

แนวทางความร่วมมือ การจัดตั้งเวที สานเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลาย ภาคส่วน ในลุ่มน้ำโขง



โครงการความร่วมมือเรื่องการจัดการน้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Shared Waters Programme) ภายใต้โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) และ องค์การเจ้าภาพสถาบันการจัดการน้ำนานาชาติแห่งประเทศสวีเดน (Swedish International Waters Institute) ได้ทำการศึกษาเก็บข้อมูล วิเคราะห์ภาคประชาสังคมเกี่ยวกับโอกาสและ จุดเริ่มต้นของการพัฒนาความร่วมมือและการเข้ามามีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคประชา สังคม พบว่ามีความน่าสนใจอย่างมากและขอเรียกร้อง ในเรื่องแนวคิดการจัดตั้งที่สานเสวนาผู้มีส่วน ได้เสียหลายภาคส่วน (MSP) รูปแบบใหม่ ที่อยู่บนพื้นฐานโครงสร้างสถาบันที่มีความเป็นไปได้ และสนับสนุนเครือข่ายที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ และการผลักดันความร่วมมือทางภูมิภาคมากขึ้น

ความท้าทายในบริบทของลุ่มน้ำโขง

การกำกับดูแลการพัฒนาและจัดการลุ่มน้ำโขงตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นแก่นนำ นานาชาติและความซับซ้อนหลายระดับ สิ่งที่ทำให้อันตบแรกคือความสนใจใน การใช้น้ำที่สลับซับซ้อนและลำดับความสำคัญของการพัฒนา โดยกลุ่มประเทศใน ลุ่มน้ำโขงและผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่แม่น้ำนานาชาติเส้นนี้ไหลผ่าน ได้แก่ จีน ไทย พม่า กัมพูชา ลาว และเวียดนาม ล้วนมีแผนการพัฒนาที่แตกต่างกันและ ขัดแย้งแข่งขันกันอีกด้วย

ดังนั้น ในการจัดการเป้าหมายและความต้องการในการใช้น้ำที่แตกต่างกันของแต่ละ ประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น เพื่อเป็นเวที แลกเปลี่ยนและประสานงานด้านการพัฒนาระหว่างประเทศขึ้น อย่างไรก็ตาม การตกลงเจรจาระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บริหารระดับสูงนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มภาค ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจา ยังถือว่ามีข้อจำกัด

รูปแบบและแนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาและตัดสินใจอย่างโปร่งใส ของภาคประชาสังคมในเรื่องแผนการใช้น้ำนั้น ถูกจำกัดโดยการยกบทบาทและ หน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศเข้ามาแทนที่ ที่เลวร้ายไปกว่านั้นคือ การขาด ความจริงใจในการประสานงานกับภาคประชาสังคม ทำให้เกิดความขัดแย้งใน ระดับรากหญ้า และอาจสร้างภาระต่อประชาชนผู้ใช้น้ำมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการทำให้เกิดปัญหาในด้านความมั่นคงทางอาหาร น้ำ และ พลังงาน

เพราะฉะนั้นการจัดตั้งเวทีสานเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย สำหรับภาคประชาสังคม จะทำให้ เกิดประโยชน์ต่อภาครัฐ และเวทีร่วมรัฐบาลระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

- มีการแลกเปลี่ยนและประสานงานที่มีประสิทธิภาพและมั่นคง มีระบบที่ชัดเจน และครอบคลุมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ
- มีการแลกเปลี่ยนแผนงานกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ และนักวิจัย เพื่อรับฟัง เสียงสะท้อนต่อโครงการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งจากเจ้าของโครงการและกลุ่มอื่นๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นไม่มากนักในอดีต

