงพอ

6.2.4 การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในช่วงที่ขาดแคลนน้ำ

การมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ อย่างไรก็ตามช่วงเวลาที่ผ่านมาภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับ

---

[6] สัมภาษณ์ เจริญสุข วรพรรณโสภาค, ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนโครงการ บริษัท อีสท์ วอเตอร์, 27 สิงหาคม 2551.

การพัฒนาภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งยังมีภาคเอกชนโดยบริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรน้ำเพื่อตอบสนองแนวทางการพัฒนาดังกล่าว การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นธรรมจึงเกิดขึ้นได้ยาก ทำให้ชุมชนต้องเป็นผู้เสียสละให้แก่โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ดังนั้นสิ่งสำคัญจึงต้องทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำของแต่ละภาคส่วน ไม่ใช่ให้ภาคใดภาคหนึ่งมาเป็นตัวกำหนดการจัดการแต่เพียงกลุ่มเดียว โดยเฉพาะหากเอาตัวเลขการลงทุนมาเป็นตัวกำหนดปริมาณการใช้น้ำ ก็ยิ่งต้องหาแหล่งน้ำเพื่อคอยตอบสนองความต้องการ เพราะภาคเอกชนมีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด

กรณีวิกฤติน้ำปี2548 สามารถสะท้อนปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ได้เป็นอย่างดี เพราะหากไม่เกิดการขาดแคลนน้ำ ปัญหาที่เป็นอยู่อาจไม่ถูกแสดงออกโดยตัวแสดงต่างๆ เช่น การสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาธรรมาภิบาล ที่ภาครัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและมักให้การช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมก่อนที่จะสนใจชาวบ้าน ในขณะที่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ก็พยายามทำทุกวิถีทางเพื่อให้ธุรกิจของตัวเองดำเนินการต่อได้ แม้จะเป็นการแย่งชิงทรัพยากรของส่วนรวม ในขณะเดียวกันภาคประชาชนก็หันมาให้ความสนใจต่อแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำมากขึ้น แม้ภายหลังวิกฤติจะมีปริมาณน้ำเพียงพอในการจัดสรรให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ แต่ปัญหาเชิงโครงสร้างในการจัดการทรัพยากรน้ำจากการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนยังคงมีอยู่ ภายใต้โครงสร้างการจัดการที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรและยังคงไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ความขัดแย้งจากปัญหาวิกฤติน้ำจึงมีโอกาสเกิดขึ้นได้ เพราะปริมาณความต้องการน้ำหรืออุปสงค์น้ำของผู้ใช้น้ำมีมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่อุปทานน้ำมีข้อจำกัดในการขยายแหล่งน้ำ ดังนั้นแนวโน้มการขาดแคลนน้ำจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องหันมาให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยการมีส่วนร่วมของทุกตัวแสดงภายใต้การตัดสินใจร่วมกัน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ

6.3 **ข้อเสนอแนะ**

แม้แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำของไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตที่เน้นการจัดการโดยรัฐเป็นสำคัญ มาสู่การจัดการโดยภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งการให้สัมปทานแหล่งน้ำของรัฐ และการแปรรูปกิจการประปา แต่ทั้งนี้พบว่ายังคงเป็นการจัดการที่รัฐยังคงมีอำนาจการตัดสินใจสูงสุด อย่างไรก็ตามแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำไม่ควรมีเพียงภาครัฐและภาคเอกชน เพราะไม่มีตัวแสดงใดที่สามารถเข้าใจภาพรวมปัญหาความซับซ้อนที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด การที่ทำให้ตัวแสดงทางภาคสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ภาคครัวเรือน คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ และภาค

ประชาชนต่างๆ จะทำให้ทุกตัวแสดงได้เข้าถึงทรัพยากรน้ำ เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ภาครัฐได้ข้อมูลจากผู้ใช้น้ำโดยตรง ในขณะที่ผู้ใช้น้ำก็สามารถเข้าถึงการดำเนินโครงการต่างๆ เกิดการเรียนรู้ปัญหาและข้อจำกัดซึ่งกันและกัน มีระบบการตัดสินใจที่เปิดกว้าง และมีความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการทรัพยากรน้ำ และท้ายที่สุดจะทำให้เกิดการจัดการที่มีความเป็นธรรม ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ มีความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ และจะเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลกับสังคมโดยรวม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกลไกการมีส่วนร่วมต่อการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ทั้งในส่วนของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก โครงการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา หรือการมีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ที่ให้ความสำคัญเพียงผู้ถือหุ้นและลูกค้าของบริษัท ดังนั้นจากผลการศึกษาในครั้งนี้ จึงขอเสนอแนะเพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำเกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่แท้จริง ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะต่อตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ

<u>รัฐบาล</u>

กระบวนการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ที่รวบรัดตัดตอน ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จะทำให้เกิดปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติ หรือทำให้เกิดความขัดแย้งตามมา ดังนั้นรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำ ไปสู่ผู้ใช้น้ำ ชุมชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ แนวทางการจัดการน้ำควรเปลี่ยนความสนใจจากผลลัพธ์มาสู่กระบวนการที่มีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ควรมีระบบกฎหมายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางเลือก การตัดสินใจ การวางแผนการดำเนินการ การแก้ปัญหา เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ โดยไม่มองการมีส่วนร่วมเป็นเพียงวิธีการเพื่อสร้างความชอบธรรม หรือเป็นเพียงขั้นตอนที่ต้องทำให้เสร็จสิ้นตามกระบวนการ และควรเปิดพื้นที่หรือส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิทธิของตัวเองและชุมชน ที่มีต่อทรัพยากรน้ำ

<u>กรมชลประทาน</u>

กรมชลประทานเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ แม้ภายหลังภาครัฐจะให้ภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กรมชลประทานยังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรน้ำให้กับภาคส่วนต่างๆ ดังนั้นในการดำเนินโครงการต่างๆ กรมชลประทาน

ควรให้ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะการตัดสินใจในการดำเนินโครงการต่างๆ ควรรับฟังความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ใช้น้ำด้วย และควรให้ความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรม ซึ่งถือเป็นผู้ใช้น้ำหลักจากการสร้างอ่างเก็บน้ำ โดยการเพิ่มพื้นที่ชลประทานอย่างทั่วถึง มากกว่ามุ่งจัดสรรน้ำให้กับภาคอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว

<u>การประปาส่วนภูมิภาค</u>

การประปาส่วนภูมิภาคมีบทบาทสำคัญต่อการใช้น้ำของภาคครัวเรือน เพราะเป็นกลุ่มที่ต้องมีการจัดสรรน้ำให้เป็นอันดับแรก แม้ระยะหลังจะพบว่ามีการแปรรูปกิจการประปาในหลายจังหวัด โดยให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการภายใต้ข้อกล่าวอ้างเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการที่มีมากกว่าภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การแปรรูปการประปาต้องคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมที่จะมีต่อผู้ใช้น้ำ และควรให้ผู้ใช้น้ำได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการแปรรูป เพราะการแปรรูปไปสู่การจัดการโดยเอกชนนั้นมีแนวโน้มว่าจะส่งผลต่อราคาค่าน้ำที่สูงขึ้น ดังนั้นการดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาคควรให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของผู้ใช้น้ำเป็นสำคัญ และให้ผู้ใช้น้ำได้มีส่วนร่วมมากกว่าจะมองผู้ใช้น้ำเป็นแค่เพียงผู้รับบริการน้ำ

<u>ภาคเอกชน</u>

ปัจจุบันภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งบริษัทที่ได้รับการสัมปทานแหล่งน้ำจากกรมชลประทาน บริษัทที่เข้าไปแปรรูปกิจการประปา รวมถึงภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีอิทธิพลต่อการได้รับการจัดสรรน้ำ แต่ด้วยสถานการณ์การใช้น้ำที่มีผู้ใช้น้ำที่หลากหลายประกอบกับแนวโน้มการขาดแคลนน้ำมีความรุนแรงขึ้น ดังนั้นภาคเอกชนควรให้ความสำคัญกับสังคมโดยรวม รวมถึงควรทำความเข้าใจการบริหารธุรกิจในบริบทของการใช้น้ำร่วมกันด้วย ไม่ใช่คำนึงเพียงแต่ผลประโยชน์ของตัวเอง จนทำให้ภาคส่วนอื่นเดือดร้อน การดำเนินงานไม่ควรให้ความสำคัญเพียงธรรมาภิบาลขององค์กร แต่ควรให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำ ดังนี้

