



บทที่ 5

การเมืองของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการพัฒนา

5.1 บทนำ

แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าการศึกษาหารือระหว่างประชาชนที่มีความเท่าเทียมกันจะนำมาซึ่งฉันทามติ หรือข้อตกลงร่วมระหว่างประชาชนที่มีเหตุมีผล ก้าวข้ามผลประโยชน์ส่วนตัว อิทธิพลหรืออำนาจได้ ความเชื่อเช่นนี้เป็นสมมติฐานของสังคมที่เป็นประชาธิปไตย อย่างเช่น ในสังคมสหรัฐอเมริกา ที่ประชาชนธรรมดาๆ สามารถเข้ามาร่วมประชุมปรึกษาหารือ หรือร่วมสร้างประเด็นนโยบายเพื่อให้เกิดการศึกษาหารือสาธารณะได้อย่างหลากหลาย ตั้งแต่เรื่องใกล้ตัว อย่างเช่น สุขภาพของวัยรุ่นในสังคม สถิติการในการทำงานไปจนถึงบทบาทของประเทศสหรัฐอเมริกาในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (National Issues Forum, 2010.) หรือกระบวนการของคณะลูกขุนพลเมือง (citizens'juries) ที่แพร่หลายอยู่ในหลายประเทศ ก็ใช้วิธีการสุ่มเลือกตัวแทนที่เป็นประชาชนธรรมดาๆ เข้ามาประชุมปรึกษาหารือในเรื่องสำคัญๆ ก่อนจะนำไปสู่การตัดสินใจ

และจากประสบการณ์ของประเทศที่นำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาใช้ในสังคมที่ยังไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ เงื่อนไขประการแรกๆ ดูเหมือนจะอยู่ที่การที่รัฐยอมรับในอำนาจของประชาชน เปิดโอกาสและสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือในกิจการสาธารณะอย่างในเทศบาลปอร์โต อะเลเกร เมืองหลวงของแกรนด์เดอซูล ประเทศบราซิล หรือรัฐเกอเรลา ในประเทศอินเดีย การเปลี่ยนเงื่อนไขดังกล่าวอยู่บนฐานของการยอมรับในอำนาจของประชาชน การไม่ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจ และปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

แต่เมื่อนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาใช้ในสังคมที่รัฐยังผูกขาดอำนาจการตัดสินใจอย่างสังคมไทย แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือดูเหมือนจะใช้งานได้เฉพาะในปริมนทลแห่งความร่วมมือ ในเรื่องที่อยู่ห่างไกลจากพรมแดนทางการเมืองในความหมายปกติอย่างกระบวนการสมัชชาสุขภาพ และสภาองค์กรชุมชน ในขณะที่การใช้กระบวนการปรึกษาหารือในการจัดการความขัดแย้ง ก็มีอยู่อย่างจำกัด เหตุเพราะต้องการผู้จัดที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถสร้างเงื่อนไขการปรึกษาหารือให้ผู้เข้าร่วมมีความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง แต่ในทางกลับกัน ในประเด็นปัญหาสาธารณะอย่างการบริหารจัดการน้ำ ที่มีกลไกที่สามารถรองรับกระบวนการปรึกษาหารืออย่างคณะกรรมการลุ่มน้ำ กลับถูกจำกัดศักยภาพทั้งในด้านอำนาจในการตัดสินใจ ศักยภาพและทรัพยากรจึงไม่เกิดการปรึกษาหารือที่มีความหมายต่อการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง กลไกการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ของรัฐบาลและระบบราชการใน

ฐานะกลไกการตัดสินใจที่มีอำนาจมากที่สุด ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ยังคงครองอำนาจนำอยู่ในสังคม กระบวนการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นถูกลดทอนให้เหลือเป็นเพียงพิธีกรรม เพื่อบรรเทาความร้อนแรงของความขัดแย้งในปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง แต่ก็ไม่นำไปสู่การปฏิบัติ

เนื้อหาในบทที่ 4 ได้สรุปให้เห็นถึงข้อจำกัดของปฏิบัติการแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออันเนื่องมาจากการเมืองเรื่องผลประโยชน์และอำนาจในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง เนื้อหาในบทนี้มี 3 ส่วนคือ ส่วนแรกสรุปให้เห็นเงื่อนไขข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ส่วนที่ 2 เป็นการสรุปและอภิปรายผลจากการศึกษาเรื่องเงื่อนไขและข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการเมืองเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยองและส่วนสุดท้ายเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการศึกษา

5.2 เงื่อนไข และข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง

ผลจากการศึกษา แสดงให้เห็นว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในท่ามกลางสภาพปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์และอำนาจในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ไม่สามารถนำไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้อย่างแท้จริง โดยมีเงื่อนไขข้อจำกัดดังนี้

1. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้เครือข่ายผลประโยชน์ และอำนาจ
2. เงื่อนไขการเมืองของระบบราชการในการบริหารจัดการน้ำ
3. ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาข้อเสนอ และผลักดันนโยบายโดยวิธีการอื่น

5.2.1 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือภายใต้เครือข่ายผลประโยชน์และอำนาจ

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การปรึกษาหารือในหมู่ผู้เข้าร่วมที่มีความเท่าเทียมกัน จะทำให้สามารถใช้เหตุผลและองค์ความรู้มาถกเถียงกันจนได้ข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน สมมติฐานนี้ถูกนักทฤษฎีบางคนวิพากษ์ว่าเป็นการมองข้ามความสำคัญของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน รวมถึงมีอำนาจครอบงำในสังคม อันเป็นมิติที่เป็นธรรมชาติของความขัดแย้งของ

สังคมสมัยใหม่ เช่นเดียวกับความพยายามในการสร้างสถาบันประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในสังคมไทย อย่างกรณีสมัชชาสุขภาพที่แม้จะมีการรองรับอย่างเป็นทางการจากภาครัฐ แต่ก็จำกัดขอบเขตเฉพาะการเมืองแห่งความร่วมมือ (politics of corporation) ในประเด็นที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือในสภาองค์กรชุมชนที่สามารถผลักดันกฎหมายให้รองรับการมีอยู่ของสภาองค์กรชุมชนได้ประสบความสำเร็จ แต่ก็นิยมตัวเองไว้ในการเมืองแบบสมานฉันท์เช่นเดียวกัน ส่วนปฏิบัติการของวาทกรรมประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการเมืองแห่งความขัดแย้ง (politics of conflict) ก็ยังมีอยู่อย่างจำกัด เพราะเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคนิคในการจัดการประชุมอย่างเคร่งครัด และแม้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะเห็นคุณประโยชน์ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่ก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ในวงกว้าง การผลักดันวาทกรรมประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในระดับมหภาคสังคมไทย จึงไม่สามารถฝ่าข้ามปัญหาพื้นฐานเรื่องอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในสังคมได้ นอกจากหลบหลีก และเลี่ยงไปอยู่ในพื้นที่ของการเมืองแห่งความร่วมมือแทน

สำหรับในกรณีศึกษาการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง พื้นฐานของปัญหาเป็นความขัดแย้งที่ภาครัฐตัดสินใจในการผันน้ำไปช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรม ซึ่งถูกกลุ่มเกษตรกร และผู้นำในเขตเมืองมองว่าเป็นการแย่งชิงน้ำจากภาคเกษตรกรรม และครัวเรือนไปใช้ภาคอุตสาหกรรมนั้น มีลักษณะเป็นทั้งการเมืองเรื่องความขัดแย้ง ที่หนีไม่พ้นอำนาจที่เหนือกว่าของภาครัฐกับที่มีอำนาจผูกขาดในการตัดสินใจ ประกอบกับการกล่าวอ้างเหตุผลเรื่องความสูญเสียของภาคอุตสาหกรรม การเสียประโยชน์ของภาครัฐเนื่องจากนักลงทุนขาดความเชื่อมั่น กับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นภาคเกษตรกรรม เครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่น แกนนำชุมชนและนักพัฒนาเอกชน ที่ไม่เพียงแต่เสียเปรียบในแง่ของมูลค่าของผลผลิตทางการเกษตรที่ต่ำกว่า แต่ยังด้อยอำนาจและขาดเครื่องมือที่ใช้ในการต่อรอง อำนาจของฝ่ายคัดค้านจึงเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันในเงื่อนไขที่มีเป้าหมายในการยุติการผันน้ำร่วมกัน แต่อาจจะมีอุดมการณ์เบื้องหลังที่แตกต่างกันและ ชุมชนประท้วง ประกอบกับปฏิบัติการทางสังคมในแบบอื่นๆ ได้แก่ การสร้างเครือข่ายนโยบาย การสื่อสารกับสาธารณะ และการขยายเครือข่าย เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง ทำทลายวาทกรรมการจัดการน้ำแบบผูกขาดที่มุ่งให้ผลประโยชน์กับกลุ่มอุตสาหกรรมของรัฐ ด้วยวาทกรรมการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วม และการจัดการน้ำแบบเป็นธรรม

ความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยองจึงเป็นกรณีตัวอย่างที่มีทั้งมิติความขัดแย้ง ผลประโยชน์ที่ตรงข้ามกัน และอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งเป็นลักษณะของการต่อสู้ระหว่างความขัดแย้งที่หลากหลายในสังคม (agonistic pluralism) ซึ่งนักทฤษฎีเชิง

วิพากษ์อย่าง Chantal Mouffe เสนอไว้ว่าเป็นธรรมชาติของความเป็นการเมือง (the political) ซึ่งเป็นสมมติฐานที่การวิจัยครั้งนี้ต้องการพิสูจน์ว่า ภายใต้สภาวะเช่นนี้ แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะเป็นส่วนเติมเต็มให้กับประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เป็นอยู่ได้หรือไม่อย่างไร

และจากผลการศึกษาปฏิบัติการของกระบวนการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในการจัดการน้ำในจังหวัดระยองในช่วงปี 2548-2549 ในเวทีที่เป็นทางการ 3 ระดับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ได้แก่ เวทีนโยบายแบบรวมศูนย์ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับคณะรัฐมนตรี เวทีการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก และเวทีการจัดการน้ำในระดับชุมชนของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง (3 ลุ่มน้ำ) ที่รัฐบาลตั้งขึ้นตามข้อเรียกร้องของประชาชนฝ่ายต่อต้านก็พบว่า

ในท่ามกลางความขัดแย้งเรื่องการผันน้ำที่กำลังปะทุอยู่ในขณะนั้น เวที กทช. ซึ่งถูกครอบงำโดยนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ก็กลายเป็นเวทีที่ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจไว้เฉพาะกลุ่ม พื้นที่ที่ฝ่ายคัดค้านจะเข้ามาถกเถียงได้ก็มีอยู่อย่างจำกัดมาก ส่งผลให้การตัดสินใจกลายเป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายการเมือง ในการผันน้ำจากภาคเกษตรกรรมไปให้ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งตอกย้ำประเด็นที่ฝ่ายต่อต้านคัดค้านอยู่ในพื้นที่

ส่วนเวทีการจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ที่เป็นกลไกพหุภาคีที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากภาครัฐ ก็มีอำนาจ ทรัพยากร และได้รับการสนับสนุนอย่างจำกัดจากภาคราชการ ทำให้ถูกลดทอนเป็นเพียงเวทีปรึกษาหารือในภารกิจประจำเพื่อรองรับความชอบธรรมในโครงการของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนงบประมาณการบริหารจัดการลุ่มน้ำในเชิงบูรณาการ และก็ถูกมองข้ามความสำคัญเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญกับแผนงาน/โครงการตามนโยบายรัฐบาลหรือภารกิจของส่วนราชการมากกว่า (แม้แต่ในรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอย่างรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์) จนแม้กระทั่งในวิกฤติความขัดแย้ง คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก ที่ควรจะเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำ ก็ยังไม่สามารถมีบทบาทในการจัดการความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำได้มากไปกว่าการจัดการสัมมนาระหว่างลุ่มน้ำตามมติ กทช.