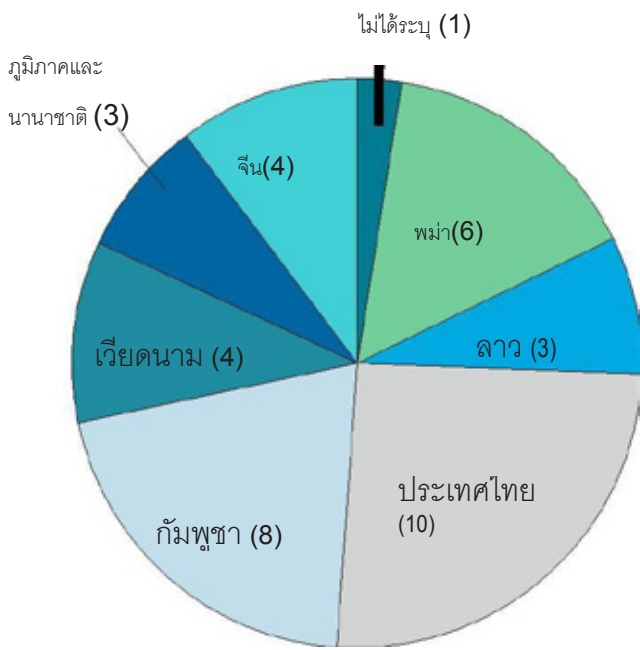
วิธีวิจัย

ผู้เข้าร่วมวิจัยทั้งหมดมีจำนวนทั้งสิ้น 39 องค์กรที่ตอบแบบสอบถามทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีวิจัย ได้ทำการสัมภาษณ์เพิ่มเติม 28 องค์กร เกี่ยวกับประเด็นดังต่อไปนี้

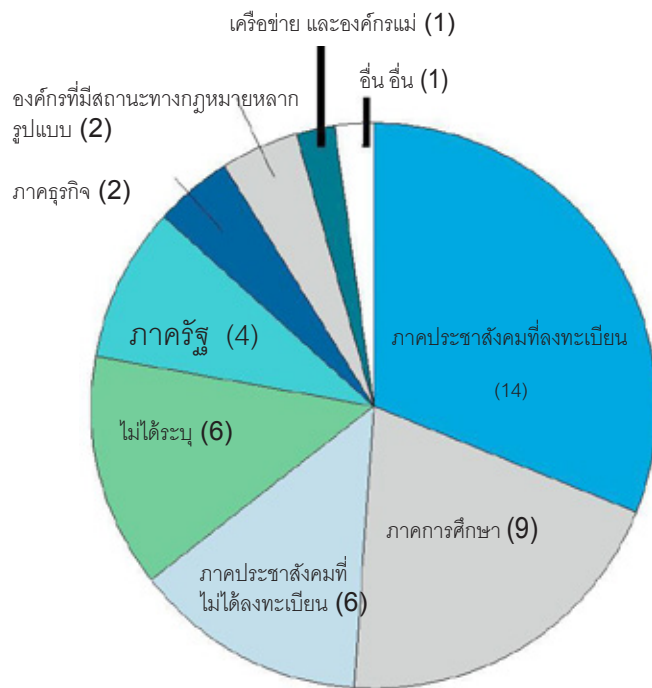
- บทบาท ภารกิจหลักขององค์กร และความสามารถในการจัดการประเด็นปัญหา เกี่ยวกับแม่น้ำโขง
- ลักษณะขององค์กร ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ และ
- ความคิดเห็น แนวคิดเกี่ยวกับ รูปแบบ การออกแบบ และจุดประสงค์ของเวที การเจรจาผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ

*The survey was sent to 100 non-government actors operating at the regional level; the criteria being that they are organisations that belong to or participate in a network or organisation that operates between two or more countries within the Mekong River Basin, including: regional, national and international NGOs/networks/CSOs, regional business associations or forums, and regional academic, university or research organisations, networks, think tanks or programs.





ตารางที่ 1 ตัวเลขผลของการวิจัยรายประเทศ



ตารางที่ 2 ตัวเลขผู้เข้าร่วมของการวิจัย ตามสถานะทางกฎหมายและตามที่อยู่กรออกได้ระบุ

จากการประชุมที่กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2516 ได้มีการเสนอผลการวิจัย และปรึกษาหารือเกี่ยวกับรูปแบบที่เป็นไปได้และบทบาทของเวทีเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีการนำแนวคิดที่ได้จากเวทีนี้ไปพูดคุยและนำเสนอในเวทีตัวแทนของคณะกรรมการลุ่มน้ำโขง และเวทีข้อตกลงกลางชาง แม่น้ำโขง ในช่วงประชุมที่ต่างกันด้วย

ผลการวิจัย

ผลวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างมากในการขยายการเชื่อมโยงประสานงานกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำโขง ถึงแม้ว่าจำนวนของแนวคิดและโครงการเพื่อธรรมาภิบาลแม่น้ำโขง ลักษณะนี้จะเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาและข้อจำกัดยังคงเหมือนเดิมคือ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การสื่อสารไม่เพียงพอและขาดความโปร่งใส รวมทั้งขบวนการการมีส่วนร่วมไม่ชัดเจน