- เปิดโอกาสให้ผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมและภาคครัวเรือน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วม ตรวจสอบ การดำเนินโครงการต่างๆ ของบริษัทได้ ในฐานะที่เป็นผู้ใช้น้ำร่วมกันในพื้นที่
- ควรให้ข้อมูลเรื่องการใช้น้ำ เช่น ปริมาณน้ำที่ใช้ แหล่งเก็บน้ำของบริษัท การดำเนินกิจกรรมต่างๆ แก่ภาครัฐ ผู้ใช้น้ำ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ

- การใช้น้ำในฐานะที่เป็นเงื่อนไขการผลิตของภาคเอกชน จะทำให้เกิดการใช้อย่างฟุ่มเฟือยเพื่อตอบสนองความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ดังนั้นการใช้น้ำของภาคเอกชนควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนด้วย เพราะน้ำเป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ทุกภาคส่วนสามารถใช้ได้ร่วมกัน

<u>ภาคประชาสังคม</u>

ภาคประชาสังคมควรใช้กลไก องค์กร ที่มีให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ เช่น คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ องค์กรภาคประชาชน เพื่อการตรวจสอบ ติดตาม การดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการวิพากษ์วิจารณ์ และเสนอแนะแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำต่อภาครัฐและภาคเอกชน

2) **ข้อเสนอแนะต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม**

ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะความขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนและรุนแรงในช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำได้เป็นอย่างดี เพราะไม่มีการสร้างข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมในการจัดการหรือการใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ ระหว่างประชาชน ภาครัฐและบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ไม่มีเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอต่างๆ และข้อตกลงร่วมกัน แม้ภาครัฐจะยอมรับถึงสิทธิของผู้ใช้น้ำและข้อเรียกร้องต่างๆ ในการใช้น้ำ แต่บริษัทอีสท์ วอเตอร์ ยังคงมีสิทธิในการใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ การเคลื่อนไหว เรียกร้องและการต่อรองต่างๆ จึงอยู่บนฐานของความไม่เท่าเทียม นอกจากนี้การขอข้อมูลเกี่ยวกับการใช้น้ำของบริษัท หรือการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทยังทำได้ยาก ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านการจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นในพื้นที่ เพื่อสร้างเวทีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตรวจสอบติดตาม การดำเนินงาน และเป็นตัวกลางในการสร้างข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างประชาชนผู้ใช้น้ำ รัฐ และบริษัทอีสท์ วอเตอร์ โดยโครงสร้างขององค์กรควรมีสัดส่วนกรรมการที่เหมาะสมทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนทั้งบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และภาคอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม หากองค์กรอิสระด้านการจัดการทรัพยากรน้ำไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ด้วยเงื่อนไขประการใดก็ตาม ก็ควรให้ความสำคัญกับกลไกความร่วมมือที่มีอยู่แล้ว นั่นคือ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เพียงแต่ต้องทำให้สัดส่วนคณะอนุกรรมการมีความเหมาะสม โดยลดคณะอนุกรรมการในส่วนภาคราชการลง และเพิ่มในส่วนของภาคประชาชน รวมถึงควรให้บริษัทอีสท์ วอเตอร์ เข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำด้วย เพราะที่ผ่านมาบริษัทอีสท์ วอเตอร์ ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ทั้งๆ ที่เป็นตัวแสดง

ที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำ อย่างน้อยที่สุดจะทำให้เกิดเวทีที่สามารถตรวจสอบติดตาม การดำเนินงานของบริษัท ได้ นอกจากนี้ควรทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีมากกว่าการเสนอความคิดเห็น แต่ควรทำให้มติหรือความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำมีผลต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ในพื้นที่ได้

3) ข้อเสนอแนะต่อการศึกษา

การจัดการทรัพยากรน้ำได้รับความสำคัญมากขึ้นภายหลังปัญหาการขาดแคลนน้ำได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การแย่งชิงน้ำของกลุ่มต่างๆ ประกอบกับการจัดการทรัพยากรน้ำมีปัญหาและความซับซ้อนในหลายลักษณะ ทั้งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องหลากหลาย ความขัดแย้งของแนวคิดที่ใช้ในการจัดการ ลักษณะทางกายภาพของทรัพยากรน้ำ รวมถึงการใช้สิทธิของกลุ่มต่างๆ ต่อทรัพยากรน้ำ ซึ่งทำให้เป็นปัญหาที่ทำให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องพยายามหาแนวทางแก้ไข สำหรับการศึกษาในครั้งนี้มีจุดเริ่มต้นมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก ซึ่งเป็นความขัดแย้งของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกิดขึ้นในช่วงที่เกิดวิกฤติการขาดแคลนน้ำ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาการจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้โครงสร้างการจัดการที่ดำรงอยู่ซึ่งพบว่าการจัดการภาครัฐได้ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้ได้นำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำมาใช้ในการศึกษา โดยศึกษาประเมินการจัดการทรัพยากรน้ำที่ดำเนินการอยู่ และยังคาดหวังว่าแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำด้วยแนวคิดธรรมาภิบาลที่ได้นำเสนอจะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาในการจัดการทรัพยากรน้ำในจังหวัดระยอง อย่างไรก็ตาม การจากการศึกษาในครั้งนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ยังคงมีจุดอ่อนและยังต้องการผู้ศึกษาเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก ดังนี้

- การที่ทรัพยากรน้ำเริ่มขาดแคลนทำให้สังคมต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งความขาดแคลนเป็นประเด็นทั้งทางกายภาพและทางสังคม โดยประเด็นทางกายภาพนั้นให้ความสำคัญกับการจำกัดอุปสงค์น้ำและเพิ่มอุปทานน้ำ ในขณะที่ประเด็นทางสังคมก็มีความสำคัญ จากการศึกษาพบว่าในช่วงที่เกิดการขาดแคลนน้ำนั้น บางภาคส่วนยังสามารถเข้าถึงน้ำได้ แต่ในขณะเดียวกันได้ทำให้อีกภาคส่วนขาดแคลนน้ำ ดังนั้นประเด็นที่น่าสนใจต่อการศึกษา คือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงต่างๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาการเข้าถึงน้ำในบางภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม

- จากการศึกษาได้นำเอาลักษณะธรรมาภิบาล 4 ประการมาศึกษา ซึ่งพบว่ามีบางลักษณะที่มีความสำคัญและควรศึกษาในรายละเอียดเป็นการเฉพาะ เช่น การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรน้ำ นอกจากนี้ ควรศึกษาธรรมาภิบาลในการจัดการ

ทรัพยากรน้ำในมิติทางการเมือง มิติทางสังคม มิติทางเศรษฐกิจ และมิติด้านความมั่นคงของทรัพยากรน้ำ

- การจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก พบว่า มีการให้คุณค่าต่อทรัพยากรน้ำทั้งน้ำในฐานะที่เป็นสินค้าทางเศรษฐกิจ และน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรของสังคม สิ่งที่น่าสนใจคือการให้คุณค่าต่อทรัพยากรน้ำทั้งสองประการมีความขัดแย้งหรือไปด้วยกันได้หรือไม่ อย่างไร และดำรงอยู่ได้ภายใต้การปฏิบัติการอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อการจัดการทรัพยากรน้ำโดยรวม

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2548): 6

กรมชลประทาน, กลุ่มงานพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ, การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา, 2548.

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก, ทิศทางการพัฒนากลุ่มจังหวัดตะวันออก (ชลบุรี จันทบุรี ระยอง และตราด) แหล่งที่มา: http://www.rayong.go.th/Strategy/Plan_gov4y3/data/01/acrobat/plan4y_GPV.pdf [10 ธันวาคม 2551]

กองบรรณาธิการไทยโพสต์, อุตสาหกรรมกับการจัดการน้ำใน จ.ระยอง เวที กก.สิทธิ ประสานเสียง “แผน 25 ลุ่มน้ำ” ยังไม่บูรณาการ(23 ตุลาคม 2548): 2

กองประชาสัมพันธ์ การประปาส่วนภูมิภาค, กปภ.จ้างเอกชนผลิตน้ำประปาไม่กระทบผู้ใช้น้ำ, 2549.

กอบกุล รายะนาคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, สำนักพิมพ์วิญญูชน:กรุงเทพฯ, 2550.

คดีหมายเลขแดงที่ 330/2549

คม ชัด ลึก 6 สิงหาคม 2548.