ท้ายที่สุด การที่รัฐบาลตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยองตามข้อเรียกร้องของฝ่ายต่อต้าน ซึ่งด้านหนึ่งดูเหมือนแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยอมรับว่าทหกรรมการมีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การจัดการน้ำที่เป็นธรรมตามข้อเสนอของฝ่ายต่อต้าน ก็กลายเป็นเพียงพิธีกรรมที่รัฐบาลใช้การเพื่อบรรเทาการต่อต้านที่รุนแรง และแม้จะมีการสร้างข้อตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการผันน้ำกับการคืนผลประโยชน์ให้กับท้องถิ่นในรูปของการพัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐานอื่นๆ แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็ยังไม่เป็นจริงจนปัจจุบัน และที่สำคัญการทำความตกลงดังกล่าวยังถูกวิจารณ์ว่าเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายรัฐบาล ภาคอุตสาหกรรมกับนักการเมืองท้องถิ่น (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.) ซึ่งถูกตั้งข้อสังเกตจากแกนนำในท้องถิ่นว่าการสมยอมระหว่างนักการเมืองในท้องถิ่นกับฝ่ายรัฐบาล น่าจะเกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บางประการ จนเป็นเงื่อนไขให้ขบวนการต่อต้านสลายตัวไปในที่สุด (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 8 เมษายน 2553) ปราบปรามการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นอุปสรรคที่สำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือที่มาจากอำนาจและผลประโยชน์ในท้องถิ่น

ข้อมูลจากกรณีศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในท่ามกลางตัวแสดงฝ่ายคัดค้านหลายฝ่ายที่ดูเหมือนจะมีเป้าหมายในการคัดค้านการผันน้ำไปให้ภาคอุตสาหกรรมร่วมกัน มีเครือข่ายนักการเมืองในท้องถิ่น อย่างอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคที่อยู่ตรงข้ามรัฐบาล (ส.ส.) ซึ่งต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (นายก อบจ.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นเครือข่ายของนักการเมืองกลุ่มใหญ่ในจังหวัดระยองซึ่งดูเหมือนจะขับเคลื่อนเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองของตนเองมากกว่า (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.) ส่วนอีกกลุ่มเป็นนักพัฒนาเอกชนและแกนนำชุมชนในเขตเมืองระยอง และมีเครือข่ายบางส่วนอยู่ในลุ่มน้ำประแสร์ ที่ขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์การมีส่วนร่วม และการจัดการน้ำที่เป็นธรรม ที่มีการตัดสินใจบนกติกา และฐานข้อมูลที่ชัดเจน (สุทธิ อัจฉมาศัย, **สัมภาษณ์**, 24 พฤษภาคม 2553)

อนึ่ง เป็นเรื่องน่าสังเกตว่า ในกลุ่มนี้ มีเฉพาะแกนนำอย่างคุณสุทธิ อัจฉมาศัยเท่านั้น ที่อธิบายจุดเน้นที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มผู้นำชุมชนกับนักการเมืองในท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ในขณะที่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แกนนำชาวบ้านพบว่า จุดเน้นเป็นเรื่องของการคัดค้านการแย่งชิงน้ำจากภาคเกษตรกรรมไปให้ภาคอุตสาหกรรมที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ทั้งยังไม่มีภาววิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อชุมชน ไม่ว่าจะเป็นนายวิจิต สุขสำราญ ประธานชุมชนปากน้ำ 2 แกนนำการต่อต้านการสร้างทำนบกั้นแม่น้ำระยอง นายสมพงษ์ ผึ้งแผ่ แกนนำการต่อต้านการผันน้ำคลองทับมา และนายเจริญ เดชคุ้ม แกนนำการต่อต้านการผันน้ำจากคลองน้ำหู่

สำหรับเครือข่ายการเมืองท้องถิ่นที่มาเคลื่อนไหวในการต่อต้านการผันน้ำในจังหวัดระยองเป็นหนึ่งในหัวอำนาจ 3 หัวอำนาจของจังหวัดระยอง ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มน้ำเค็ม มีฐานธุรกิจอยู่ทำการทำประมงและการท่องเที่ยวเป็นหลัก รวมถึงมีพื้นที่เขตอิทธิพลในสองอำเภอ คือ เขตอำเภอเมืองและอำเภอบ้านฉาง กลุ่มน้ำจืด มีฐานธุรกิจทางด้าน การปลูกพืชเศรษฐกิจและการก่อสร้าง

ส่วนพื้นที่ในเขตอิทธิพลครอบคลุม 2 อำเภอหลัก คือ อำเภอบ้านค่ายและอำเภอปลวกแดง กลุ่มน้ำกร่อย มีฐานธุรกิจเกี่ยวกับการเก็งกำไร เช่น การค้าที่ดินหรือการให้กู้ และมีเขตอิทธิพลอยู่ในพื้นที่อำเภอแกลง (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2551: 7-8)

เครือข่ายที่มีบทบาทหลักในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการผันน้ำในอ่างเก็บน้ำประแสร์ เป็นเครือข่ายของกลุ่มน้ำเค็ม นำโดย สจ. ในเขตอำเภอวังจันทร์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองผู้มีอิทธิพลในจังหวัดชลบุรี และยังเป็นผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการสร้างอ่างเก็บน้ำประแสร์ตั้งแต่ปี 2514 โดยผู้นำกลุ่มน้ำจืดไม่เข้าร่วมต่อต้าน เนื่องจากมีธุรกิจเกี่ยวข้องกับการสร้างระบบท่อผันน้ำ และกลุ่มน้ำกร่อยถือว่าการผันน้ำเป็นนโยบายของพรรคไทยรักไทยซึ่งผู้นำกลุ่มเป็นสมาชิกอยู่ เครือข่ายนักการเมืองกลุ่มน้ำเค็มเป็นมีอิทธิพลสำคัญที่ก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงของประชาชนในอ่างเก็บน้ำประแสร์อย่างมาก (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 67-68) และก็กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้หยุดการเคลื่อนไหว เมื่อการเรียกร้องได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล และยัง "ได้รับการร้องขอจากปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์เป็นนโยบายเร่งรัดของรัฐบาล ประกอบกับได้รับสัญญาณจากเจ้าพ่อภาคตะวันออกในฐานะลูกพี่ผู้มีอิทธิพลให้หยุดการคัดค้านการผันน้ำด้วย" (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 72) อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้แกนนำชุมชนในเขต อ.แกลง ตั้งข้อสงสัยว่า เงื่อนไขที่ทำให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นลดบทบาทการคัดค้านน่าจะมาจากได้รับผลประโยชน์บางอย่าง (ไพฑูริย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 8 เมษายน 2553)

นอกจากนี้ เครือข่ายนักการเมืองกลุ่มน้ำเค็ม ที่ครอบงำการเคลื่อนไหวประชาชนในพื้นที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กระบวนการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นในคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำระยองที่ตั้งขึ้นมาภายหลังการเป็นเพียงพิธีกรรม เพราะกรรมการส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นและคนที่มาจากการจัดตั้งของนักการเมืองท้องถิ่น ที่ไม่มีบทบาทการต่อรองกับภาครัฐ แม้แต่น้อย แต่กลายเป็นเครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่นอกเวทีมีบทบาทในการต่อรองมากกว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าว (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 76)

แม้ว่าการออกมาเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองกลุ่มนี้ถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม (สุทธิ อธิมาคัย, **สัมภาษณ์**, 24 พฤษภาคม 2553) แต่ผู้นำกลุ่มอ้างเหตุผลของการเคลื่อนไหวเป็นเรื่องการตัดสินใจของรัฐบาลที่การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (อ้างถึงในชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 66) และแกนนำการเคลื่อนไหวในเขต อ.แกลงก็ยอมรับว่า กลุ่มการเมืองกลุ่มนี้อาจจะมีผลประโยชน์บางอย่าง แต่ส่วนหนึ่งต้องออกมาเคลื่อนไหวเนื่องจากการมีบทบาทเป็นตัวแทนประชาชน (ส.จ.) ทำให้ต้องออกมาเคลื่อนไหวเมื่อชาวบ้านในพื้นที่ตื่นตัว (ไพฑูริย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 8 เมษายน 2553)

ถึงแม้ว่าฝ่ายนักพัฒนาเอกชนจะตั้งข้อสงสัยเรื่องผลประโยชน์ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักการเมือง แต่การเคลื่อนไหวระยะแรกๆ ก็เกิดขึ้นร่วมกัน จะเห็นได้จากการยื่นหนังสือร้องเรียนชุดแรกต่อนายนิวัฒน์ พันธ์ชู ประธานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ในระหว่างวันที่ 18-27 กรกฎาคม 2548 มีทั้งจากกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น (นายภิรมเดช อมรสุนทร ส.จ.เขต อ.เมือง ระยอง) และกลุ่มแกนนำการต่อต้านจากชุมชนตำบลมา ส่วนการเคลื่อนไหวในพื้นที่ก็มีทั้งที่เริ่มจากนักการเมืองท้องถิ่นในอ่างเก็บน้ำประแสร์ (นายปรีชัย ชุ่มบุญยืนยง ส.จ. เขต อ.วังจันทร์) และการเคลื่อนไหวของแกนนำชุมชนซึ่งเป็นเครือข่ายของนักพัฒนาเอกชนในเขต อ.เมือง โดยในประเด็นนี้ นักพัฒนาเอกชนในจังหวัดระยองยอมรับว่า แม้ว่ากลุ่มการเมืองจะขับเคลื่อนโดยผลประโยชน์ของตนเอง แต่ก็ถือว่ามีส่วนสนับสนุนการเคลื่อนไหวในภาพรวมในเรื่องของการสร้างกระแสความสนใจให้กับการเคลื่อนไหวของชาวบ้านได้มากทั้งจากสาธารณชน และจากฝ่ายรัฐบาล (สุทธิ อัมผาศัย, สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2553) แต่ในการเคลื่อนไหวคัดค้านในช่วงต่อมากลุ่มนักพัฒนาเอกชนและแกนนำชุมชนได้แยกตัวออกจากกลุ่มนักการเมืองมากขึ้น โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการกีดกันของนักการเมืองท้องถิ่น ที่นักการเมืองท้องถิ่นจะควบคุมการเคลื่อนไหวโดยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลการชุมนุม เพราะเห็นว่า "พวก NGO มั่นแรงไปและไม่อยู่ในระเบียบ" (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.: 71) และอีกส่วนหนึ่งมาจากแนวทางการเคลื่อนไหวที่แตกต่างกัน โดยในขณะที่เครือข่ายการเมืองท้องถิ่นมีการเจรจาและยื่นข้อเรียกร้องจนได้มาซึ่งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง ในฐานะที่เป็นเวทีการเจรจาในท้องถิ่น เครือข่ายของนักพัฒนาเอกชน กลับใช้วิธีการเคลื่อนไหวที่เน้นการสื่อสารต่อสาธารณะ การเชื่อมโยงกับเครือข่ายวิชาการ เครือข่ายนโยบายอย่างคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์วุฒิสภา กสม. และ สป. ในส่วนกลาง เพื่อให้เชื่อมต่อข้อเรียกร้องของพวกเขากับรัฐบาล และเห็นว่าวิธีการดังกล่าว นอกจากจะทำให้สามารถส่งข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลได้แล้ว ยังเป็นการเสริมพลังและให้การเรียนรู้กับมวลชนที่มาเคลื่อนไหวอีกด้วย (สุทธิ อัมผาศัย, สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2553)