ปัญหานี้ทำให้ความคิดเห็นและข้อกังวลของกลุ่มประชาชนลุ่มน้ำโขง ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาต่างๆ เข้าไม่ถึงกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ และข้อกังวลนั้นมิได้รับการพิจารณา

มีองค์กรต่างๆ มากมายในภูมิภาคที่มีประสบการณ์และความถนัดเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่องค์กรเหล่านี้ได้รับโอกาสเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในระดับภูมิภาคอย่างต่อเนื่องและเป็นทางการ

องค์กรที่ทำงานเรื่องธรรมาภิบาล ลุ่มน้ำโขง ในระดับภูมิภาค ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการลุ่มน้ำโขง
2. องค์กรระดับอนุภูมิภาค (Sub regional) ลุ่มน้ำโขงตอนบน
3. กลไกข้อตกลงความร่วมมือกลางชาง แม่น้ำโขง (Langcang-Mekong)

องค์กรระดับภูมิภาคตอบสนองและให้การสนับสนุนแนวคิด เวทีการเจรจาผู้มีส่วนได้เสียแบบหลายภาคส่วน ผลการวิจัยพบว่า มีจำนวน 34 จาก 39 องค์กร ที่เห็นคุณค่าของการจัดตั้งเวทีเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ที่เป็นระดับภูมิภาคจริงๆ ซึ่งรวม 6 ประเทศ และมีความเชื่อมโยงกับขบวนการเจรจาระหว่างรัฐจริง

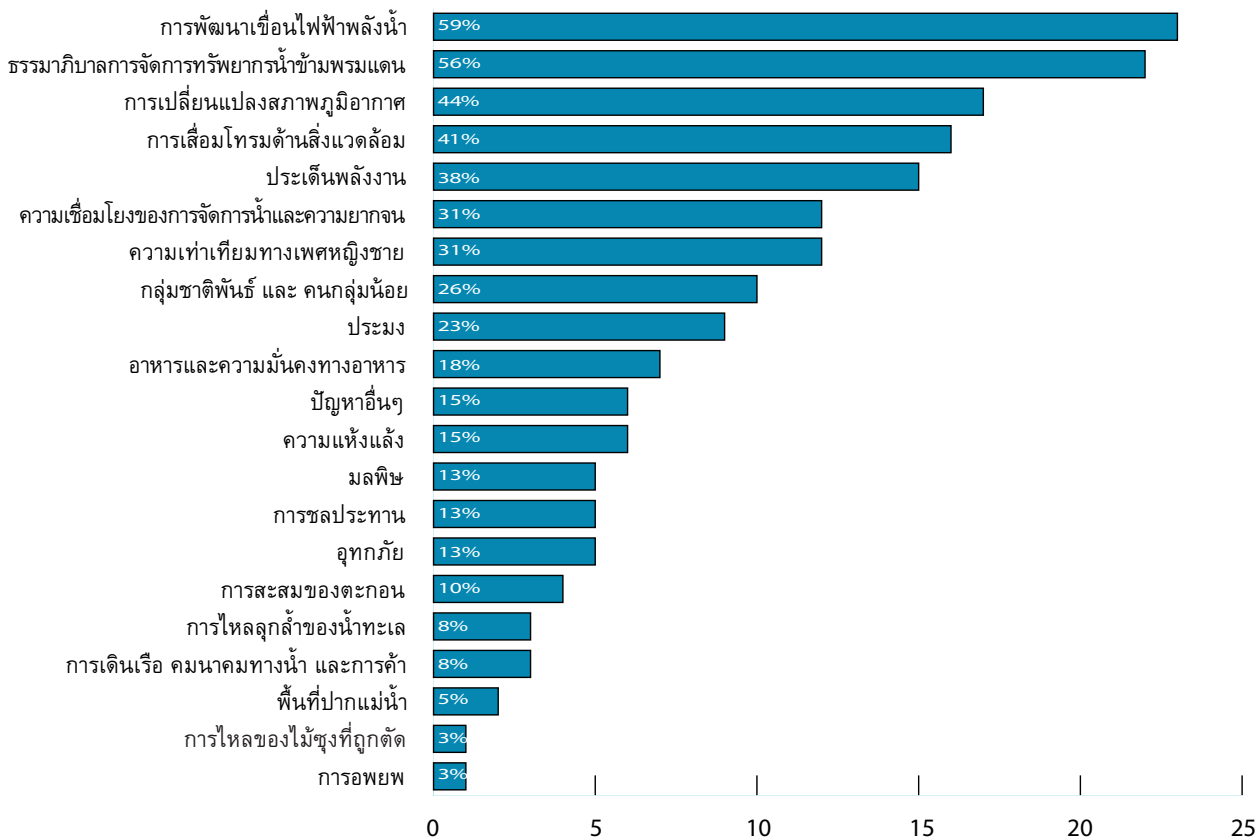
มีการตั้งคำถามว่าเวทีเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแบบหลายภาคส่วนนี้จะสัมพันธ์กับคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้อย่างไร ผู้ตอบหลายคนได้เสนอว่า เวทีเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแบบหลายภาคส่วนนี้จะทำให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีการพัฒนาและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม แต่ก็ยังมีข้อกังขาว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีข้อจำกัดมากมายในเรื่องของอำนาจในการโน้มน้าวรัฐบาลกลุ่มประเทศสมาชิก ข้อจำกัดในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และข้อจำกัดที่ว่า ความร่วมมือของสี่ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างเท่านั้น ไม่รวมพม่าและจีน