คำพิพากษาศาลปกครองระยอง, 16 มีนาคม 2550.

คำฟ้องคดีศาลปกครองกลาง, 14 มิถุนายน 2549.

เจริญ เดชคุ้ม. แกนนำชุมชนคลองน้ำหู. สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2550.

เจริญสุข วรพรรณโสภาค. ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนโครงการ บริษัท อีสท์ วอเตอร์. สัมภาษณ์, 27 สิงหาคม 2551.

จังหวัดระยอง, แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี(พ.ศ.2548-2551) จังหวัดระยอง, แหล่งที่มา: http://www.rayong.go.th/Strategy/Plan_gov4y3/data/01/acrobat/p_01.pdf[10 ธันวาคม 2551]

จังหวัดระยอง, สำนักงานคลัง, รายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังจังหวัดระยอง เดือนมิถุนายน 2551. แหล่งที่มา: http:// www.rayong.go.th/CFO/2551/report0651.pdf [10 ธันวาคม 2551]

จ่าสิบเอกสุรสิทธิ์ ไชยลาภ. คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก. สัมภาษณ์, 10 สิงหาคม 2550.

เจ้าอาวาสวัดเขาโบสถ์. สัมภาษณ์, 2 สิงหาคม 2550.

ฉันทนา บรรพศิริโชติ. “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออก: การสำรวจองค์ความรู้” ใน อานันท์ กาญจนพันธุ์. บรรณาธิการ. พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากรสถานการณ์ในประเทศไทย, หน้า 399-490. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.2543.

เฉลิมพร กล่อมแก้ว. เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก จังหวัดระยอง. สัมภาษณ์, 30 ตุลาคม 2551.

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาขาดน้ำและการสร้างเมืองน่าอยู่ในจังหวัดระยอง. ส่วนหนึ่งของโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไท.2548.

ณัฐวุฒิ สร้อยประเสริฐ. หัวหน้าฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ 2 โครงการชลประทานระยอง. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2551.

ณรงค์ฤทธิ์ ประสิทธินาค. ปลัด อบต.บ้านค่าย อ.บ้านค่าย จ.ระยอง. สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2550.

นฤมล ทับจุมพล.แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ”. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ เนื่องในวาระครบรอบ 50 ปีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปลวกแดง. สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2550.

นุสันต์ สุโรจน์วัฒนกุล. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไร่. สัมภาษณ์, 10 สิงหาคม 2550.

เนตร อัจฉริยะพิทักษ์. หัวหน้าโครงการชลประทานระยอง. สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน 2551.

แนวหน้า (2 สิงหาคม 2548): 14.

บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี , แหล่งข้อมูล: http://www.eastwater.com/Fileupload/contmain/37/081017094543_หลักกำกับดูแลกิจการปี%2051%20_แก้ไขตาม%20CG3_.pdf [4 สิงหาคม 2551]

บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2550 แหล่งที่มา: http://www.eastwater.com/investor.asp?smenuid=57&shmenuid=&nlevel=1 [4 สิงหาคม 2551]

บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), รายงานที่ปรึกษาทางการเงิน, แหล่งที่มา:

http://www.eastwater.com/investor.asp?smenuid=43&shmenuid=42&nlevel=2 [10 ตุลาคม 2551]

บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน), รายงานประจำปี 2550 , แหล่งที่มา: http://www.eastwater.com/investor.asp?smenuid=57&shmenuid=&nlevel=1[4 สิงหาคม 2551]

ปกป้อง จันวิทย์. มองซ้ายมองขวา ว่าด้วย พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542. ประชาชาติธุรกิจ(28 พฤษภาคม 2550): 49.

ประชาชาติธุรกิจ (28 กรกฎาคม 2548):16

ประชาไท(21 สิงหาคม 2548)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ส่วนที่ 4 บทที่ 2 การพัฒนาพื้นที่สามจังหวัดชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก. แหล่งที่มา: http://www.nesdb.go.th/plan/data/plan5/data/M4_2.doc [20 ตุลาคม 2551]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ภาคที่ 4 แผนงานที่ 9 บทที่ 4 แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก. แหล่งที่มา: http://www.nesdb.go.th/plan/data/plan6/data/M10_4.doc [20 ตุลาคม 2551]

ผู้จัดการออนไลน์ (27 กรกฎาคม 2548)

พยุงศักดิ์ คชสวัสดิ์. “บทบาทภาคเอกชนกับการจัดการน้ำในประเทศไทย กรณีบริษัทประปาปทุมธานี จำกัด” ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ, หน้า 105-122. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548.

พิเชษฐ์ มโนพัฒนาสุนทร. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ : ศึกษากรณี จังหวัดระยอง ปี พ.ศ. 2548, เอกสารวิจัย สาขารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ภาควิชาวิศวกรรมทรัพยากรน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนหลักการพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก, 2542.

มติชนรายวัน (23 กรกฎาคม 2548): 20.

มานพ มั่นประสิทธิ์. สมาชิกกลุ่มทำนา ตำบลหนองละลอก. สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2551.

มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ. “น้ำของใคร...เพื่อใคร...โดยใคร...?”, ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ, หน้า37-83. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,เอกสารประกอบการสัมมนา, ความขัดแย้งในการจัดการน้ำภาคตะวันออก: กรณีศึกษาจังหวัดระยอง , 2548.(อัดสำเนา)

มนตรี จันทวงศ์. “สถานะนโยบายน้ำของประเทศไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่การแปรรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ”, ใน มนตรี จันทวงศ์. บรรณาธิการ. ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ, หน้า3-18. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548.

มนตรี จันทวงศ์. “วิกฤตเศรษฐกิจ โอกาสทอง..แปรรูปน้ำ”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ,30:36-37.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. แนวนโยบายการจัดการนำสำหรับประเทศไทย เล่ม 2.กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.2544.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด.การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ บูรณาการอะไร?. มติชนรายวัน(13 กรกฎาคม 2548)

รัชยุทธ์ วงศ์ภุชงค์. ประธานชุมชนซอยร่วมพัฒนา. สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2551.

วิชิต สุขสำราญ. แกนนำชุมชนปากน้ำ2. สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2550.

ศรีสุวรรณ ควรขจร และ กฤษดา บุญชัย.กระบวนการแปรรูปน้ำจากระดับโลกสู่ประเทศไทย.ใน มนตรี จันทวงศ์.บรรณาธิการ.ถอดรหัสสงครามแย่งชิงน้ำ, หน้า19-36. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.2548.

สภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้น้ำอย่างยั่งยืน, คำแถลงถึงรัฐบาล, 2548.

สมาน อุทัยศรี. ผู้จัดการสำนักงานประปาระยอง. สัมภาษณ์, 30 กรกฎาคม 2551.

สหัทยา วิเศษ และ นิคม บุญเสริม.การจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน.กรุงเทพฯ.โรงพิมพ์เดือนตุลา,2547

สาย กังกเวคิน. คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก. สัมภาษณ์, 6 มิถุนายน 2550.

สุธาวัลย์ เสถียรไทย, ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม.กรุงเทพฯ:สายธาร,2544.

สมบูรณ์ โกกนุทาภรณ์. คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก. สัมภาษณ์, 3 สิงหาคม 2550.

สมพงษ์ ผึ่งแผ่. แกนนำชุมชนทับมา. สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2551.

สมศักดิ์ ศรีจันทร์. หัวหน้าฝ่ายจัดสรรน้ำโครงการชลประทานระยอง. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2551.

หนังสือที่ สร.กปภ.23/2549 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2549 อ้างถึงใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, รายงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาขาดน้ำและการสร้างเมืองน่าอยู่ในจังหวัดระยอง. ส่วนหนึ่งของโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไท.2548.

หนังสือร้องเรียนเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ที่ คปอ.12/2549 วันที่ 19 ธันวาคม 2549.

หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0410/16401

หน่วยปฏิบัติการวิจัยระบบการจัดการแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการทรัพยากรน้ำ เชิงพื้นที่พร้อมระบบสนับสนุนการตัดสินใจ และกระบวนการทางสังคม ในบริเวณพื้นที่จังหวัดระยอง, 2550.

อดิศร์ อิศรางกูร และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์.การจัดการทรัพยากรน้ำด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์. ใน มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และ อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, บรรณาธิการ.ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้, หน้า85-108. กรุงเทพฯ.ฝ่ายทรัพยากรและธรรมชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2538.