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น มีบทบาทใน 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือเสริมพลังให้เกิดการต่อรองระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งอาจนำไปสู่การสร้างกระบวนการปรึกษาหารือ (เชิง "พิธีกรรม") และแต่อีกด้านหนึ่งกลับเป็นอุปสรรคของกระบวนการปรึกษาหารือ เมื่อเครือข่ายการเมืองมีอำนาจครอบงำ และขึ้นนำการเคลื่อนไหวของประชาชน ทั้งทำให้การต่อรองที่อยู่นอกกระบวนการปรึกษาหารือ มีอำนาจเหนือกระบวนการปรึกษาหารือ จนทำให้ผลการปรึกษาหารือไม่มีพลัง และกระบวนการปรึกษาหารือก็สลายไปในที่สุด

ถึงแม้ว่าเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจการเมืองในพื้นที่จะเป็นอุปสรรคสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือ แต่ผลที่สำคัญจากการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการจัดการน้ำที่เป็นธรรมในด้านหนึ่งเป็นการเสริมพลังของประชาชนในจังหวัดระยองให้ตื่นตัว และให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรมากขึ้น (กนกวรรณ เบญจาทิกุล, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2553) โดยปรากฏในรูปของการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการลดผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในเวลาต่อมา ส่วนอีกด้านหนึ่งก็เป็นการส่งต่อวาทกรรมการจัดการน้ำอย่างเป็นทางการเป็นธรรมต่อสาธารณะ ซึ่งจะเห็นได้จาก ข้อเสนอเรื่องการจัดการน้ำที่เป็นธรรมที่ สป.รับไปเสนอต่อรัฐบาลในปี 2549

5.2.2 เงื่อนไขการเมืองของระบบราชการในการบริหารจัดการน้ำ

นับตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองในทศวรรษ 2540 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนดูเหมือนจะได้รับการยอมรับในทุกภาคส่วนของสังคม รัฐยอมรับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 56, 59, 76, 79 และยังพยายามพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในหลายรูปแบบ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมือง และการลงประชามติ แต่ในทางปฏิบัติภาครัฐมักจะไม่ละเลยการมีส่วนร่วม และมักจะปล่อยเกิดความขัดแย้งก่อน แล้วจึงนำกระบวนการมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการแก้ปัญหา ซึ่งทำให้การขัดแย้งขยายตัวมากขึ้น ดังตัวอย่างจาก การจัดประชาพิจารณ์โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซียที่ทำให้เกิดความรุนแรงเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2543 (บันทึกประชาพิจารณ์เลือด, 2543) หรือความรุนแรงจากการประชาพิจารณ์โรงถลุงเหล็กสหวิริยาที่ จ.ประจวบคีรีขันธ์เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2551 นอกจากนี้ รัฐยังไม่สามารถสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในเชิงสถาบัน ไม่ว่าจะเป็กฎหมายการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน จนกระทั่งเกิดการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญในปี 2549 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ก็ยังคงบรรจุหลักการการมีส่วนร่วมไว้เป็นหลักการสำคัญในมาตรา 66-67 ปรากฏการณ์เช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าจะไม่สามารถสถาปนากลไกการมีส่วนร่วมในเชิงสถาบันได้ แต่แนวคิดการมีส่วนร่วมได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในสังคม

ในเวลาเดียวกัน เครือข่ายประชาชนในภาคประชาสังคมก็ยึดกุมวาทกรรมการมีส่วนร่วมอย่างเหนียวแน่น และใช้วาทกรรมการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นหลักในการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยในทศวรรษที่ผ่านมาโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ หรือแผนการพัฒนาที่ละเลยกระบวนการมี

ส่วนร่วมของประชาชน มักจะส่งผลให้เกิดการคัดค้าน ต่อต้านอย่างรุนแรง และนอกจากเหตุผลเรื่องผลกระทบของโครงการแล้ว การขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ มักจะเป็นเหตุผลข้อแรกๆ ที่นำมาสู่การต่อต้าน ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน "หินกรูด" บ่อนอก การสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซียที่ อ.จะนะ จ.สงขลา เช่นเดียวกับความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดระยองในปี 2548 ซึ่งนอกจากความวิตกกังวลถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ประเด็นการขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตก็เป็นประเด็นร่วมที่ก่อให้เกิดการต่อต้านอย่างรุนแรง ในพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะในเมืองอย่างเทศบาลนครระยอง ชุมชนคลองน้ำหนู และทับมา หรือสังคมเกษตรกรรมอย่างชุมชนในพื้นที่อ่างเก็บน้ำประแสร์

นอกจากการยอมรับในวาทกรรมการมีส่วนร่วมแล้ว แนวคิดการกระจายอำนาจยังเป็นอีกแนวคิดที่ได้ลงหลักปักฐานในสังคมไทยอย่างมั่นคง ในปี 2542 รัฐบาลไทยได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 284 พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ มีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี และกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ในปี 2549 (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 30) ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 7,853 แห่งทั่วประเทศ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 5,770 แห่ง เทศบาล 2,006 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) 2 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้รับการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะจำนวน 180 ภารกิจ ส่วนใหญ่เป็นภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาคุณภาพชีวิต (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548) อย่างไรก็ดี แม้ว่าสัดส่วนการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นถูกลดลงเป็นร้อยละ

ละ 25 เมื่อรัฐบาลปรับแก้พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ในปี 2549¹ แต่ก็ถือได้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ สามารถสถาปนาสถาบันและลงหลักปักฐานในสังคมไทยอย่างมั่นคง

และแม้แต่เรื่องแนวทางการจัดการน้ำ แนวทางการมีส่วนร่วมถือเป็นแนวทางที่ได้รับความสำคัญอย่างมาก ส่วนหนึ่งก็เป็นการรับอิทธิพลของแนวคิด IWRM ในระดับสากล ทำให้แนวทางการจัดการน้ำของภาครัฐให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำมากขึ้น จากเดิมที่การจัดการน้ำถูกผูกขาดไว้ในมือของกลไกรัฐมาตลอด การตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำ) ใน 25 ลุ่มน้ำของประเทศไทย เป็นรูปธรรมการยอมรับแนวคิดเรื่องความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการน้ำมากขึ้น แต่คณะกรรมการลุ่มน้ำก็ยังมีข้อจำกัดที่ไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการตัดสินใจ จัดสรรน้ำตามเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะไม่มีอำนาจไปสั่งการหน่วยปฏิบัติงานอย่างกรมชลประทาน การมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำในเวทีคณะกรรมการลุ่มน้ำ จึงถูกลดทอนพลังให้กลายเป็นพิธีกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเสนอนโยบายหรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐ โดยส่วนราชการอย่างกรมชลประทานยังคงผูกขาดข้อมูลและการตัดสินใจไว้ ในแง่นี้คณะกรรมการลุ่มน้ำจึงถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการเสนอนโยบายหรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐเท่านั้น (สาย กังวณดิน, **สัมภาษณ์**, 6 มิถุนายน 2550) โดยในความเป็นจริงแล้ว อำนาจในการบริหารจัดการน้ำที่เป็นจริงยังถูกผูกขาดอยู่กับหน่วยงานรัฐอย่างกรมชลประทานที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้

กรณีปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยองในปี 2548 สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งระหว่างหลักการกับแนวทางการปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ในขณะที่แนวคิดการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในสังคม แต่ในมิติเรื่องการจัดการทรัพยากรที่มีความสำคัญอย่างทรัพยากรน้ำ รัฐบาลไทยกลับใช้อำนาจรวมศูนย์ในการตัดสินใจในกลไกที่เป็นศูนย์กลางอำนาจอย่างคณะกรรมการทรัพยากรน้ำ และคณะรัฐมนตรี ตัดสินใจให้มีการสร้างทำนบและผันน้ำจากแม่น้ำระยอง คลองทับมาและคลองน้ำหนู เข้าสู่นิคมอุตสาหกรรมผ่านระบบท่อของบริษัทอีสท์ วอเตอร์ และโครงการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์สู่อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล โดยปฏิเสธทั้งกระบวนการใช้ข้อมูลและองค์ความรู้ของสาธารณะ (การวิโคระห์

¹ รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ใน พ.ศ.2549 ด้วยเหตุผลที่ว่า การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ พ.ศ. 2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ฉบับที่ 2)

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม) และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอ้างเหตุผลสำคัญในเรื่องภาวะความจำเป็นเร่งด่วน²

ปรากฏการณ์ข้างต้นชี้ให้เห็นว่าในขณะที่วาทกรรมการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจเป็นวาทกรรมที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในสังคม แต่ในบริบทของการจัดการน้ำรัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจและผูกขาดการตัดสินใจไว้อย่างเดิม แน่แน่นอนว่า ลักษณะเช่นนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญกับการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เรียกร้องให้ยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ โดยใช้แนวทางกระจายอำนาจ ทั้งยังไม่รวมถึงเงื่อนไขโอกาสที่เท่าเทียมกันในการร่วมตัดสินใจอีกด้วย

การบั่นทอนพลังของการปรึกษาหารือ เนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจและลดทอนพลังการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจาก การละเลยกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ควรเกิดขึ้นจากระดับล่างขึ้นบน (bottom-up) อย่างเช่นในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ แต่กลับตัดสินใจในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และสั่งการให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้ดำเนินการจัดการสัมมนาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเพียง 1 วัน โดยที่มติคณะรัฐมนตรี 2 สิงหาคม 2548 ก็ไม่ได้สะท้อนความเห็นที่เกิดจากการสัมมนาของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำแต่อย่างใด โดยเฉพาะหลักการการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม ที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน โดยสร้างกลไกการจ่ายค่าขาดเช่าค่าน้ำ และการศึกษาผลกระทบจากการจัดสรรน้ำ (สรุปรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียงเหนือ ครั้งที่ 3/2548)

นอกเหนือไปจากการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ และสั่งการให้คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเฉียงเหนือต้องปฏิบัติตามข้างต้นแล้ว ภาวะที่คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำถูกผูกไว้กับโครงสร้างของระบบราชการที่ไม่มีศักยภาพ และไม่มีทรัพยากรการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ยังเป็นอีกเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคในการปรึกษาหารือ โดยประเด็น/เนื้อหาในการปรึกษาหารือเรื่องการจัดการน้ำ เหลือเพียงการปฏิบัติตามหน้าที่ประจำ (routine) เพื่อรองรับความชอบธรรมในโครงการของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนงบประมาณการบริหารจัดการลุ่มน้ำในเชิงบูรณาการ ซึ่งถึงที่สุดแล้วก็ถูกมองข้ามความสำคัญเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญกับแผนงาน/โครงการตามนโยบายรัฐบาลหรือ