ผู้ตอบแบบสอบถามได้เน้นย้ำต่ออีกว่า เวทีการเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแบบหลายภาคส่วนนี้ (Multi-Stakeholder Partnership) ไม่ควรจะยึดติดกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงมากเกินไป จะต้องรักษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานด้วย เวทีนี้ต้องเชื่อมโยงถึงภูมิภาคอาเซียน และกลไกข้อตกลงกลางชาง แม่น้ำโขงด้วย

ประเด็นการทำงานของหลักขององค์กรระดับภูมิภาค ผู้ตอบแบบสอบถาม ได้เลือกประเด็นหัวข้อเกี่ยวกับลุ่มน้ำโขง จากรายชื่อของประเด็นปัญหา ที่กล่าวถึงไว้ในแผนงานดังต่อไปนี้ แผนกลยุทธ์การค้าเงินการของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ปี 2016-2020 แผนการพัฒนาลุ่มน้ำโขง 2016-2020 ข้อตกลงปี 1995 และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ทางที่มีวิจัยระบุให้ผู้ตอบเลือกประเด็นหลักสามประเด็นที่สำคัญที่สุด อย่างไรก็ตามผู้ตอบก็เสนอประเด็นเพิ่มเติมเพราะเห็นว่า มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ประเด็นหลักที่มีความสำคัญ 5 อันดับได้แก่

1. ประเด็นเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ
2. ประเด็นธรรมาภิบาลการจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดน
3. ประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
4. ประเด็นความเชื่อมโยงโทรคมนาคม
5. ประเด็นเรื่องพลังงาน



ตารางที่ 3 สรุปประเด็นปัญหาหลักในกลุ่มน้ำโขง ที่ผู้ตอบแบบสอบถามจาก 39 องค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยและการปรึกษาหารือในเดือนพฤศจิกายน ปี 2516 ที่ผ่านมา ทางทีมวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เวทีสานเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน ควรมีการจัดลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้

- พัฒนาการเจรจา สร้างเครือข่าย และความร่วมมือต่างๆ
- ประสานงานกิจกรรม และเสนอแนวคิดที่น่าสนใจ
- เสริมเสริมสมรรถภาพและความเข้มแข็ง เป็นหัวใจหลัก
- เปิดประเด็นด้านภูมิภาคและการปรึกษาหารือระดับประเทศ
- เวทีนี้ควรจะนำเสนอแนวคิดจากหลายประเทศและจัดทำเป็นแนวคิดร่วม
- เป็นตัวแทนของแนวคิดรูปแบบต่างๆ จากกลุ่มต่างๆ ในลุ่มน้ำ
- ระบุประเด็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ทั่วลุ่มน้ำ
- เป็นเวที ที่มีประสิทธิภาพด้านกลยุทธ์ ในการโน้มน้าวแหล่งทุนผู้ให้การสนับสนุน
- ประสานการดำเนินงานให้เกิดการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
- เป็นเวที ที่สามารถโน้มน้าวเวทีหลักอื่นๆได้ เช่น ภูมิภาคอาเซียน และข้อตกลงชางแม่โขง
- เป็นเวทีที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง
- เป็นเวทีที่สามารถรักษาสมาชคัลย์ ระหว่างการคุ้มครองปกป้องรักษาและการพัฒนาได้