อดิศักดิ์ สารพิทักษ์. ประธานชุมชนก้นปึก. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2551.

อมรา พงษาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรลีรดะพันธุ์. “องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย.” ใน รายงานผลการวิจัยเรื่อง “องค์การให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย”. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2541.

ภาษาต่างประเทศ

Asit K. Biswas.Water Resources Development. An assessment of future global water issues, 2005.

Annabelle Houdret and Miriam Shabafrouz, Privatization in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation: INEF Report 84/2006.Institute for Development and Peace, University Duisburg Essen, 2006.

A.E.Utton and L.Telaff .Water in a Developing World: The Management of Critical Resource.Westview Press,1978.

Belinda Calaguas,et.al, New Role New Rule: does private sector participation benefit the poor? [Online], 2005, Available from: http://www.id21.org/insight/insights45/insights-iss45-art07.html [2008, March 22]

Bruns and Meinsen-Dick. “Renegotiating Water Rights: Directions for Improving Public Participation in South and Southeast Asia, Participation in Turbulent Times,” Conference of the International Association for Public Participation, Toronto, Canada. 1997.

Cooke and Kothari’s. Participation: the New Tyranny?.London: Zed Books, 2001.

David Hall, Water in public hand [Online], 2004. Available from: http://www.worldpsi.org/Content/ContentGroups/English7/Sectors/Utilities1/EN_Water_in_Public_Hands.pdf [2008, March 20]

Duda, A. and El-Ashry, M “Addressing the Global Water and Environmental Crises through Integrated Approaches to the management of Land, Water and Ecological Resources". Water international 25(1), 2000.

Elinor Ostrom, Governing the Common: The Evolution of Institutions for Collective Action.Cambridge University Press,1990.

Erik Glaas, Decentralised Management and Community Participation, Master of Science Thesis, Environmental Science Programme, Linköpings universitet, 2007.

Gabrella Elgegren Vasques, Good Governance and User’Participation in Public Water Supply Management in Urban and Peri-Urban Zone from Developing Country, 2004.

Global Water Partnership, Effective water governance: learning from the dialogues[Online], 2002. Available from: http://www.gwpforum.org/gwp/library/Effective%20Water%20Governance.pdf [2008, March15]

Global Water Partnership.. Integrated water resources management. (TAC background paper; no.4) [Online], 2000. Available from: http://www.gwpforum.org/gwp/library/Tacno4.pdf [2008, March 12]

GWP, “Toward water security: a framework for action”, Global Water Partnership, 2000.

Harald D.Frederiksen, “Water resource Institutions: Some Principles and Practice”.World Bank Technical Paper, Number191 Washington DC: World Bank, 1998.

Jan Kooiman, Governing as Governance.SAGE Publications, UK-USA-India, 2003.

Jessica Budds and Gordon McGranahan, Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia, and Latin America, in

Water Privatization .Environment&Urbanization Vol.15 No.2 October 2003, 2003.

Joyeeta Gupta, "Glocal" Water Governance: Controversies and Choice, UNESCO-IHE Institute for Water Education, 2007.

Judith A. Rees. Regulation and Private Participation in the Water and Sanitation Sector, Global Water Partnership Technical Advisory Committee (TAC), Global Water Partnership/ Swedish International Development Cooperation Agency Stockholm Sweden. 1998.

Kannika Janchidfa. Sectoral and Procedural Equity in Water Allocation: The Case of the Eastern Seaboard Development Programme in Thailand. M.Sc.Thesis. School of Environment, Resource and Development, Asian Institute of Technology, Thailand. 2007.

Karen Bakker "Archipelagos and networks: urbanization and water privatization in the South." The Geographical Journal 169(4), 2003.

Linden Vincent, Mobilising Opportunities for Water Security: Politics, Institutions and Participation in Water Governance[Online], 2006. Available from: http://www.splash.bradford.ac.uk/files/PDF%20Linden%20Vincent%20seminar%205.pdf [2008, March 10]

Miloon Kothari, Privatization human right-the impact of globalization on access to adequate housing, water and sanitation [Online],2003. Available from: http://www.socialwatch.org/en/informesTematicos/66.html [2008, March 20]

Montree Chantawong. Civil society participation in river basin planning: a new blueprint?. Mekong Update & Dialogue Vol. 5 No. 2 April-June 2002.

Montree, et.al, Water Privatization in Thailand, Foundation for Ecological Recovery, 2002

Peter H. Gleick, Gary Wolff, Elizabeth L. Chalecki, Rachel Reyes, The New Economy of Water The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, 2002.

Peter Rogers and Alan W. Hall, Effective water governance. Global Water Partnership, TEC Background Paper, No.7, 2003.

Philippus Wester,Hugo deVos and Jim Woodhill, The Enabling Environment, E-Forum of the FAO/Nethelands Confernce on Water for Food and Ecosystems. Available from: http://www.fao.org/ag/wfe2005/docs/Theme_III.doc [2008, March 22]

Pierre. J (ed.), Debating Governance. London: Oxford University Press, 2000.

Public Citizen, Profit Stream: The World Bank&Greedy Global Water Company[Online], 2002. Available from: http://www.wateractivist..org [2008, March 20]

Public Citizen, Citizen's Guide to Water privatization [Online], 2004. Available from: http://www.wateractivist..org [2008, March 20]

Puspa Raj Khanal, Participation and Governance in Local Water Management [Online], 2005. Available from: http://www.brad.ac.uk/acad/bcid/GTP/Khanal.pdf [2008, March 25]

R.A.W. Rhodes., Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

Tom Frank, "Water Governance – What is the consensus?", The Water Consensus - Identifying the Gaps, Bradford Centre for International Development, Bradford University, 2004.

United Nation, Millennium Declaration. [Online], 2000. Available from: <http://www.un.org/millennium/summit.htm>.[2008, April 1]

United Nations, Proceedings of The Regional Seminar on Systems Analysis for Water Resources Development: Water Resource Series No.61.United Nations publications,1985.

United Nation Development Programme (UNDP). Governance for sustainable human development [Online], 1997. Available from: http:// www.undp.org/policy/default.htm>.[2008, March 12]

UNDP and IFAD, The Challenges of Water Governance, The United Nations, World Water Development Report 2: Water a shared responsibility [Online], 2006 . Available from: http://www.undp.org/water/watergovernace.html [2008, March 12]

United Nations Department of Economic and Social Affairs, United Nations Development Programme and United Nations Economic Commission for Europe, Governing Water Wisely for Sustainable Development; Management Challenges : Stewardship and Governance, 2003

World Meteorological Organization, International Conference on Water and Environment: Development Issues for the 21st Century: The Dublin Statement and Report of the Conference [Online], 1992. Available from: http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedece.html [2008, March 23]

World Bank, Water Resources Management. Policy paper(Washington, DC: World Bank,1993)

Tom Frank, “Water Governance – What is the consensus?”, The Water Consensus - Identifying the Gaps, Bradford Centre for International Development, Bradford University, 2004

ภาคผนวก

ลำดับเหตุการณ์สำคัญปัญหาวิกฤติน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออก
ช่วงปี 2548

- 9 มิถุนายน 2548: มีรายงานข่าวว่าจังหวัดระยองเริ่มมีปัญหาการขาดแคลนน้ำเพราะฝนทิ้งช่วง น้ำในอ่างเก็บน้ำมีไม่ถึง 20 ล้านลูกบาศก์เมตร น้ำมีพอใช้แค่เดือนมิถุนายน เท่านั้น ภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบแน่นอน

- 14 มิถุนายน 2548: นายเนตร อัจฉริยะพิทักษ์ หัวหน้าโครงการชลประทานระยอง รายงานว่าสถานการณ์การใช้น้ำเข้าสู่ขั้นวิกฤติ และนายพีระพัฒน์ รุ่งเรืองศรี ผู้อำนวยการสำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ให้ความเห็นว่า ถ้าฝนไม่ตกภายในวันที่ 16 จะทำให้เกิดวิกฤตน้ำ ดังนั้น จึงเสนอมาตรการสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม 3 มาตรการหลัก คือ 1) ให้โรงงานลดการผลิตลง 40% จะช่วยยืดอายุการใช้น้ำไปถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2) ให้โรงงานเจาะบ่อบาดาลเพิ่มเติม 3) ให้นำน้ำมาใช้ใหม่ตามหลัก 3R (Reduce Reuse Recycle)