² พ.ศ. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ให้สัมภาษณ์กรณีที่ประชาชนเรียกร้องให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการผันน้ำก่อนว่า “คงไม่ต้องอีไอเอหรอก มีปัญหาฉุกเฉินขนาดนี้ น้ำมีปัญหาขนาดนี้ ต้องเข้าไปแก้ปัญหา ถ้าอีไอเออยู่ ก็ไม่รู้จะอีอะไรแล้ว” (มติชน, 23 สิงหาคม 2548, 5) เช่นเดียวกับหัวหน้าโครงการชลประทานระยองที่พยายามให้เหตุผลว่า ไม่สามารถให้ข้อมูลหรือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพราะเป็นเหตุการณ์ฉุกเฉิน (รายละเอียดดูในสันติชัย รัตนะขวัญ, 2551)

ภารกิจของส่วนราชการมากกว่า (แม้แต่ในรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง อย่างรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์)

เมื่อพิจารณาการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง ที่รัฐบาลโดยรองนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) แต่งตั้งขึ้นตามข้อเสนอของประชาชนที่คัดค้านโครงการในแง่หนึ่ง อาจดูเหมือนเป็นการยอมรับให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมเสนอแนวทางในการบริหารจัดการน้ำในท้องถิ่น แต่อำนาจหน้าที่ของกรรมการชุดนี้ก็เพียงบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะกับผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ซึ่งประชาชนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการได้ตั้งข้อสังเกตถึงอำนาจที่จำกัดของคณะกรรมการว่า

“...ดูเหมือนว่าจะเป็นเสือกระดาษ ถูกวางกับดักให้หลงว่ามีอำนาจบริหารจัดการลุ่มน้ำประแสร์ได้...” (หนังสือขอความเป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม, 20 พฤศจิกายน 2548)

และที่สำคัญ ในระหว่างที่คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ยังไม่ได้ดำเนินงานโครงการศึกษาสำรวจและออกแบบระบบคลองผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปยังอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล จังหวัดระยองก็ดำเนินการไปก่อนแล้ว³ และนอกจากอำนาจที่จำกัด คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง ซึ่งแม้จะมีข้าราชการในจังหวัดทำหน้าที่ประธานและเลขานุการ แต่ก็ประสบปัญหาที่ไม่ค่อยได้รับการตอบสนองจากข้าราชการเท่าใดนัก และบางครั้งยังมีความพยายามขัดขวางการรวมตัวของประชาชนผ่านเครือข่ายกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553) ดังจะเห็นได้ว่า การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งแรก เกิดขึ้นหลังจากที่ฝ่ายประชาชนทำจดหมายเรียกร้องให้จัดการประชุม และในส่วนของผลจากการดำเนินงานของกรรมการ ที่นำไปสู่บันทึกข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับประชาชนเพื่อการผันน้ำ ซึ่งได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาของหน่วยราชการ แต่ไม่นำไปสู่การปฏิบัติแต่อย่างใด

³ คณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีในวันที่ 27 ตุลาคม 2548 แต่โครงการศึกษาสำรวจและออกแบบระบบคลองผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล จังหวัดระยอง จัดให้มีการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน 2548 ที่โรงแรมสตาร์ จังหวัดระยอง (คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2548) ประกอบกับมีหนังสือราชการจากสำนักชลประทานที่ 9 ถึงนายอำเภอวังจันทร์ ว่าได้จัดเตรียมงานการวางท่อเชื่อมโยงอ่างเก็บน้ำประแสร์-คลองใหญ่เรียบร้อยแล้ว และสามารถเริ่มงานก่อสร้างได้ในเดือนตุลาคม 2548 (หนังสือราชการสำนักชลประทานที่ 9 ที่ กษ 031/1920 ถึงนายอำเภอวังจันทร์ วันที่ 27 ตุลาคม 2548)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในภาพรวมของโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำในจังหวัดระยอง การตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง ยิ่งแสดงให้เห็นถึงการมองข้ามความสำคัญกับกลไกการมีส่วนร่วมในเชิงสถาบันของคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ แต่กลับไปตั้งกรรมการชุดใหม่ที่ขึ้นตรงกับหน่วยราชการมากกว่า

กล่าวโดยสรุป ท่ามกลางการขยายตัวของวาทกรรมการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจในสังคมไทย แต่ความเป็นจริงจากในกรณีปัญหาการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจเรื่องทรัพยากรไว้ที่ส่วนกลาง โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมก่อนการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นหลังจากการตัดสินใจของรัฐบาล ถูกลดทอนให้เป็นเพียงพิธีกรรม เพื่อบรรเทาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและรองรับความชอบธรรมของนโยบายการผันน้ำของรัฐบาลมากกว่า นอกจากนี้ พลังของการมีส่วนร่วมและกระบวนการปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำยังถูกทำให้อ่อนแอจนไม่สามารถจะผลักดันแนวทางการจัดการน้ำอย่างมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากถูกผูกไว้กับกลไกราชการที่ไม่ได้ให้การสนับสนุนทั้งในด้านอำนาจที่เป็นจริง และทรัพยากรในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีศักยภาพ งบประมาณและองค์ความรู้ที่เพียงพอ และในเวลาเดียวกัน ยังมีการใช้อิทธิพลของเครือข่ายราชการเพื่อขัดขวางการรวมตัวกันของประชาชนด้วย (ไพฑูริย์ ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ประสบผลสำเร็จ อย่างเช่น ประสบการณ์การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในสังคมกำลังพัฒนาในเทศบาลปอร์โต อะเลเกร และรัฐเกอเลรา หรือในสังคมพัฒนาแล้วอย่างการปฏิรูปกิจการตำรวจ และโรงเรียนในมลรัฐชิคาโก สหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยพบว่า เงื่อนไขประการแรกที่น่าไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือในกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (PB) ก็คือ ความสนับสนุนจากภาครัฐ การที่รัฐบาลต้องยินยอมรับเอาแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ โดยในสังคมกำลังพัฒนา ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะบรรจุแนวคิดดังกล่าวให้กับรัฐ การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของรัฐเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลพรรคฝ่ายซ้ายได้รับการเลือกตั้ง และเสนอแนวคิดดังกล่าวจนได้รับการยอมรับจากสาธารณะ จึงมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ สนับสนุนทรัพยากรและเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือในกิจการสาธารณะ และนำผลการตัดสินใจที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือมาใช้ในการพัฒนา เช่นเดียวกับในสังคมไทย กระบวนการปรึกษาหารือในขบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ เป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับและสนับสนุนทรัพยากรจากรัฐบาล จึงเปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือสาธารณะ แต่ก็ไม่ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมากนัก และ

สำหรับการปรึกษาหารือในการบริหารการจัดการน้ำ แม้จะมีการสร้างสถาบันการปรึกษาหารือระดับลุ่มน้ำอย่างคณะกรรมการลุ่มน้ำแล้ว แต่ก็ถูกลดบทบาทจากการเมืองของระบบราชการ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ต้องมีการศึกษาต่อไปว่า การผลักดันแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทของสังคมไทยควรจะเชื่อมต่อกับภาครัฐและระบบราชการอย่างไรจึงจะเหมาะสม และนำไปสู่การปรึกษาหารือสามารถพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

5.2.3 ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาข้อเสนอ และผลักดันนโยบายโดยวิธีการอื่น

จากการศึกษากรณีการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง พบว่า กระบวนการปรึกษาหารือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการเคลื่อนไหว การเคลื่อนไหวทั้งหมด ประกอบด้วย การชุมนุมประท้วง การเชื่อมต่อกับสถาบันทางการเมือง การสื่อสารกับสาธารณะ และการสร้างและขยายเครือข่ายภาคประชาชน ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การชุมนุมประท้วงเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านต่อหน่วยงานราชการ หรือกลไกรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง และกดดันให้ฝ่ายรัฐยอมทำตามข้อเสนอของฝ่ายประชาชน โดยจากการรวบรวมสถิติในการเคลื่อนไหว พบว่า เฉพาะในช่วงความขัดแย้งในปี 2548 มีการชุมนุมประท้วงของประชาชนในพื้นที่รวม 11 ครั้ง ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม – 1 กันยายน 2548 มีประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ 50 คน ในสถานที่ก่อสร้าง จนถึง 3,000 คนในวันที่คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภาลงพื้นที่ส่วนใหญ่การชุมนุมประท้วงยุติลงเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชการมารับข้อเสนอ หรือยอมยุติการก่อสร้าง อย่างเช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยินยอมที่จะชะลอโครงการ (24 กรกฎาคม 2548)

2. การยื่นหนังสือคัดค้าน ผ่านสถาบันทางการเมืองที่อยู่แล้วของรัฐ หรืออาจเรียกว่าเป็น "การสร้างเครือข่ายนโยบาย" (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ม.ป.ป.) กลไกที่ใช้ในกรณีนี้ได้แก่ สถาบันทางการเมืองแบบตัวแทน และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2.1 สถาบันการเมืองแบบตัวแทน คือ คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ซึ่งจากกรณีนี้คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ ดูเหมือนเป็นสถาบันทางการเมืองแบบตัวแทน เพียงสถาบันเดียวที่ติดตามปัญหาการจัดการน้ำอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งน่าเป็นเพราะนายนิวัฒน์ พันธ์ชัย สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดระยองทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการ (กนกวรรณ เบญจาทิกุล, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2553) นอกจากนี้ นายนิวัฒน์ มีกิจการสวนผลไม้อยู่ในเขตอำเภอแกลง และมีความสัมพันธ์อันดีกับแกนนำของฝ่ายคัดค้านด้วย (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ เป็นสถาบันการเมืองแบบตัวแทนแห่งแรกที่ตัวแทนประชาชนได้ยื่นหนังสือร้องเรียน (ช่วงวันที่ 18-25 กรกฎาคม) โดยตัวแทนประชาชนที่คัดค้านโครงการได้เข้าพบและนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการ 2 ครั้ง (27 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2548) และมีการนำคณะกรรมการลงพื้นที่เพื่อรับฟังข้อเท็จจริง 2 ครั้ง (11,19 สิงหาคม 2548) ทั้งจัดการประชุมและเปิดโอกาสให้ชาวบ้านในพื้นที่เข้าไปให้ข้อมูลที่สภาอีกหลายครั้ง หลังจากนั้น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ทบทวนโครงการผันน้ำ 2 ครั้ง ครั้งแรกในวันที่ 29 กรกฎาคม 2548 มีประเด็นสำคัญให้รัฐบาลทบทวนโครงการ ข้อเสนอที่สำคัญคือให้รัฐบาลคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่และควรทำความเข้าใจและชี้แจงถึงรายละเอียดของโครงการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับก่อน จึงดำเนินการตามแผนที่วางไว้ (หนังสือราชการวุฒิสภาที่ 3170/2548) และครั้งที่ 2 ในวันที่ 26 สิงหาคม 2548 โดยในกรณีการดำเนินการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ คณะกรรมการเสนอให้รัฐบาลชะลอการผันน้ำไว้ชั่วคราว และเสนอให้เร่งรัดก่อสร้างระบบส่งน้ำให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์ในลุ่มน้ำประแสร์ก่อน และก่อนจะผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ควรศึกษาศักยภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำประแสร์ และกำหนดกรอบการจัดสรรให้ชัดเจน ส่วนการก่อสร้างทำนบกั้นแม่น้ำระยอง คณะกรรมการเสนอให้รัฐบาลชะลอการดำเนินงานก่อสร้างไว้ชั่วคราว และให้ผู้รับผิดชอบแผนการดำเนินงานทบทวนรายละเอียดการดำเนินงานร่วมกับผู้แทนของผู้ได้รับผลกระทบจนเป็นที่ยุติและเห็นพ้องกันทุกฝ่ายก่อน เช่นเดียวกับข้อเสนอในลุ่มน้ำทับมา-คลองน้ำหนู (หนังสือราชการวุฒิสภาที่ 3671/2548) ซึ่งต่อมาได้รับการตอบสนองจากคณะรัฐมนตรีโดยการรื้อทำนบทิ้ง เนื่องจากถูกประชาชนคัดค้าน (และฝนตกในพื้นที่) (หนังสือราชการสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 30 ธันวาคม 2548) ในทัศนะของแกนนำที่คัดค้านโครงการ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์จึงเป็นช่องทางที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเมื่อเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ (นายกฤษฎา การุญ ส.ส.ระยอง เขต 2) ซึ่งเข้ามารับหนังสือร้องเรียนในวันที่ 2 สิงหาคม 2548 แต่ก็ไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด ส่วนหนึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากนายกฤษฎา การุญ เป็น ส.ส.พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาล (ไพฑูรย์ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

2.2 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย โดยคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน สาขาทรัพยากรน้ำและแร่ กสม.ตอบสนองโดยการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อเท็จจริง โดยเชิญผู้แทนหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง บริษัทอีสต์วอเตอร์ และตัวแทนประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบ เข้าร่วมประชุมในวันที่ 15 สิงหาคม 2548 และ กสม.