ออกแบบ

- มีรูปแบบเป็นกลุ่มกองงานเลขาธิการขนาดเล็ก ที่มีองค์กรแม่เป็นองค์กรที่มีสถานะชัดเจนด้านกฎหมาย
- มีหน้าที่ครอบคลุมถึงงานด้านการเชื่อมประสานกับองค์กรอื่นๆ
- มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
- มีความชอบธรรม และความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและประชาสังคม

องค์กรเจ้าภาพที่จะทำให้เวทีสานเสวนานี้ มีความเป็นไปได้ ได้แก่

- มหาวิทยาลัยหรือกลุ่มจัดตั้งเพื่อความร่วมมือเฉพาะกิจ
- SIWI, IUCN, WWF, CCIAR/WLE, SUMERNET/SEI, Save the Mekong, Vietnam Rivers Network, Save the Salween

ขั้นตอนต่อไป

รายงานฉบับนี้ได้รับการแปลเป็นภาษาที่ใช้ในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งจะใช้ในการสานเสวนากับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักต่อไป จะมีการจัดตั้งกลุ่มเฉพาะกิจ และผู้ประสานงานหลัก ที่ประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรต่างๆ เช่น SEI, SIWI, IUCN, และ OXFAM โดยกลุ่มนี้จะมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1 จัดทำเอกสารแนวคิดฉบับย่อเพื่อพัฒนาเป็นเวทีสานเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Multi-stakeholder partnership) ในลุ่มน้ำโขง ต่อไป
- 2 หาแนวร่วมพันธมิตรในการเชื่อมโยงแนวคิดนี้ และกลุ่มประเทศแม่น้ำโขงให้การยอมรับ
- 3 ติดต่อประสานงานกับกลุ่มผู้ให้ทุน
- 4 ระบุรายชื่อองค์กรที่มีความก้าวหน้ามากกว่าองค์กรอื่น ด้านเวทีสานเสวนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน (Multi-stakeholders partnership)

เกี่ยวกับรายงานฉบับนี้

โครงการความร่วมมือการจัดการน้ำเพื่อสาธารณะนี้ มีองค์กรเจ้าภาพคือ สถาบันการจัดการน้ำนานาชาติแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่ออกแบบสอบถามและวิเคราะห์ผลการวิจัยจากกลุ่มภาคประชาสังคมผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งในการขยายการเชื่อมโยงประสานงานกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่างๆในลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของโครงสร้างหลักทางสถาบันและสนับสนุนการสร้างเครือข่ายที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อภูมิภาคมากขึ้นรวมถึงมีความเชื่อมโยงและความร่วมมือระดับภูมิภาค

รายงานฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยความร่วมมือของสององค์กรหลักคือ SIWI และ OXFAM ในวันที่ 22 มิถุนายน 2017

สนใจข้อมูลเพิ่มเติม กรุณาติดต่อ

SIWI - kerry.schneider@siwi.org

Oxfam - paulinetm@oxfam.org.au

ผู้เขียน

ผู้เขียนประกอบด้วยนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญของ SIWI ดังรายชื่อ ต่อไปนี้ คุณ กล่อมจิต Klomjit Chandrapanya, คุณ มาเรียน Dr Marian Neal (Patrick), คุณ เคอรี่ Kerry Schneider, คุณ มาเรีย Maria Vink และคุณ อลิซาเบท ยารี Elizabeth Yaari และองค์กรพันธมิตรอื่น ๆ เช่น คุณ สตู มอตต้า Stew Motta, CGIAR's Program on Water, Land, & Ecosystems (WLE) Greater Mekong และคุณ นอรา จากองค์กรยูเนสโก Dr Nora Van Cauwenberg, UNESCO-IHE.

งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนจาก Oxfam และเป็นส่วนหนึ่งของ Oxfam Inclusion Project ซึ่งมีจุดประสงค์ในการพัฒนาศักยภาพของภาคประชาสังคมในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อธรรมาภิบาล โดยการสร้างเสริมสมรรถภาพของภาคประชาสังคมและการสานเสวนาด้านนโยบาย (Policy Dialogue)