- 15 มิถุนายน 2548: นายเสนอ จันทรา ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ได้ชี้แจงว่าปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลลดลงอย่างมาก ส่งผลกระทบระบบการผลิตน้ำประปาและแรงดันน้ำลดต่ำ จนต้องลดการส่งน้ำให้โรงงานอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด พร้อมเตรียมเรียกโรงงานประชุมขอความร่วมมือประหยัดน้ำ และได้ทำเรื่องขอเครื่องบินเพื่อทำฝนเทียม นอกจากนี้ ด้านสำนักงานการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดได้แจ้งขอ ความร่วมมือผู้ประกอบการโรงงานทุกแห่งให้ลดการใช้น้ำ10%

- 17 มิถุนายน 2548: นายสุเมธ วัฒนญาณนนท์ หัวหน้าฝ่ายบริหารและจัดการน้ำสำนักงานชลประทานที่ 9 จ.ชลบุรี ผู้ดูแลการใช้น้ำในภาคตะวันออกเผยถึงปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำต่างๆ ในภาคตะวันออกแห้งขอดทุกอ่าง จะใช้น้ำได้นานที่สุด 60 วัน หากไม่มีฝนตกจะส่งผลกระทบต่อโรงงานและโครงการต่างๆ โดยต้องหยุดชะงักและส่งผลกระทบต่อเม็ดเงินการลงทุนไม่ต่ำกว่าแสนล้านบาท

- 18 มิถุนายน 2548: นายเชวง ชูศรี รองผู้ว่าการ กปภ. เปิดเผยว่า บริษัท อีสต์วอเตอร์ กำลังดำเนินโครงการปรับปรุงเส้นท่อเพื่อผันน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายไปยังถังพักน้ำดิบขนาด 4,000 ลบ.ม. ที่รับน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ซึ่งจะนำมาจ่ายมาพื้นที่ จ.ชลบุรีเพิ่มขึ้น สำหรับสำนักงานประปาระยองยังคงจ่ายน้ำให้ตามปกติ แต่หากฝนไม่ตกจะต้องมีการจ่ายน้ำเป็นช่วงเวลา และ กปภ. ได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยทำหนังสือแจ้งกระทรวงเกษตรฯ เพื่อผลักดันโครงการวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ อ.วังจันทร์ จ.ระยอง ไปยังอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล

- 20 มิถุนายน 2548: นายเสนอ จันทรา ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องวิกฤตน้ำอย่างเร่งด่วนคือการปรับลดอัตราการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่ 10-40% รวมทั้งรณรงค์ให้โรงงานอุตสาหกรรมนำน้ำที่ใช้แล้วกลับมาใช่ใหม่ และมีการจัดตั้งศูนย์ภัยแล้งและสนับสนุนปฏิบัติการฝนหลวงภาคตะวันออกขึ้น เพื่อทำฝนหลวงเติมน้ำให้อ่างเก็บน้ำดอกกรายและอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลให้มีปริมาณเพิ่มขึ้น “หากปรับลดการจ่ายน้ำ 40% จะสามารถใช้น้ำที่เหลืออยู่จนถึง 30 กรกฎาคม” ส่วนแผนด้านการแก้ปัญหาระยะยาวนั้นจะมีโครงการผันน้ำจากต้นคลองน้ำหูมามาบตาพุด โครงการวางท่อส่งน้ำมาจากคลองทับมาและโครงการวางท่อส่งน้ำมาจากแม่น้ำระยอง โดยมีบริษัท อีสท์ วอเตอร์ เป็นผู้ดำเนินการ ส่วนแผนระยะสั้นจะมีการนำน้ำบาดาลในจังหวัดมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม

นายบัณฑิต ปัทวีคาถา เลขาธิการกลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ได้ออกมาชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการขาดน้ำในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีว่า จะทำให้โรงงานต้องหยุดยาวจนทำให้เป็นผลเสียหายถึง 300,000 ล้านบาท

- 22 มิถุนายน 2548: พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ยืนยันนิคมอุตสาหกรรมระยองและชลบุรีไม่ขาดน้ำ โดยให้สัมภาษณ์ว่า “วันนี้น้ำมี เดิมทีทุกคนวิตกว่าน้ำจะไม่เพียงพอต่อการใช้ประกอบการ แต่วันนี้น้ำในอ่างเก็บน้ำที่มาบตาพุดทั้ง 3 อ่าง สามารถมีไว้ใช้ได้ถึง 2 เดือนแบบสบายๆ แม้จะไม่มีฝน” เพราะได้มีการทำฝนเทียมตลอดและการไหลสู่อ่างเก็บน้ำมากพอสมควรและกล่าวถึงว่าไม่มีผลกระทบต่อกำลังการผลิต “ตอนนี้เต็มสตีม เอาเลยเต็มที่ เดี๋ยวจะค่อยเติมให้”

นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบดูแลกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่ดูแลกรมทรัพยากรน้ำบาดาล นายยงยุทธ ติยะไพรัช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงตรวจพื้นที่ ประกาศให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลดำเนินการขุดบ่อบาดาลให้เสร็จภายใน 7 วัน พร้อมทั้งเชื่อมต่อท่อให้น้ำจากบ่อบาดาลไหลลงมาสู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและอ่างเก็บน้ำดอกกรายเพื่อเพิ่มปริมาณน้ำอีก 2 แสน ลบ.

นายวันชัย หล่อวัฒนตระกูล กรรมการผู้จัดการบริษัท อีสท์ วอเตอร์ กล่าวว่า ปัญหาการขาดน้ำในระยองมีสาเหตุมาจากฝนขาดช่วงและความต้องการใช้น้ำสูงขึ้น ดังนั้นถ้าฝนไม่ตกจะมีน้ำใช้ถึงแค่ปลายเดือนสิงหาคม และบริษัท จะลดการจ่ายน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำนิคมอุตสาหกรรม 10% จาก 550,000 ลบ.ม./วัน เหลือ 450,000 ลบ.ม./วัน พร้อมกับมีมาตรการรณรงค์ตั้งแต่ 27 มิถุนายนนี้ และบริษัทเตรียมลงทุนอีก 350 ล้านบาท เร่งโครงการเชื่อมประสานท่ออ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล-มาบตาพุด กับหนองปลาไหล 1 ส่วนระยะยาวจะลงทุนวางท่อเชื่อมทั้งพื้นที่ฉะเชิงเทรา-ชลบุรี

ดร.ปีติ ยิ้มประเสริฐ กรรมการอำนวยการบริษัท ไทยออยส์ ชี้แจงว่าบริษัทได้ทำน้ำจืดจากน้ำทะเลในราคาหน่วยละ 80 บาท ซึ่งมีราคาสูงกว่าจากบริษัทอีสท์ วอเตอร์

- 23 มิถุนายน 2548: นายยงยุทธ ติยะไพรัช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมคณะได้เดินทางไปดูและรับทราบสถานการณ์น้ำในจังหวัดระยอง หลังจากที่ผู้ประกอบการออกมาโวยเรื่องการขาดแคลนน้ำดิบในกระบวนการผลิต นายยงยุทธ เห็นว่า การเสนอข่าวการขาดน้ำทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่มั่นใจในประเทศไทย ดังนั้น จึงขอให้โรงงานเดินเครื่องเต็มที่เพราะหากไม่มีฝนตกจริงก็จะมีน้ำใช้ถึง 48 วัน แต่ถ้ามีฝนตกและใช้อย่างประหยัดจะมีน้ำใช้ได้ถึงเดือนกันยายน

- 24 มิถุนายน 2548: หลังจากที่รองนายกรัฐมนตรีเดินทางมาดูสถานการณ์น้ำในพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรมได้ทำหนังสือแจ้งไปยังผู้ประกอบการแต่ละแห่ง ขอยกเลิกมาตรการการปรับลดการใช้น้ำลง 40% โดยให้ใช้น้ำได้ 100% แต่ขอให้ยังคงใช้น้ำอย่างประหยัด

- 27 มิถุนายน 2548: นายสันติ บันเทิงจิตร หัวหน้าทรัพยากรธรณี จ.ระยอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงพื้นที่สำรวจพื้นที่แหล่งน้ำใต้ดินพร้อมทั้งทำแผนการขุดเจาะโดยคาดว่าจะใช้เวลาประมาณ 2 วัน ในการดำเนินการสำรวจ

- 28 มิถุนายน 2548: มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มิถุนายน 2548 เห็นชอบให้กรมชลประทานดำเนินตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอให้ดำเนินการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายเพื่อมาเพิ่มในอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล

คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมด้วยนายบรรพต หงส์ทอง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายสามารถ โชคคณาพิทักษ์ อธิบดีกรมชลประทานและคณะเดินทางไปติดตามสถานการณ์ในพื้นที่ จ.ระยอง พร้อมทั้งเข้าร่วมประชุมวางแผนจัดสรรน้ำ ณ ห้องประชุมอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ซึ่งการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าขณะนี้คงต้องขุดบ่อบาดาล ตามนโยบายนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำ 200,000 ลบ.ม. และจัดหาน้ำเพิ่มเติมจากแหล่งน้ำต้นทุนต่างๆ ประมาณ 600,000 ลบ.ม./วัน จะสามารถใช้ได้ถึงวันที่ 15 ส.ค.2548 สำหรับการแก้ปัญหาในระยะต่อไปจะต้องดำเนินการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ อ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ และอ่างเก็บน้ำดอกกรายเพื่อมาเพิ่มในอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล

- 29 มิถุนายน 2548: นายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม โดยอนุมัติงบประมาณรวม 578 ล้านบาท ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมชลประทานดำเนินโครงการระบบคลองผันน้ำและอุโมงค์ผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ไปอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล จ.ระยอง

นายยงยุทธ ติยะไพรัช รมว. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ชี้แจงว่า เจ้าหน้าที่ได้เริ่มขุดบ่อบาดาลเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำภาคตะวันออกแล้ว ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้สำรวจพบน้ำใต้ดินกว่า 200,000 ล้านลบ.ม. สามารถนำมาใช้ได้สูงถึงวันละ 7 ล้านลบ.ม. จากความต้องการเพียงวันละ 500,000-700,000 ลบ.ม.

- 1 กรกฎาคม 2548: ศูนย์ประสานและติดตามสถานการณ์น้ำ กรมชลประทาน เปิดเผยว่าปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและอ่างเก็บน้ำดอกกราย ล่าสุด (30 มิ.ย. 48) มีปริมาณน้ำรวมกันประมาณ 30.70 ล้านลูกบาศก์เมตรและในวันที่ 1 ก.ค.48 มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างเก็บน้ำทั้งสองแห่งรวมกัน 202,000 ลูกบาศก์เมตร และกรมชลประทานได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องวางแผนจัดหาน้ำเพิ่มเติมจากแหล่งน้ำอื่นๆอีกวันละ 600,000 ลูกบาศก์เมตร เพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมในพื้นที่ จ.ระยอง

- 4 กรกฎาคม 2548: ศูนย์ประสานและติดตามสถานการณ์น้ำ กรมชลประทาน เปิดเผยว่า ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและอ่างเก็บน้ำดอกกราย ล่าสุด (3 ก.ค. 48) มีปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำรวมกัน 29.71 ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำทั้งสองแห่งจะสามารถสนับสนุนการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมและอื่นๆ ได้จนถึงวันที่ 18 กันยายน 2548

- 5 กรกฎาคม 2548: กรมชลประทานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการวางแผนและแนวทางแก้ไขร่วมกันซึ่งจะดำเนินการ ดังนี้ การศึกษาแผนการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปยังอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล การศึกษาการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายไปยังอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล การศึกษาปรับปรุงอ่างเก็บน้ำดอกกราย และการศึกษาการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ไปลงอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล

- 11 กรกฎาคม 2548: กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเปิดเผยว่า การระดมเครื่องขุดเจาะบาดาลจากหลายแหล่งแล้วก็ยังไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมาย เพราะหากจะขุดเจาะให้ได้น้ำ 2 แสน ลบ.ม. นั้น จะต้องขุดเจาะบ่อบาดาลให้ได้อย่างน้อย 300 บ่อ แต่ละบ่อใช้เวลาขุดประมาณ 1 สัปดาห์

- 15 กรกฎาคม 2548: คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ เปิดเผยถึงการติดตามการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ จ.ระยอง จะดำเนินการเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะเร่งด่วน ได้เร่งรัดการปฏิบัติการฝนหลวงให้ได้ปริมาณน้ำเข้าอ่าง จำนวน 100,000-200,000 ลบ.ม./วัน นอกจากนั้นจะมีการผันน้ำจากแม่น้ำระยองและคลองทับมาเข้าสู่ระบบท่อน้ำของบริษัท อีสท์ วอเตอร์ โดยบริษัท อีสท์วอเตอร์ ดำเนินการระยะสั้น กรมชลประทานได้เร่งรัดดำเนินการวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ลงอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล รวมทั้งวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำดอกกรายลงอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล สำหรับระยะยาว กรมชลประทานจะดำเนินการวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ลงอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล

- 18 กรกฎาคม 2548: นายวิรัช คชสาร กำนัน ต.ทับมา อ.เมืองระยอง พร้อมตัวแทนชาวตำบลทับมาจำนวน 10 คน ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการแก้ไขปัญหาวิกฤตโรงงานอุตสาหกรรมขาดแคลนน้ำแก่นายเสนอ จันทรา ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในตำบลทับมาเห็นว่าการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นด้วยการผันน้ำจากฝายทับมาและการขุดเจาะบาดาลในพื้นที่ดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาที่ผลักภาระที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและส่งผลกระทบแก่ชาวตำบลทับมา ทั้งภาคเกษตรกรรมและน้ำอุปโภคบริโภค

- 19 กรกฎาคม 2548: นายพินิจ จารุสมบัติ ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง และการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบและได้มอบหมายให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมจัดทำแผนแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำในภาคตะวันออกโดยเร่งด่วน เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 2 สิงหาคม 2548

- 22 กรกฎาคม 2548: นายสาธิต ปิตุเตชะ อดีต ส.ส. จ.ระยอง เขต 1 พรรคประชาธิปัตย์ นายประเสริฐ วงษ์ศรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง นายวิรัช คชสาร กำนันตำบลทับมา นายสุจินต์ สาครเสถียร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทับมา พร้อมชาวบ้านร่วมกันแถลงกรณีชาวบ้าน ต.ทับมา คัดค้านการต่อท่อส่งน้ำจากฝายน้ำล้นคลองทับมาและคลองกิ่วส่งให้โรงงานอุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยยืนยันว่าจะต้องให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ และศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งหากรัฐยังเดินหน้าจะฟ้องศาลปกครองและได้มีการจัดกำลังเฝ้าระวังไม่ให้สูบน้ำไปใช้

- 23 กรกฎาคม 2548: นายพีรพงษ์ สุวรรณมนตรี ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 9 กล่าวว่าชาวบ้านไม่เข้าใจเพราะเห็นว่าอ่างเก็บน้ำยังไม่เปิดให้ประชาชนใช้ แต่กลับส่งให้โรงงานขอยืนยันว่ามีแผนรองรับสำหรับภาคเกษตรกรรมแล้ว โดยอ่างเก็บน้ำดอกกรายและหนองปลาไหลมีปริมาณน้ำรวม 25.45 ล้านลบ.ม. จะใช้ได้ถึงวันที่ 24 สิงหาคม หากรวมน้ำก้นอ่างอีก 10 ล้านลบ.ม. จะใช้ได้ถึงสิ้นเดือนกันยายน จึงเตรียมน้ำจากหลายแห่งเพื่อให้ใช้ได้ถึงสิ้นปี เช่น วางท่อสูบน้ำจากแม่น้ำระยอง บ่อบาดาล และฝนหลวง แต่ขณะนี้ภาคอุตสาหกรรมกำลังวิกฤตจึงขอใช้น้ำก่อน

- 24 กรกฎาคม 2548: ได้มีการเจรจาระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง กับชาวบ้าน ต.ทับมา มากกว่า 300 คน รวมถึงนายนิวัฒน์ พันชั่ว ส.ว.ระยอง ในฐานะประธานคณะกรรมาธิการเกษตร วุฒิสภา ที่จะทำหนังสือสอบถามโครงการดังกล่าวไปถึง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รวมทั้งนายวิรัช คชสาร กำนันตำบลทับมาทำหนังสือแจ้งความเดือดร้อนของประชาชนไปยังจังหวัด ผู้ว่าฯ ระยองจึงยอมชะลอโครงการดึงน้ำจากคลองทับมาออกไปตามข้อเรียกร้องเพื่อศึกษาผลดีผลเสียและจะให้คำตอบชาวบ้านอีกหลังจากนี้ 1 สัปดาห์