มีข้อเสนอแนะมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเรื่องการจัดการน้ำภาคตะวันออก โดยมีสาระสำคัญให้รัฐบาลชะลอการผันน้ำในกรณีฉุกเฉินไว้ก่อน เนื่องจาก กสม. ได้รับการยืนยันจากกรมทรัพยากรน้ำปริมาณน้ำพอใช้ถึงสิ้นปี และมาตรการผันน้ำจากแหล่งน้ำอื่นๆ ซึ่งอาจใช้ในปีต่อไป จะต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตและชุมชนก่อนจึงจะทำการผันน้ำได้ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำอย่างแท้จริง และในการดำเนินการแก้ไขปัญหา รัฐบาลควรคำนึงถึงเกษตรกรที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง มากกว่าภาคอุตสาหกรรมที่มีกำลังและมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนและสร้างความมั่นคงให้กับชุมชน (หนังสือ กสม. ที่ สม 001/06/102, 19 สิงหาคม 2548) แต่ข้อเสนอของ กสม. ก็ถูกนายกรัฐมนตรีปฏิเสธผ่านสื่อมวลชน โดยนายกรัฐมนตรีให้เหตุผลว่า "น้ำพอใช้ถึงสิ้นปี แต่ถ้าต้นปีมันหมดแล้วจะทำอย่างไร หรือว่ารอให้มันหมดแล้วค่อยว่ากัน" (มติชน, 23 สิงหาคม 2548, 5)

สำหรับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กลุ่มประชาชนที่คัดค้านโครงการไม่ได้เข้ายื่นหนังสืออย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนหน่วยงานอื่นๆ แต่เป็นการเข้าพบเครือข่ายของ สป. ในพื้นที่ (ไพฑูรย์ ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2552) โดย สป. ก็ตอบสนองปัญหาการจัดการน้ำระยองโดยการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี โดยหยิบยกเอาปัญหาการจัดการน้ำระยองเป็นตัวอย่างปัญหา ร่วมกับปัญหาเรื่องการจัดการน้ำที่อื่นๆ ในปลายปี 2549 ข้อเสนอที่สำคัญของ สป. ได้แก่

- (1) รัฐบาลต้องให้การจัดการทรัพยากรน้ำเป็นนโยบายแห่งชาติที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
- (2) นโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำต้องสอดคล้องกับความหลากหลายทางกายภาพ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของถิ่นของแต่ละลุ่มน้ำ
- (3) ต้องจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม โดยจัดลำดับความสำคัญจากน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค น้ำเพื่อใช้ในการเกษตร น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศ และน้ำเพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอื่นๆ
- (4) ให้มีองค์กรการบริหารจัดการน้ำที่เป็นอิสระระดับชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ
- (5) ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำโดยตรง

- (6) ต้องส่งเสริมและสนับสนุนคณะกรรมการลุ่มน้ำทางด้านวิชาการ งบประมาณหรือบุคลากรเพื่อให้คณะกรรมการลุ่มน้ำสามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (7) ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้คณะกรรมการลุ่มน้ำในการทำหน้าที่แก้ไขความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำ
- (8) หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ควรมีบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ และในระหว่างหน่วยงานควรมีทิศทางการทำงานที่เสริมสร้างกันและไม่ขัดแย้งกัน
- (9) ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำโดยมีหลักการสำคัญดังนี้ น้ำเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ให้มีคณะกรรมการนโยบายน้ำแห่งชาติ มีองค์ประกอบที่มาจากตัวแทนภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคเอกชนของทุกระดับในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ให้มีมาตรการจัดการทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับภูมินิเวศ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น กำหนดให้มีกลไกคณะกรรมการการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคเอกชน เพื่อให้มีการจัดการความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรน้ำ

สำหรับกรณีการจัดการน้ำภาคตะวันออกเฉียง สป. มีข้อเสนอแนะร้องแก้ไขปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการเพื่อความเป็นธรรม ดังนี้

- 1) ควรมีการศึกษาการใช้น้ำทั้งในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มอนาคตของทุกภาคส่วน เพื่อเป็นฐานในการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ
- 2) ให้มีแผนการจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ โดยต้องเน้นการฟื้นฟู และรักษาความสมดุลของแหล่งน้ำตามธรรมชาติอย่างสมดุล
- 3) ต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นจริง โดยเฉพาะประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากน้ำ
- 4) ให้มีกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทุกระดับ ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ และประชาชนในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน

(หนังสือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สค 0001/1944 วันที่ 13 ธันวาคม 2549)

องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกแห่งหนึ่งที่กลุ่มผู้คัดค้านเข้ายื่นหนังสือเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมคือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กลุ่มประชาชนที่คัดค้านเข้ายื่นหนังสือเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2548 โดยเรียกร้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาติดตาม ตรวจสอบข้อเท็จจริงและใช้บทบาทและอำนาจหน้าที่จัดทำคำฟ้องร้องต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีผลในการสั่งระงับโครงการ (หนังสือขอความเป็นธรรม, 20 พฤศจิกายน 2548) อย่างไรก็ตาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ตอบมาในภายหลังว่า การดำเนินการตามมติ ครม. 2 สิงหาคม 2548 ถือเป็นอำนาจของรัฐบาลที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถสั่งระงับได้ (ไพฑูริย์ ปฏิบัติ, **สัมภาษณ์**, 8 เมษายน 2553)

3. **วิธีการสื่อสารกับสาธารณะ** ด้วยการประชุม จัดแถลงการณ์ แถลงข่าว เข้าร่วมจัดประชุมสัมมนาและเป็นวิทยากรในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการน้ำภาคตะวันออก ทั้งในพื้นที่และในกรุงเทพฯ โดยเป็นการสัมมนารวม 5 ครั้ง ระหว่างวันที่ 22 กรกฎาคม – 7 กันยายน 2548 การแถลงข่าว 2 ครั้ง และการไปออกรายการโทรทัศน์ 2 ครั้ง (รายการถึงลูกถึงคน และรายการคมชัดลึกออกอากาศในเดือนสิงหาคม 2548) ในการร่วมกิจกรรมแต่ละกิจกรรม ตัวแทนกลุ่มผู้คัดค้านจะพยายามหาข้อมูล ข้อเท็จจริงมาได้แย้งข้อเท็จจริงจากฝ่ายรัฐ

อย่างไรก็ดี จำเป็นต้องบันทึกไว้ว่า การเคลื่อนไหวต่างๆ ข้างต้นนี้ เกิดขึ้นก่อนที่ฝ่ายรัฐบาลจะยอมรับข้อเสนอของฝ่ายคัดค้านในพื้นที่ และยอมแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง และความเคลื่อนไหวดังกล่าวก็ค่อยๆ เจียบหายไป หลังจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ กลุ่มผู้คัดค้านที่เชื่อมกับเครือข่ายการเมืองท้องถิ่นเข้าร่วมกับคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง ส่วนกลุ่มแกนนำชุมชนและนักพัฒนาเอกชน เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เข้าร่วมกับคณะกรรมการชุดนี้ แต่มีการเคลื่อนไหวต่อเนื่องโดยการสร้างเครือข่าย และจัดตั้งองค์กรประชาชนในระดับภูมิภาค คือ สภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้น้ำท้องถิ่นภาคตะวันออก (สปอ.) และต่อมาปรับเป็นเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวต่อเนื่องจากการคัดค้านการจัดการน้ำ จนถึงการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ตะวันออกจนกระทั่งปัจจุบัน

4. **การสร้างและขยายเครือข่ายภาคประชาชน** นำโดยแกนนำนักพัฒนาในพื้นที่ ซึ่งพยายามเชื่อมโยงนักพัฒนาเอกชนในภาคตะวันออกและจัดตั้งเป็น สภาประชาชนท้องถิ่นผู้ใช้น้ำภาคตะวันออก (สปอ.) เพื่อเสริมพลังการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน โดยในระยะแรก ประธาน สปอ. คือคุณบุษบงก์ ชาวกันหา ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนากิจกรรมภาคพลเมืองปราจีนบุรี คุณธีรวัจน์ นามดวง อดีตแกนนำที่ต่อต้านการก่อสร้างบริษัทจัดการขยะอุตสาหกรรมในพื้นที่ อ.ปลวกแดง เป็น

เลขาธิการ และนายสุทธิ อัมมาชัย นักพัฒนาในจังหวัดระยองเป็นผู้ประสานงาน สปอ. ตั้งขึ้นในวันที่ 8 กันยายน 2548 ในระหว่างนั้นมีการประชุมอีก 2 ครั้งคือ 20 กันยายน และ 23 ตุลาคม 2548 สำคัญที่สุดของการประชุมในช่วงแรกๆ เป็นการร่วมกันวางแนวทางการคัดค้านโครงการผันน้ำของรัฐบาล เช่น การจัดทำร่างคำฟ้องศาลปกครองกรณีกรมชลประทานทำทำนบปิดแม่น้ำระยอง การพยายามแสวงหาการสนับสนุนจากสาธารณะด้วยการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในพื้นที่

ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี 2549 เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกได้มีการจัด ประชุมเพื่อเตรียมการนำเสนอประเด็นความเดือดร้อนของประชาชนต่อรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่โรงแรมเพชรศิเคนธ์ ระยอง โดยผนวกปัญหาเรื่องน้ำเข้ากับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองเข้ากับปัญหาอื่นๆ ของเครือข่ายในภาคตะวันออก ซึ่งนำไปสู่การประชุมหน้าทำเนียบรัฐบาล (19 ธันวาคม 2549) เพื่อเสนอข้อเรียกร้องของประชาชนในภาคตะวันออกต่อรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประเด็นหลักเป็นข้อเรียกร้องให้ยุติการขยายการลงทุนนิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ 3 และให้รัฐบาลแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในพื้นที่ โดยในจำนวนดังกล่าวมีข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการจัดการน้ำในจังหวัดระยองหลายประการ ดังนี้ (หนังสือ คปอ. 12/2549, 19 ธันวาคม 2549)

- หามาตรการในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกแบบมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมในการจัดสรร มิใช่เพื่อต้องการจัดสรรไปให้ภาคอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียวในปัจจุบัน และสมควรยกเลิกการผันจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ แม่น้ำระยอง คลองน้ำหู ฝ่ายทับมาไปให้อุตสาหกรรมใช้ในระบบการผลิต เพราะมีผลกระทบต่อประชาชน ผู้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำดังกล่าวเป็นอย่างมาก ทบทวนนโยบายการแก้ปัญหาภัยแล้งภาคตะวันออกของรัฐบาลทักษิณ ยกเลิกทุกโครงการในการแก้ไขปัญหากลุ่มภาคตะวันออกที่ผ่านมา เพราะขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่และสร้างปัญหาภัยกับประชาชนด้วย
- ทบทวนการดำเนินการของบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก (EASTWATER) เพราะถือว่าเอาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดินมาแสวงประโยชน์ หากำไรและไม่เป็นธรรมในการจัดสรร รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน
- ประชาพิจารณ์ สร้างการมีส่วนร่วมในร่าง พรบ.น้ำ ก่อนที่จะมีการนำเข้าสู่การพิจารณาสภา

- ยกเลิกสัญญาว่าจ้างเอกชนเข้าร่วมผลิตน้ำประปาในจังหวัดระยอง เพราะทำให้การประปาของขาดทุน และบริษัทผลิตน้ำประปาได้ผลิตน้ำที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน (มอก.) จึงทำให้น้ำไม่มีคุณภาพ และส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคได้ สมควรปรับโครงสร้างใหม่ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมลงทุนแทนบริษัทเอกชน

ในระยะแรกๆ การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นประเด็นปัญหาที่ครอบคลุมในภูมิภาค แต่ต่อมาจำกัดขอบเขตไว้ที่ปัญหาผลกระทบจากนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองมากกว่า โดยผู้นำเครือข่าย (นายสุทธิ อัจฉาภัย) มีบทบาทเป็นแกนนำกลุ่มคัดค้านในพื้นที่ ตั้งแต่การคัดค้านการผันน้ำในจังหวัดระยอง การจัดตั้งเครือข่ายชุมชนโดยการให้ความรู้ในเรื่องผลกระทบจากนิคมอุตสาหกรรม นำไปสู่เรียกร้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษในปี 2549 การคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินของบริษัท IRPC ในปี 2550 และการเรียกร้องให้รัฐบาลหยุดการขยายนิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะ 3 ที่ยังมีบทบาทจนถึงปัจจุบัน

นอกเหนือจากการเป็นแกนนำในพื้นที่ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังมีบทบาทในการเชื่อมประสานกับองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องในสวนกลาง เช่น กลุ่มศึกษาปัญหามลภาวะจากอุตสาหกรรม (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมูลนิธิบูรณะนิเวศ) สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธินโยบายสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ทั้งในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้วยตนเอง สถาบันการศึกษา และเครือข่ายนักกฎหมาย เพื่อให้สนับสนุนการเคลื่อนไหวของแกนนำชาวบ้านในพื้นที่ และจากการสัมภาษณ์พบว่า แกนนำเครือข่ายไม่เชื่อมั่นในกระบวนการทำงานของรัฐบาลอย่างการตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการโครงการลุ่มจังหวัดระยองว่าจะนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาได้ แม้แต่ในคณะกรรมการอิสระ 4 ฝ่ายแก้ปัญหา มาบตาพุด ที่รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตั้งขึ้นตามข้อเรียกร้องภาคประชาชนในปี 2552⁴ โดยเขาเห็นว่าการกลับไปทำงานให้การศึกษาแก่ชุมชนน่าจะเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (สุทธิ อัจฉาภัย, สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2553)

4 คณะกรรมการอิสระ 4 ฝ่ายแก้ปัญหา มาบตาพุดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 250/2552 มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นจากภาคประชาชน ภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ประกอบการภาคเอกชน จำนวน 17 ราย มีหน้าที่ศึกษาความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ผู้ประกอบการ นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประสานแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดประโยชน์กับทุกภาคส่วนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย สังคม เศรษฐกิจ และการลงทุน รวมทั้งจัดทำข้อยุติเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหากรณีพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงในจังหวัดระยอง

จากการที่ผู้วิจัยมีโอกาสติดตามการประชุมสรุปทเรียนประชุมและวางแผนการดำเนินงานของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงที่สวนมิ่งคุตไทย อ.บ้านค่าย จ.ระยอง (27 มกราคม 2552) เพื่อการวางแผนขับเคลื่อนการชะลอการขยายตัวของอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ผู้วิจัยพบว่าเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นการจัดการและการเข้าถึงน้ำอย่างเป็นธรรม ในฐานะส่วนหนึ่งของผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม

ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงในช่วงปี 2549 - 2552 ส่วนใหญ่เป็นเริ่มต้นด้วยการชุมนุมประท้วง การปฏิบัติการทางตรง เช่น ปิดถนน เพื่อกดดันภาครัฐ และเชื่อมโยงเป้าหมายของการประท้วงกับผลประโยชน์ของสาธารณะในลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ที่เห็นได้ชัดคือกรณีการชุมนุมประท้วงให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ ยกแรกในปี 2550 ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จ⁵ การคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน IRPC และต่อมาเป็นการใช้กลไกทางกฎหมาย โดยการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ตั้งแต่การเคลื่อนไหวเพื่อฟ้องร้องต่อศาลปกครองกรณีให้ยกเลิกการแปรรูปประปาระยอง การฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษในช่วงต้นปี 2552 และการฟ้องร้องให้ยุติการดำเนินงานโครงการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมแห่งใหม่ในพื้นที่ในปลายปี 2552 และเป็นเรื่องน่าสนใจมากกว่า ในการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเรียกร้องผ่านกลไกรัฐทุกแบบ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ หน่วยงานนิติบัญญัติ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และศาล โดยสถาบันที่มีพื้นที่ให้กับกระบวนการการปรึกษาหารือระหว่างภาครัฐ กับภาคสังคมอย่าง กสม. และ สป. และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อรับฟังปัญหาความเดือดร้อนและความคิดเห็นของประชาชน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) แต่ก็ไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ในขณะที่กลไกที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายอย่างกระทรวงทรัพยากร มีช่องทางการปฏิสัมพันธ์กับสังคมอย่างจำกัด แต่หน่วยงานที่มีอำนาจที่จะยกเลิกอำนาจการบังคับตามกฎหมายอย่างศาลปกครอง แม้รูปแบบการปฏิสัมพันธ์จะมีจำกัดเฉพาะการทำหนังสือชี้แจง/คัดค้าน แต่ภายใต้รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวก็เปิดโอกาส/ยอมรับให้ภาคสังคมได้ผลักดัน "ความรู้" ของภาคสังคมเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง (สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, 2551)

⁵ การชุมนุมประท้วงเพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ ยกแรกในปี 2550 ไม่ประสบความสำเร็จ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เลือกที่จะใช้มาตรการการทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่ ทำให้แกนนำชุมชนในเครือข่ายประชาชนภาคตะวันออกเฉียงใช้กลไกการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง และศาลปกครองตัดสินให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษต้นปี 2552

ตัวอย่างจากการต่อสู้ด้วยความรู้ในคำฟ้อง และคำให้การคัดค้านคำฟ้องในเรื่องแห่งการประกาศเขตควบคุมมลพิษ ว่าสถานการณ์มลพิษมีความร้ายแรงถึงขั้นต้องประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษหรือไม่ ซึ่งฝ่ายประชาชนเสนอว่าสถานการณ์มลพิษมีความร้ายแรงมากจนเป็นเหตุแห่งการประกาศเขตควบคุมมลพิษ แต่กรมควบคุมมลพิษกลับมีความเห็นว่าการตรวจวัดสารมลพิษทางอากาศยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน และข้อมูลผลกระทบสุขภาพ ไม่ได้แสดงความเชื่อมโยงระหว่างมลพิษกับผลกระทบสุขภาพ ทำให้เหตุแห่งการประกาศเขตควบคุมมลพิษไม่ชัดเจน โดยทั้งสองฝ่ายใช้ข้อเท็จจริงชุดเดียวกันบางส่วน เช่น รายงานการตรวจวัดปริมาณสาร VOCs ของกรมควบคุมมลพิษ ที่ทั้งสองฝ่ายต่างหยิบยกขึ้นมาอ้างอิง แต่เลือกที่จะตีความต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าศาลปกครองจะให้น้ำหนักกับการตีความชุดไหนมากกว่ากัน ซึ่งในที่สุดแล้วศาลปกครองตัดสินใจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ (คำพิพากษาศาลปกครองระยอง, 3 มีนาคม 2552) ความสำคัญของการใช้ศาลปกครองเป็นกลไกในการยุติปัญหา อยู่ที่การเปิดโอกาสให้มีการถกเถียงกันด้วยข้อมูล องค์ความรู้ และใช้เหตุผลหักล้างกันจนนำไปสู่ข้อสรุปที่มีเหตุผล ไม่ใช่การกล่าวอ้างว่าการประกาศเขตควบคุมมลพิษจะทำให้การลงทุนในพื้นที่ลดลงอย่างที่ภาคราชการทำมาตลอด กระบวนการถกเถียงที่เกิดขึ้นผ่านในศาลปกครอง ในด้านหนึ่งจึงเป็นตีแผ่ความรู้สู่สาธารณะ และสามารถก่อให้เกิดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุตสาหกรรมที่ดี จำเป็นต้องคำนึงไว้ด้วยว่า แม้ว่าการใช้กลไกศาลปกครอง จะนำไปสู่การถกเถียงด้วยข้อมูล แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญของการใช้กระบวนการศาลจากกระบวนการปรึกษาหารือก็คือ กระบวนการของศาลทำให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องยอมรับด้วยอำนาจบังคับของศาล ไม่ใช่เกิดจากความตกลงร่วมหรือฉันทามติเช่นในสมมติฐานของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ แต่การใช้กลไกศาลก็อาจเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การสร้างกระบวนการปรึกษาหารือได้อย่างเช่น เมื่อศาลปกครองสั่งให้ระงับโครงการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองรวม 76 โครงการ เพื่อให้ความคุ้มครองชุมชนที่ได้รับผลกระทบต่อปัญหามลพิษในปลายปี 2552 ซึ่งนำไปสู่การสร้างกลไกในการปรึกษาหารือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4 ฝ่ายคือรัฐบาล ภาคเอกชน ชุมชนและภาควิชาการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

โดยสรุป เนื้อหาส่วนนี้มุ่งที่จะแสดงให้เห็นการดำรงอยู่ของแนวทางการปรึกษาหารือในท่ามกลางการอยู่ร่วมกันกับวิธีการแบบอื่นๆ ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ฝ่ายประชาชนเรียกร้องกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการพัฒนาของรัฐด้วยวิธีการที่หลากหลาย กระบวนการปรึกษาหารือที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ ถูกมองว่าเป็นเพียงพิธีกรรม ไม่มีประสิทธิภาพและที่น่าสนใจคือ กระบวนการเคลื่อนไหวที่ขบวนการภาคประชาชนเลือกใช้ อย่างเช่น การเปิด

ประเด็นสาธารณะผ่านสื่อสารมวลชน การสร้างประเด็นนโยบายร่วมกับเครือข่ายอื่นๆ เป็นกลไกที่สามารถก่อให้เกิดการถกเถียงสาธารณะได้ในแวดวงที่กว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการประกาศให้มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือการสร้างเงื่อนไขยุติการขยายนิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะ 3 ด้วยการใช้อำนาจของศาลปกครอง เมื่อประชาชนคัดค้านด้วยวิธีการอื่นแล้วไม่ประสบผลสำเร็จ

5.3 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.3.1 บทสรุป

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย 3 ข้อ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. ผลการศึกษาเรื่องพัฒนาการแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกระบวนการพัฒนาในประเทศไทย พบว่า ในท่ามกลางการทำทลาย และเสนอทางเลือกให้กับประชาธิปไตยแบบตัวแทนในสังคมไทย ความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ประสบผลสำเร็จกลับมาจากการทำงานของเครือข่ายประชาสังคมที่ทำงานเชิงสมานฉันท์และร่วมมือกับรัฐบาลในปริมาณของการทำงานด้านสุขภาพ และการทำงานแนววัฒนธรรมชุมชน แต่ถึงแม้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะได้รับการติดตั้งในเชิงสถาบัน มีการยอมรับในเชิงกฎหมายผ่านพระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 อย่างไรก็ตาม การสถาปนาสถาบันของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่จำกัดอยู่ในการเมืองแห่งความร่วมมือ ก็มีข้อจำกัดในการรับมือกับปัญหาความขัดแย้งในการพัฒนา และแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีคุณูปการที่สำคัญ การยืนยันถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ครอบคลุม ในการร่วมตัดสินใจบนฐานข้อมูลและองค์ความรู้ที่รอบด้าน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า การติดตั้งแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จำกัดอยู่นอกวงของสถาบันประชาธิปไตยแบบตัวแทน และผลที่ได้จากการปรึกษาหารือจึงถูกฝายนโยบายละเลย ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการเชื่อมต่อแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับสถาบันการเมืองแบบตัวแทนในอนาคต เพื่อให้กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือสามารถช่วยลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้สมตามจุดมุ่งหมาย

2. เพื่อศึกษาการเมืองเรื่องผลประโยชน์และอำนาจในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดยผลการศึกษาจากปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำในจังหวัดระยองแสดงให้เห็นว่า ในท่ามกลางความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์และอำนาจในการจัดการน้ำ ไม่สามารถก่อให้เกิดปฏิบัติประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้อย่างแท้จริง การ

ปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นเป็นเพียงเวทีพหุภาคีที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาต่อรองผลประโยชน์ ซึ่งหนีไม่พ้นอิทธิพลจากอำนาจของระบบราชการและกลุ่มการเมือง

3. ข้อจำกัด และเงื่อนไขเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการเมืองของการพัฒนาในประเทศไทย

จากเงื่อนไขข้อจำกัดในการพัฒนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายผลประโยชน์และอำนาจ เงื่อนไขการเมืองของระบบราชการในการบริหารจัดการน้ำ การแข่งขันของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับกระบวนการมีส่วนร่วมแบบอื่นๆ เทียบเคียงกับการศึกษาพัฒนาการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในบริบทของการปฏิรูประบบสุขภาพและการสถาปนาสภาองค์กรชุมชน (พอช.) ประกอบกับการเทียบเคียงประสบการณ์จากการพัฒนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศกำลังพัฒนา สามารถประมวลเงื่อนไขการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ดังนี้

1. การยอมรับของภาครัฐในหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ จึงมีการสนับสนุนทรัพยากรและใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกระบวนการนโยบายเป็นเงื่อนไขที่พบได้ ทั้งจากตัวอย่างในเทศบาลปอร์ต อเลเกร เกอเรลา และการใช้กระบวนการปรึกษาหารือในระบบสุขภาพ

2. โครงสร้างการตัดสินใจที่มีการกระจายอำนาจ และรองรับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย อย่างเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2545 ถือเป็นเงื่อนไขสนับสนุนเชิงนโยบายที่เปิดพื้นที่ของกระบวนการตัดสินใจจัดการน้ำ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำขอบเขตลุ่มน้ำให้มีความกว้างขวาง ครอบคลุมตัวแสดงที่หลากหลาย

3. อำนาจที่สมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายทำให้สามารถก่อให้เกิดกระบวนการใช้เหตุผลเพื่อเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตัวแสดงแต่ละฝ่ายได้ ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของภาคราชการ ยังมีนัยในการยอมรับประเด็นเชิงคุณค่า อย่างความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ ซึ่งแม้ว่าในช่วงเริ่มต้นอำนาจของสองฝ่ายจะไม่เท่ากัน เมื่อตัวแสดงฝ่ายคัดค้านสามารถ การสร้างอำนาจถ่วงดุลกับฝ่ายรัฐบาลได้ จึงก่อให้เกิดการสร้างข้อตกลงเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้นได้ในที่สุด

4. กติกาและข้อกำหนดในการปรึกษาหารือ นัยหนึ่ง การมีกติกาและข้อกำหนดที่ชัดเจนในการปรึกษาหารือ ทำให้สามารถลดอิทธิพลของการใช้อำนาจ และส่งเสริมให้เกิดการใช้เหตุผลและข้อมูลในการตัดสินใจมากขึ้น แต่การมีกติกาที่แข็งตัวเกินไป อย่างเช่นในคณะอนุ

กรรมการลุ่มน้ำ กลับลดทอนศักยภาพของการใช้เหตุผลในการตัดสินใจของคณะกรรมการลุ่มน้ำ และกลับกลายเป็นการแสดงอำนาจครอบงำในอีกแบบด้วย

5.3.2 ข้อสังเกตเชิงทฤษฎี: การปะทะกันของ อำนาจ ผลประโยชน์กับเหตุผลและความรู้

ความเชื่อพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบปรีกษารือ อยู่บนสมมติฐานของสังคมประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว แต่ในสังคมไทย ที่ยังมีปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เห็นถึงข้อจำกัดของการใช้เหตุผลในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือได้อย่างชัดเจน

ฐานคิดเรื่องการมีส่วนร่วมเชิงนโยบายในกระบวนการปรีกษาหรือสาธารณะ มองการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเป็นกระบวนการเรียนรู้ของภาคประชาชน เชื่อว่าความเสมอภาคในเชิงอำนาจที่จะกำหนดผลลัพธ์ของการตัดสินใจดังกล่าวโดยผ่านการถกเถียงอย่างเปิดเผยในเวทีสาธารณะเพื่อช่วยทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมข้ามพ้นการถกเถียงในเชิงผลประโยชน์ส่วนตัวไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Hindess, 2000: 17) และจากการศึกษาปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือในการจัดการน้ำในจังหวัดระยอง พบว่าในการเข้าร่วมกระบวนการปรีกษาหรือเพื่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำประแสร์ คณะกรรมการที่เข้าร่วมยังคงยึดโยงกับผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม เช่น กรรมการที่มาจากฝ่ายราชการและฝ่ายเอกชน ยังคงยึดกับแนวทางการผันน้ำจากอ่างเก็บน้ำประแสร์ไปให้ภาคอุตสาหกรรม ส่วนกรรมการที่มาจากฝ่ายเกษตรกรรมก็มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของภาคเกษตรกรรมไว้ก่อน ส่วนนักการเมืองท้องถิ่น ในด้านหนึ่งเหมือนยึดอยู่กับผลประโยชน์ท้องถิ่น แต่อีกด้านหนึ่งก็ถูกตั้งข้อสงสัยว่าได้รับผลประโยชน์ส่วนตัว เพราะมีพฤติกรรมขัดขวางกระบวนการปรีกษาหรือในระยะหลังๆ (ไพฑูริย์ปฏิบัติ, สัมภาษณ์, 8 เมษายน 2553)

จากผลการศึกษาพบว่า ในเวทีการปรีกษาหรือของคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำประแสร์ต่างยึดโยงผลประโยชน์ของตนเองอยู่ โดยเฉพาะทั้งในฝ่ายราชการ ฝ่ายเอกชนและฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่นและฝ่ายแกนนำ การเกิดข้อตกลงที่ฝ่ายท้องถิ่นยอมให้มีการผันน้ำ เกิดจากการที่ภาครัฐยอมตามข้อเสนอของฝ่ายท้องถิ่น โดยที่ฝ่ายท้องถิ่นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเจตคติของตนเอง และการที่รัฐยอมทำตามข้อเสนอของฝ่ายท้องถิ่นนั้นก็ไม่ได้ลดผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรม แต่กลับเป็นข้อตกลงที่รัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแลกกับข้อตกลงในการผันน้ำให้ภาคอุตสาหกรรม (ดังรายละเอียดในตาราง 5-1)

เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า แม้แต่ในการประชุมพหุภาคีในกรณีอ่างเก็บน้ำประแสร์ ที่มีความใกล้เคียงกับหลักการของประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือมากกว่ากรรมการชุดอื่นๆ ในแง่

ของความครอบคลุมและสัดส่วนของตัวแสดงมากกว่า ก็ยังไม่เกิดกระบวนการปรึกษาหารือที่มีการให้เหตุผลเหนืออำนาจและผลประโยชน์ของตัวแสดงกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่

5.3.3 ข้อสังเกตเรื่องประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับปัญหาความตัวตน

ความเชื่อพื้นฐานประการหนึ่งของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือ ประชาชนธรรมดาๆ สามารถเข้ามาปรึกษาหารือในกิจการสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนได้ ในการประชุมปรึกษาหารือที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งจากกรณีการเคลื่อนไหวด้านการผันน้ำในจังหวัดระยองในช่วงปี 2548 กล่าวได้ว่า แกนนำในการเคลื่อนไหว นักพัฒนาเอกชนและแกนนำเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เคลื่อนไหวในเขต อ.เมือง ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ในโครงการพัฒนาชุมชนนำอยู่ขององค์กรพัฒนาเอกชน และบางส่วนเคยมีบทบาทในการเรียกร้องในปัญหามลภาวะที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดในปี 2540 มีบทบาทในเขตเมือง ในขณะที่แกนนำการเคลื่อนไหวในกลุ่มประแสร์ ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นและเครือข่ายการเมืองท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองฝ่ายล้วนแต่อ้างความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชุมชนและเกษตรกร ผู้ที่ถูกแย่งชิงน้ำในจังหวัดระยองด้วยกันทั้งสิ้น

ในการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการลุ่มน้ำจังหวัดระยอง (ทั้ง 3 ลุ่มน้ำ) มีการแต่งตั้งแกนนำที่เป็นเครือข่ายการเมืองท้องถิ่น และแกนนำชุมชนจำนวนหนึ่งเข้าไปเป็นคณะกรรมการ ร่วมกับตัวแทนจากหน่วยราชการและตัวแทนของภาคอุตสาหกรรม โดยในสถานการณ์ที่ฝ่ายราชการแสดงบทบาทเป็นตัวแทนผลประโยชน์ให้กับภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ตัวแทนจากชุมชนไม่มีศักยภาพเพียงพอในการรับข้อมูลที่สลับซับซ้อน องค์กรพัฒนาเอกชนจึงกลายเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวแทน และเสริมพลังประชาชนด้านข้อมูลเพื่อให้สามารถเท่าทัน อันจะนำไปสู่การปรึกษาหารือที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง⁶