- 25 กรกฎาคม 2548: รัฐบาลได้ออกมายืนยันว่าในระยะสั้นจะมีน้ำใช้ 200 วัน โดยที่ฝนไม่ตกซึ่งจะมีการผันน้ำจากแม่น้ำระยองวันละ 120,000 ลบ.ม. ผันน้ำจากคลองทับมาและคลองน้ำหูวันละ 100,000 ลบ.ม. ขุดบ่อบาดาล 300 บ่อ ได้น้ำวันละ 180,000 ลบ.ม. รวม 400,000 ลบ.ม. มีน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำดอกกรายวันละ 100,000 ลบ.ม. ซึ่งหากรัฐดำเนินการได้ตามแผนจะมีน้ำเพียงพอต่อความต้องการใช้ในอุตสาหกรรมโดยไม่ต้องลงกำลังการผลิต

- 26 กรกฎาคม 2548: กรมชลประทานสั่งปิดแม่น้ำระยองชั่วคราวเพื่อป้องกันน้ำไหลลงสู่ทะเล ซึ่งกำหนดเดิมจะปิดทำการปิดแม่น้ำระยองในวันที่ 29 กรกฎาคม ผลจากการปิดแม่น้ำระยองช่วยรักษาปริมาณน้ำที่ไหลทิ้งลงทะเลและให้มีปริมาณน้ำเพียงพอที่จะผันสู่คลองทับมาและคลองน้ำหูเพื่อส่งเข้าระบบท่อของการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

- 27 กรกฎาคม 2548: นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยืนยันให้แก้ปัญหาด้วยการต่อท่อเชื่อมเพื่อดึงน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ดอกกราย และประแสร์ เพื่อป้อนโรงงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด รวมถึงการดึงน้ำจากแม่น้ำระยองและแม่น้ำบางปะกงด้วย โดยนายกฯ ได้สั่งให้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเข้าร่วมหารือภาครัฐเพื่อแก้ปัญหาขาดน้ำที่เกิดขึ้น

- 28 กรกฎาคม 2548: คณะกรรมาธิการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ได้มีการประชุมเรื่องการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำขาดแคลนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก มีความเห็นว่ามาตรการต่างๆ ของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบตามประเด็นที่เป็นข้อร้องเรียน ที่ประชุมจึงมีมติเห็นควรทำหนังสือยื่นให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

- 31 กรกฎาคม 2548: กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลนำโดยนายวรวิทย์ ศุภโชคชัย นายกเทศมนตรีพร้อมชาวบ้านกว่า 200 คน ได้รวมกันเพื่อคัดค้านการสร้างทำนบกั้นแม่น้ำระยอง เพราะจะส่งผลกระทบในหลายๆด้าน คือ เมื่อปิดทำนบจนไม่มีน้ำไหลลงสู่ทะเลจะทำให้แม่น้ำระยองเน่าเสียหมด น้ำเค็มจะหนุนสูงเรือประมงไม่สามารถเข้าจอดเทียบท่าได้ สัตว์น้ำหลายชนิดไม่มีที่อยู่อาศัย และส่งผลต่อป่าชายเลนที่มีอายุ 200 ปี โดยผู้ที่มาชุมนุมต้องการให้ยุติการสร้างและรื้อทำนบที่ก่อสร้างออกให้หมดภายใน 5 วัน หากไม่ดำเนินการชาวบ้านจะบุกรื้อเอง

- 1 สิงหาคม 2548: ชาวเนินพระ มาบตาพุด และพื้นที่ใกล้เคียงได้ยื่นหนังสือถึง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรื่องขอคัดค้านการใช้น้ำจากคลองน้ำหูเพื่อการใช้ในอุตสาหกรรมเพราะเป็นแหล่งน้ำของชาวบ้านที่ใช้ในการเกษตร เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลาน้ำจืด และเพื่อป้องกันการขาดแคลนน้ำของประชาชน

- 2 สิงหาคม 2548: ชาวบ้านราว 300 คน จาก อ.บ้านฉาง อ.แกลง อ.วังจันทร์ และกิ่งอ.เขาชะเมา พร้อมด้วยตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ชุมนุมกัน เพื่อคัดค้านนโยบายรัฐที่จะผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลเพื่อป้อนให้อุตสาหกรรม นอกจากนี้ชาวบ้านได้ร่วมกันลงลายมือชื่อในหนังสือคัดค้านกรณีดังกล่าวมอบให้ นายนพรัตน์ เอื้อตระกูล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นตัวแทนยื่นหนังสือผ่านทาง ร.ต. กฤษฎา การุณ ส.ส.ระยอง เขต 2 และนายวิรัตน์ รัตนวิจิตร นายอำเภอแกลง ซึ่งเป็นตัวแทนทางภาครัฐมาพบกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านเพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีได้พิจารณา

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร จ.จันทบุรี ได้เห็นชอบแผนการจัดการน้ำโดยใช้งบประมาณรวม 4.8 หมื่นล้านบาท ที่เสนอโดยนายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี ที่ดูแลรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาวิกฤตน้ำภาคตะวันออกโดยแบ่งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ดังนี้

มาตรการแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน ได้แก่

1.โครงการฝนหลวง

2.โครงการผันน้ำจากแม่น้ำระยองและผันน้ำจากคลองทับมา-คลองน้ำหู-นิคมอุตสาหกรรม

3.โครงการขุดเจาะน้ำบาดาล

4.โครงการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์-หนองปลาไหล และมาตรการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นมีทั้งหมด 13 โครงการ งบประมาณ 2708.60 ล้านบาท

- 3 สิงหาคม 2548: นายปรัชญา สมะลาภา ประธานหอการค้า จ.ระยอง กล่าวว่า ขณะนี้ในพื้นที่ จ.ระยอง กำลังชุลมุนเรื่องการแย่งทรัพยากรน้ำกันอยู่เป็นจุดๆ น้ำบาดาลที่ทางรัฐหวังจะเอาไปช่วยอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถนำไปใช้ได้ประสบกับความล้มเหลว เพราะพื้นที่บางแห่งที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเข้าไปขุดเจาะเป็นที่ชาวบ้าน ชาวบ้านก็ไม่ยอมให้ขุดจึงอยากให้ทางรัฐปรับแผนและมีนโยบายอย่างชัดเจนเพื่อจะนำการพัฒนา จ.ระยองให้เคลื่อนไปได้ทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม

- 6 สิงหาคม 2548: ชาวบ้านในเขตเทศบาลนครระยอง จาก 25 ชุมชนชุมนุมคัดค้านการสร้างทำนบกั้นแม่น้ำระยอง บริเวณชลประทานสาย 1 ประตูรัฐอำนวย ถนนริมน้ำ ต.เชิงเนิน อ.เมืองระยอง ขอยื่นคำขาดให้รื้อถอนออกไปทันทีและจะรวมกันอีกครั้ง วันที่ 11 สิงหาคมนี้ เพื่อยื่นหนังสือกับนายนิวัฒน์ พ้นชั่ว ส.ว.ระยอง ที่จะมารับเรื่องเพื่อนำเข้าสภาให้ทบทวนถึงการกระทำของกรมชลประทาน ซึ่งนายบรรเลง บรรเทิงเสนาะ กล่าวว่าชาวบ้านเดือดร้อนไม่ได้มีนักการเมืองหนุนหลังชาวบ้านในพื้นที่ย่อมทราบปัญหาได้ดีกว่าพวกนักวิชาการ เพราะเขาเกิดที่นี่อาศัยแม่น้ำระยองจับปูจับปลามานาน เมื่อปิดแม่น้ำไม่มีน้ำไหลผ่านลงทะเลอะไรจะเกิดขึ้นเสียหายย่อยยับ

- 16 สิงหาคม 2548: มีการจัดเสวนาในกิจกรรมราชดำเนินเสวนา ครั้งที่ 19 ประจำปี 48 เรื่อง “จัดสรรน้ำอย่างไรให้ถูกต้องและเป็นธรรม” โดยมีวิทยากรประกอบด้วยดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด นักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย นายสามารถ โชคคณาพิทักษ์ อธิบดีกรมชลประทาน นายชาญยุทธ เฮงตระกูล ส.ส.เขต 6 ชลบุรี นายสวัสดิ์ หอรุ่งเรือง ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท นครไทยสตริปมิล และนายสุทธิ อัชฌาสัย ตัวแทนภาคประชาชน

- 17 สิงหาคม 2548: ผู้สื่อข่าว “มติชน” ได้รับการร้องเรียนจากชาวบ้านภายในหมู่บ้านชนากานต์ ต.เนินพระ อ.เมืองระยอง ว่าน้ำประปาไม่ไหลมา 2 สัปดาห์ น้ำใช้ในห้องน้ำ-ห้องสุขาไม่มีน้ำใช้ ต้องสั่งซื้อน้ำจากรถบรรทุกคันเล็กเที่ยวละ 180 บาท แต่บางวันรถบรรทุกน้ำไม่มาส่ง เช่นเดียวกับที่ ต.มาบตาพุดและอ.บ้านฉาง ชาวบ้านได้โทรศัพท์แจ้งมาว่าน้ำประปาไหลไม่สม่ำเสมอ เดี๋ยวหยุดเดี๋ยวไหลทั้งเมือง เดือดร้อนกันทั่วต้องวิ่งซื้อน้ำใช้อุปโภค-บริโภค

นายสุทธิ อัชฌาสัย ตัวแทนภาคประชาชน กล่าวว่าการปิดปากแม่น้ำระยองอาจกระทบต่อระบบนิเวศทั้งป่าชายเลนและป่าแสมทำให้ชาวบ้านคัดค้านแผนการดังกล่าว ขณะที่กรมชลประทานไม่ได้หารือเรื่องนี้มาก่อน ทั้งที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดการใดๆก็ตามที่จะดำเนินการในท้องถิ่น หน่วยงานรัฐจะต้องหารือกับประชาชนไม่ใช่อ้างวิกฤตแล้วจัดการโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว

- 19 สิงหาคม 2548: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แถลงการณ์เรื่องข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกว่า ให้ชะลอการผันน้ำจากแหล่งน้ำต่างๆ ในกรณีฉุกเฉิน ในปีหน้าและปีต่อๆไปต้องให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตและการดำรงชีพก่อนโครงการใดๆ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และรัฐบาลต้องคำนึงถึงเกษตรกรและประชาชนมากกว่ากลุ่มอุตสาหกรรม

- 20 สิงหาคม 254: คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ ได้ชี้แจงว่าจะเสนอ ครม.วันที่ 23 สิงหาคม นี้ เพื่อพิจารณาการวางท่อส่งน้ำจากอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลมายังบริเวณท้ายเขื่อน จำนวน 6 จุด วงเงิน 350 ล้านบาท เพื่อสูบน้ำบริเวณท้ายเขื่อนเข้าสู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลในช่วงฤดูฝน นอกจากนี้กรมชลประทานจะเร่งทำฝายกั้นน้ำตามลำน้ำระยอง พร้อมทั้งติดตั้งเครื่องสูบน้ำจำนวน 249 เครื่อง เพื่อสูบน้ำเข้าสู่อ่างหนองปลาไหลและใช้สูบน้ำไปยังพื้นที่การเกษตรอื่นๆ

- 22 สิงหาคม 2548: นายเสน่ห์ จามริก ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แถลงถึงข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกว่า คณะกรรมการสิทธิฯ ส่งหนังสือถึง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีใน 4 เรื่อง 1.ให้ชะลอการผันน้ำจากแหล่งต่างๆ ในกรณีฉุกเฉินไว้ชั่วคราว เนื่องจากปริมาณน้ำยังเพียงพอถึงสิ้นปี 2.การผัน

น้ำในปี 2549 และปีต่อไปต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมวิถีชีวิตชุมชนก่อน 3.การบริหารจัดการน้ำต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง 4. ขอให้รัฐบาลคำนึงถึงประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นเกษตรกรรมมากกว่ากลุ่มอุตสาหกรรมที่สามารถพึ่งตนเองได้

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวถึงกรณีประชาชนใน จ.ระยอง ออกเคลื่อนไหวคัดค้านกรณีการผันน้ำจากแหล่งธรรมชาติไปให้ภาคอุตสาหกรรมว่า “คงไม่มีอะไรมาก มันมีคนส่วนหนึ่งที่ถูกยุ ความจริงมีการอธิบายชัดเจน ทหารเข้าไปทำก็อธิบายชัดเจน มันไม่มีปัญหาอะไร” ได้กล่าวถึงการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (อีไอเอ) ต่อไปว่า “คงไม่ต้องอีไอเอหรอก มีปัญหาฉุกเฉินขนาดนี้น้ำมีปัญหาขนาดนี้ ต้องเข้าไปแก้ปัญหา ถ้าอีไอเออยู่ ก็ไม่รู้จะอีอะไรแล้ว” และผู้สื่อข่าวมีการถามว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลชะลอการผันน้ำไว้ก่อนเพราะกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบอกว่า น้ำพอใช้ถึงสิ้นปี 48 นายกฯ กล่าวว่า “น้ำพอใช้ถึงสิ้นปี แต่ถ้าต้นปีมันหมดแล้วจะทำอย่างไร หรือว่ารอให้มันหมดแล้วค่อยว่ากัน”

นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ได้ชี้แจงถึงการบริหารจัดการแหล่งน้ำในภาคตะวันออกยังให้โอกาสบริษัท อีสท์วอเตอร์ดำเนินการตามแผนก่อน หากทำได้ตามเป้าหมายก็ไม่จำเป็นต้องสรรหาบริษัทรายใหม่เข้ามาช่วยบริหารน้ำ

- 23 สิงหาคม 2548: คุณหญิงสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ รมต.เกษตรและสหกรณ์ชี้แจงว่า ได้เตรียมแผนการแก้ปัญหาขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกเพิ่มเติมอีก 2 แผน คือ แผนผันน้ำจากลำน้ำสาขาสู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล และแผนการผันน้ำจากแม่น้ำจันทบุรีสู่อ่างเก็บน้ำประแสร์

นายสามารถ โชคคณาพิทักษ์ อธิบดีกรมชลประทาน กล่าวถึงกรณีที่หลายฝ่ายกังวลการทดน้ำในแม่น้ำระยองจะส่งผลกระทบต่อการทำประมงและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้น ขอชี้แจงว่าการผันน้ำจะทำเฉพาะน้ำส่วนเกินเท่านั้น น้ำที่ผันจากแม่น้ำระยองจะถูกนำไปเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำเพื่อนำไปใช้ให้เหมาะสม

นายเฉลิมพร กล่อมแก้ว กลุ่มผู้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป่าชายเลน จ.ระยอง กล่าวว่า ขณะนี้ป่าชายเลนในเขตเทศบาลเมืองระยองเหลืออยู่เพียงผืนเดียว ซึ่งหากมีปัญหาเรื่องน้ำเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะกระทบกับป่าชายเลน

- 25 สิงหาคม 2548: นายพินิจ จารุสมบัติ รองนายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงหลังการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม ว่า ที่ประชุมมีมติอนุมัติในหลักการโครงการมาตรการเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกจำนวน 8 โครงการ 284.70 ล้านบาท

- 6 ธันวาคม 2548: คณะกรรมาธิการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา ได้มีการประชุมเรื่อง พิจารณาศึกษาข้อมูลแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำในภาคตะวันออก ซึ่งที่ประชุมมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1.การวางท่อส่งน้ำเพื่อเชื่อมโยงไปยังลุ่มน้ำต่างๆ ควรมีมาตรการในการบริหารจัดการเรื่องน้ำให้ชัดเจน สำหรับภาคเกษตรกรรมน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และอุตสาหกรรมเท่าใด 2.ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลการใช้น้ำ 3.หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำหากนำมารวมไว้ในกระทรวงหรือทบวงเดียวกันอาจทำให้สามารถแก้ไขปัญหาน้ำทั้งระบบ และ 4.การจัดสรรน้ำในแต่ละพื้นที่หากให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรน้ำในรูปของคณะกรรมการจะทำให้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้

- 30 ธันวาคม 2548: นายวีระ หิรัญโชติ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ได้ทำหนังสือถึงประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ เรื่องโครงการแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำขาดแคลนในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ว่าข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการก่อสร้างทำนบกั้นแม่น้ำระยองเพื่อไปใช้ภาคอุตสาหกรรม กรมชลประทานได้รื้อทำนบดังกล่าวทิ้งแล้วเนื่องจากประชาชนคัดค้าน

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสันต์ชัย รัตนะขวัญ เกิดวันที่ 30 กันยายน 2523 สถานที่เกิด จังหวัดพัทลุง สำเร็จการศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีสังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2545 และปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2546 และได้เข้าศึกษาต่อหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2548