⁶ การให้ข้อมูลและความรู้กับชาวบ้านในพื้นที่เป็นเรื่องที่เครือข่ายนักพัฒนาเอกชนให้ความสำคัญ และพยายามเสริมพลังด้วยการให้องค์กรเครือข่ายมีบทบาทในการให้ข้อมูล องค์ความรู้เพื่อติดอาวุธให้ชาวบ้านใช้ในการต่อสู้ในช่วงต่อมา มาบทบาทดังกล่าวเห็นได้ชัดในปี 2552 ในการเคลื่อนไหวเพื่อจัดทำแผนลดและขจัดมลพิษ ซึ่งเครือข่ายนักพัฒนาเอกชนได้ไปจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อชาวบ้านในวันที่ 30 มิถุนายน 2552 – ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ของผู้วิจัย

ตาราง 5-1 การคัดจ้างผลประโยชน์ของตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ในการปรึกษาหารือเพื่อการจัดการน้ำ
ในอ่างเก็บน้ำประแสร์

| ตัวแสดงหลัก | ที่มาของอำนาจ | บทบาท | จุดยืนเรื่อง การมีส่วนร่วม ร่วม | ประเด็นที่เสนอ | ตัวแทน ผลประโยชน์ |
|--|---|--|---|--|---|
| รัฐบาลและ หน่วยงาน ราชการ (หัวหน้า โครงการ ชลประทาน ระยอง รองผู้ว่า ราชการจังหวัด) | อำนาจตาม กฎหมาย | รัฐบาล ตัดสินใจผันน้ำ โดยใช้มติ ครม. 2 สิงหาคม 2548 และ หน่วยราชการ ในพื้นที่ ดำเนินการตาม มติ | ปัญหาเป็น ปัญหา เร่งด่วน ทำให้ ไม่สามารถ จัด กระบวนการ มีส่วนร่วม | แก้ปัญหาวิกฤติน้ำ ในจังหวัดระยอง ด้วยการผันน้ำด้วย การผันน้ำจากอ่าง เก็บน้ำประแสร์ไป คลองใหญ่ | ภาคอุตสาหกรรม |
| ภาคเอกชนและ ภาคอุตสาหกรรม | มูลค่าของ ผลตอบแทน ทาง เศรษฐกิจ และข้อมูล ความ ต้องการที่ ชัดเจน | เป็นผู้รับ ประโยชน์จาก มาตรการการ แก้ปัญหาด้วย การผันของ รัฐบาล | ปัญหาเกิด จาก นักการเมือง ท้องถิ่นและ องค์กรพัฒนา เอกชนที่ไม่ อยู่ในพื้นที่ | ภาคอุตสาหกรรม เสนอการลดการ ใช้น้ำ แต่ถูก รัฐบาลยกเลิก แต่ บริษัทอีสต์วอเตอร์ พยายามผลักดัน ให้มีการผันน้ำจาก อ่างเก็บน้ำประ แสร์ตั้งแต่ต้น | ภาคอุตสาหกรรม |
| เครือข่าย นักการเมือง ท้องถิ่นและชุมชน | อิทธิพลใน พื้นที่และ การระดม มวลชน | คัดค้านการผัน น้ำโดยการ ประท้วง ต่อมา มีการเจรจา ต่อรองกับ รัฐบาลให้ตั้ง คณะกรรมการ ร่วมเพื่อการ จัดสรรน้ำ | ต้องให้ ประชาชนใน พื้นที่มีส่วน ร่วมในการ ตัดสินใจผัน น้ำ | ข้อเสนอการ จัดการน้ำที่เป็น ธรรม เมื่อรัฐบาล ผันน้ำไปให้ บ. อีสต์วอเตอร์ขาย ให้ ภาคอุตสาหกรรม ก็ต้องคืน ผลประโยชน์ให้ ท้องถิ่น | ชุมชนและกลุ่ม การเมืองใน ท้องถิ่น |

อย่างไรก็ดี แม้ว่าปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะข้ามไม่พ้นการเมืองของผลประโยชน์และอำนาจได้ โดยเฉพาะเมื่อเป็นการตัดสินใจในเรื่องผลประโยชน์ของสองฝ่าย แต่ผลที่เกิดจากกระบวนการปรึกษาหารือที่มีความชอบธรรมมากกว่ากลไกรวมศูนย์แบบเดิม สามารถทำให้เกิดการตัดสินใจเป็นข้อตกลงที่สะท้อนคุณค่าเรื่องความเสมอภาคซึ่งเป็นคุณค่าเรื่องประชาธิปไตยในการพัฒนามากขึ้น ระหว่างกลุ่มคัดค้านในภาคเกษตรที่ยินยอมให้มีการผันน้ำ โดยที่ฝ่ายราชการพยายามชดเชยประโยชน์ให้มากขึ้น

5.3.5 ตัวชี้วัดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตย

แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแนวคิดที่มุ่งจะพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตย (Held, 2000) โดยสร้างเงื่อนไขให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือที่เสมอภาค เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการตัดสินใจที่มีความชอบธรรม ซึ่งเกิดจากการที่ผลการตัดสินใจที่มีเหตุมีผล เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจความรู้ และเหตุผลแทนที่การใช้อำนาจ

ตัวชี้วัดคุณภาพความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นเรื่องของผลการตัดสินใจที่มีความชอบธรรมที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย สะท้อนถึงผลประโยชน์สาธารณะ อย่างเช่น ผลการตัดสินใจเรื่องการจัดการที่มีความเป็นธรรมโดยคืนผลประโยชน์ให้ชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นในการผันน้ำในอ่างเก็บน้ำประแสร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ไม่ได้เน้นเรื่องตัวชี้วัดคุณภาพการเป็นประชาธิปไตยมากนัก จึงต้องมีการศึกษาต่อไปในอนาคต

การศึกษาการเมืองของการใช้ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศไทยชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในสังคมกำลังพัฒนา ภายใต้เงื่อนไขที่อำนาจไม่มีความเท่าเทียมกัน ซึ่งภาครัฐที่ร่วมมือกับเอกชนผูกขาดอำนาจการตัดสินใจและผลประโยชน์จากการพัฒนา และประชาชนยังถูกกีดกันให้เป็นชายขอบที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา ที่ความขัดแย้งในสังคมยังคงมีสาเหตุรากฐานมาจากอำนาจและผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ภายใต้ข้อจำกัดของการตัดสินใจในการพัฒนาที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับการขาดความไว้วางใจในสังคม

แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีลักษณะการยอมรับความขัดแย้งจะสามารถอธิบายได้มากกว่า และการนำเอามิติทางการเมืองกลับมาในประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งหมายถึง การพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือที่ขนานไปกับความพยายามในการปรับอำนาจในสังคมให้สมดุลกันมากขึ้น จะสามารถพัฒนาคุณภาพของการตัดสินใจในแบบประชาธิปไตยได้มากกว่า โดยเฉพาะเป็นประชาธิปไตยที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันมากขึ้น

ในขณะที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบที่เน้นฉันทามติ ที่ลดยตัวเหนืออำนาจและความขัดแย้งในสังคมอย่างกระบวนการสมัชชาสุขภาพ แม้จะมีกระบวนการปรึกษาหารือที่มีความชอบธรรมมากกว่าและมีกระบวนการใช้เหตุผล และองค์ความรู้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็มีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะในประเด็นความร่วมมือ และประเด็นที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ก็ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่คำนึงถึงคุณค่าความเสมอภาคเท่าเทียมกันได้

จากผลการศึกษาข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เหมาะสมกับความขัดแย้งในการเมืองเรื่องการพัฒนาอย่างในสังคมไทย จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างอำนาจถ่วงดุล (countervailing power) ระหว่างผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่า กับผู้ที่มีอำนาจมากกว่า ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) เพื่อนำไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือที่สามารถพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

5.3.5 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในที่นี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในประเทศไทย และข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต

(1) ข้อเสนอแนะเพื่อให้พัฒนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในกระบวนการจัดการน้ำของประเทศไทย

เพื่อให้กระบวนการปรึกษาหารือมีนัยสำคัญต่อการลดข้อจำกัดและสามารถพัฒนาคุณภาพการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนากลไกเชิงสถาบันที่รองรับการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือในการพัฒนาที่มีอำนาจการตัดสินใจอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การออกพระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากรน้ำที่ให้อำนาจกับชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำของตนเอง โดยให้มีทรัพยากรและการสนับสนุนเพียงพอ

(2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจในการพัฒนาไปสู่ระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการตัดสินใจการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรึกษาหารือในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่มีกลไกการปรึกษาหารืออย่างสภาองค์กรชุมชน การตัดสินใจในระดับท้องถิ่นไม่เพียงแต่เป็นเงื่อนไขที่เอื้อต่อปฏิบัติการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงการลดช่องว่างและการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ที่ชัดเจนของตัวแทนกับพลเมืองที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(3) การเสริมอำนาจถ่วงดุลและการลดความไม่ไว้วางใจระหว่างคู่ขัดแย้ง ด้วยการพัฒนาข้อมูลหรือองค์ความรู้ที่ถูกต้อง ชัดเจน ที่ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงและนำไปพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจได้โดยง่าย เช่น ฐานข้อมูลเพื่อการจัดการน้ำ หรือ ฐานข้อมูลมลพิษที่สามารถเข้าใจง่าย ซึ่งบทบาทในลักษณะดังกล่าวอาจจะมาจากภาครัฐ หรือภาคประชาสังคมก็ได้

(4) นอกเหนือจากการส่งเสริมการทำงานเชิงสมานฉันท์ จำเป็นต้องผลักดันและพัฒนาศักยภาพของสถาบันการศึกษาหรือที่เกิดขึ้นใหม่ๆ อย่างสมัชชาสุขภาพ และสภาองค์กรชุมชน ให้สามารถเป็นกลไกการปรึกษาหารือที่รองรับความขัดแย้งที่แตกต่างหลากหลายในสังคม

(2) ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต

เนื่องจากผู้วิจัยศึกษาแนวคิดของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจากปรากฏการณ์ความขัดแย้งในสังคม ที่โดยตัวของปรากฏการณ์เองมิได้สะท้อนหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารืออย่างชัดเจน จึงไม่สามารถสร้างข้อสรุปทั่วไปในเชิงทฤษฎี (theoretical generalization) ที่มีความเข้มแข็ง และเพื่อให้ข้อสรุปดังกล่าวมีความเข้มแข็งมากขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาปฏิบัติการที่มีการใช้แนวคิดนี้อย่างจริงจัง เช่น จากกิจกรรมสถานเสวนา หรือกระบวนการสมัชชาสุขภาพภายใต้ความขัดแย้งต่างๆ

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการสถาปนาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเชิงสถาบันใหม่ๆ ในหลายด้าน เช่น สมัชชาสุขภาพ หรือในสภาองค์กรชุมชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาความเชื่อมโยงของสถาบันการศึกษาหรือเหล่านี้กับสถาบันแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อลดทอนข้อจำกัดของประชาธิปไตยในการพัฒนาในอนาคต

เนื่องจากการใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการจัดการน้ำชี้ให้เห็นปัญหาที่เกิดจากการเมืองของระบบราชการในอนาคตจึงจำเป็นต้องมีศึกษาการเชื่อมต่อของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับรัฐและระบบราชการ