

รัฐบาล	นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
	องค์กรประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการโดยจะดำเนินการ - เร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการปลูกป้องกัน รักษา และใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน - ปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแล รักษา และจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ - ลดความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยกำหนดแผนการใช้ที่ดิน - จัดทำแผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญในการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแผนแม่บทการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ครบทุกจังหวัดทั่วประเทศ - เร่งรัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะทางน้ำ อากาศ เสียง รวมทั้งปัญหาจากสารพิษและกากของเสียโดยยึดหลักผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่าย - เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการดูแลและแก้ไขปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม - ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศในการดูแลและแก้ไขปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม - เสริมสร้างและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ 2 ธันวาคม 2539	- ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหมดให้สอดคล้องกันและเร่งรัดการออกกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนเพื่อป่าและคนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูล - ป้องกันและปราบปรามการบุกรุกและตัดไม้ทำลายป่า อนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร ป่าชายเลน และพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม - ปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ - ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักอนุรักษ์และความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - จัดทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ครบทุกจังหวัด

รัฐบาล	นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
	- ลดปริมาณมลพิษและการแพร่กระจายในสภาพแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย โดยเสริมสร้างกลไกทางกฎหมายและสมรรถนะขององค์กร รวมทั้งยึดหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย - ร่วมมือกับต่างประเทศในการดูแลและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ภูมิภาค และของประเทศ - ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรเอกชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

ที่มา: รวบรวมจาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และรายชื่อคณะรัฐมนตรี กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536

ตารางที่ 5.2
ทรัพยากรน้ำในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 8 (2504 - 2544)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
1 (พ.ศ.2504-2509)	นโยบาย -เพิ่มปริมาณการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยขยายการชลประทาน ความสำคัญอันดับแรกได้แก่ การดำเนินงานตามโครงการชลประทาน เขื่อนเจ้าพระยา และเขื่อนภูมิพลให้เสร็จ และได้ผลแก่การเกษตร สมบูรณ์ตามโครงการ แนวทางดำเนินงาน -เร่งดำเนินงานตามโครงการที่มีอยู่แล้วให้เสร็จไปตามกำหนดเวลา โดยเฉพาะคือการดำเนินงานตามโครงการก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยา ซึ่งจะต้องขุดคลองส่งน้ำให้สมบูรณ์ เพื่อจะได้จ่ายน้ำให้แก่เกษตรกรกับ ก่อสร้างเขื่อนภูมิพลให้แล้วเสร็จ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การชลประทานและพลังงานไฟฟ้าตามที่คาดหมายไว้ -ในระยะสามปีหลัง เริ่มดำเนินการชลประทานตามโครงการสำคัญใหม่ ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรมหลายโครงการ -ควรจะได้มีการเก็บค่าน้ำจากเกษตรกรในท้องที่นั้น ๆ เป็นค่าบำรุง รักษาอุปกรณ์ชลประทานด้วย จะเป็นการแบ่งเบาค่าใช้จ่ายในการ บำรุงรักษาของรัฐได้เป็นอันมาก...โดยวิธีนี้รัฐสามารถจะเจียดจ่ายเงิน ไปก่อสร้างงานชลประทานให้กว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีกได้
2 (พ.ศ.2510-2514)	นโยบาย -การเพิ่มรายได้และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น โดยการระดมกำลังทรัพยากรของประเทศมาใช้ประโยชน์สูงสุด เพื่อขยายผลผลิตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินการ -โครงการพัฒนาการเกษตรที่สำคัญได้แก่ โครงการชลประทาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการก่อสร้างสืบเนื่องจากแผนแรก โดยเน้นหนักในเรื่องจัดระบบส่งน้ำให้ถึงมือประชาชน
3(พ.ศ. 2515-2519)	นโยบาย -เร่งรัดการผลิตและการจำหน่ายสินค้าทางการเกษตรเป็นสินค้าออก ให้มากยิ่งขึ้นมาตรการ -เน้นหนักในการใช้เนื้อที่ชลประทานของโครงการที่สร้างเสร็จแล้วให้

แผนพัฒนา ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
	ได้ประโยชน์เต็มที่เสียก่อน โดยจัดให้มีแผนพัฒนาการเกษตรชลประทานขึ้นเป็นลุ่มน้ำไป -เร่งก่อสร้างตามโครงการชลประทานต่างๆ ให้เสร็จสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบส่งน้ำ และคลองระบายน้ำสำหรับโครงการก่อสร้างเขื่อนใหม่ขนาดใหญ่โดยทั่วไปให้ลดความสำคัญลง โดยพิจารณาแผนการก่อสร้างให้สอดคล้องกับความต้องการอันแท้จริงในอนาคต -ปรับปรุงการเกษตรชลประทานโดยประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างกระทรวงเกษตรและกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
4(พ.ศ. 2520-2524)	ปัญหา -ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจของชาติ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางเศรษฐกิจหลักของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำและแร่ เป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงขึ้นเป็นอันมาก เนื่องมาจากความกดดันของการเพิ่มขึ้นของประชากรและลักษณะการตั้งถิ่นฐานทำกินของประชากร ประกอบกับในระยะที่ผ่านมายังขาดแนวนโยบายการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบแนวทางการพัฒนา -เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติดำเนินการพัฒนาบูรณะและบริการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำและแหล่งแร่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด และป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศในอนาคต
5 (พ.ศ.2525-2529)	-ปัญหา -ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ และแหล่งประมง ซึ่งในการดำเนินการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา ได้มีการใช้ทรัพยากรเหล่านี้โดยขาดการอนุรักษ์มีผลทำให้ประสิทธิภาพการผลิตตกต่ำลงตลอดเวลา นอกจากนี้ การที่กิจกรรมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศยังคงรวมตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครไม่กระจายไปสู่ภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาด้านความแออัดในเมืองและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม

แผนพัฒนา ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
	- ปัญหาการใช้แหล่งน้ำเพื่อการชลประทานและอรรถประโยชน์ เขตชลประทานที่มีอยู่ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอย่างเต็มที่ เนื่องจากระบบการส่งน้ำยังไม่สมบูรณ์ และขาดการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ และการใช้น้ำในพื้นที่ชลประทานยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัดเท่าที่ควร นอกจากนี้ การบริหารงานพัฒนาแหล่งน้ำยังกระจุกกระจายอยู่หลายหน่วยราชการซึ่งควรเป็นประเด็นหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย นโยบาย - เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการการพัฒนา - เร่งปรับปรุงและขยายพื้นที่ในเขตชลประทานที่มีอยู่เดิม ประมาณ 16 ล้านไร่ให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ โดยเฉพาะการเพาะปลูกในฤดูแล้ง - เร่งดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำซึ่งยังไม่มีการพัฒนามากเพื่อนำน้ำมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น - เร่งพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายออกไปในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตชลประทานเพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำเสริมที่จะช่วยลดภาวะความไม่แน่นอนของธรรมชาติ - ดำเนินการสำรวจเพื่อวางแผนผันน้ำจากแม่น้ำโขงเข้ามาเพิ่มเติมสำหรับใช้ประโยชน์ด้านชลประทานระยะยาว - ดำเนินการเก็บเงินค่าน้ำจากพื้นที่ในเขตชลประทานเพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร และกลไกการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาแหล่งน้ำ ทั้งในระดับนโยบายและระดับหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้สามารถประสานงานการพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบในแต่ละลุ่มน้ำ ทั้งกระจายอำนาจออกไปสู่ระดับท้องถิ่น มาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรและสภาวะสิ่งแวดล้อม - กำหนดให้มีการศึกษาและวางมาตรการแก้ไขผลกระทบต่อสภาวะสิ่งแวดล้อมจากโครงการก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ - วางแผนการจัดสรรน้ำอย่างเป็นระบบสำหรับลุ่มน้ำที่สำคัญ ๆ เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยา และแม่กลอง โดยให้มีปริมาณน้ำเพียงพอที่จะใช้สำหรับการให้น้ำเสียและน้ำเค็ม ทั้งนี้ สำหรับลุ่มน้ำเจ้าพระยานั้น ให้จัดสรรน้ำโดยให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในเขต

แผนพัฒนา ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
	กรุงเทพมหานคร ด้วย -อนุรักษ์และรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำมิให้เกิดมลพิษ ที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อผลผลิตการเกษตรและเป็นพิษต่อการวิถีชีวิตของสัตว์น้ำ
6(พ.ศ. 2530-2534)	ปัญหา -ความต้องการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของจำนวนประชากร ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำและเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำเพื่อผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งความขัดแย้งด้านการพัฒนาและอนุรักษ์ -การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ได้ดำเนินการในพื้นที่ที่เหมาะสมเป็นจำนวนมากแล้ว แต่ยังขาดระบบการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพตลอดจนโครงการต่อเนื่องที่เหมาะสม ทำให้มีการใช้ประโยชน์น้ำที่จัดสรรเพื่อการเกษตรของโครงการชลประทานขนาดใหญ่เพียงร้อยละ 15 -การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก เพื่อสนองความต้องการพื้นฐานยังไม่ทั่วถึง และคุณภาพน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ยังไม่ถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีการใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรมในปริมาณที่มาก จนทำให้ระดับน้ำบาดาลลดลงปีละ 2-4 เมตร และก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดในบางพื้นที่เป็นอัตราสูงถึง 10 เซนติเมตรต่อปี -คุณภาพของแม่น้ำสายหลักในบางช่วงต่ำกว่ามาตรฐานที่จะใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรมและประมง -การพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ยังขาดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและขาดโครงการต่อเนื่องที่เหมาะสม เป็นผลให้น้ำที่จัดสรรจากโครงการชลประทานขนาดใหญ่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรได้เพียงร้อยละ 15 ทั้ง ๆ ที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ได้ถึงร้อยละ 60-70 ในด้านโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก การพัฒนาที่ยังไม่สามารถสนองความต้องการในทุกพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง -การวางแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติได้ดำเนินการในลักษณะมองภาพจากส่วนรวมและองค์กรในส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจในกระบวนการวางแผน ส่วนองค์กรในระดับภูมิภาคหรือในท้องถิ่นยังไม่มีส่วน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
	ร่วมเท่าที่ควร และแม้แต่ในระดับส่วนกลางเองนั้นก็ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่มากมายหลายหน่วยงาน นโยบายและมาตรการ - สนับสนุนให้มีการประสานแผนการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ - สนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางที่มีอยู่ โดยเน้นการบริหารและการจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ใช้สอยสูงสุดให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น - สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐานให้กระจายอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินในบริเวณที่มีศักยภาพ - สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำในบริเวณทรัพยากรแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรม - สนับสนุนให้องค์กรราษฎร เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริหารและการบำรุงรักษาโครงการพัฒนาแหล่งน้ำให้มากขึ้น - สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรแหล่งน้ำ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันได้ ทั้งนี้เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในการวางแผนการบริหารและการจัดการโครงการ
7(พ.ศ.2535-2539)	ปัญหา - มีจำกัดและมีความขัดแย้งในการใช้แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรเพื่อการอุปโภคบริโภคเพื่อการอุตสาหกรรมและอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการใช้น้ำนอกภาคเกษตรเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการบริหารและจัดหาน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แนวทางและมาตรการ - จัดทำแผนงานจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาแหล่งน้ำทุกประเภทในรูปของกลุ่มโครงการอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ โดยจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับสภาพของปัญหา - กำหนดให้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมด้านอุทกวิทยา สภาพภูมิศาสตร์ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในขั้นตอนของการวางแผนสำหรับการออกแบบก่อสร้าง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
	สร้างนั้น ให้กำหนดแผนการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ โดยให้เร่งก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่มีศักยภาพก่อน แล้วจึงทำการก่อสร้างระบบส่งน้ำภายหลัง -ให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กที่กระจายออกไปอย่างทั่วทุกพื้นที่โดยเน้นพื้นที่ฝนตกน้อยกว่าปกติ และพื้นที่นอกเขตชลประทาน -จัดรูปแบบการบริหารและการจัดการโครงการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและโครงการแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคที่ก่อสร้างไปแล้ว โดยให้องค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและบำรุงรักษาโครงการ และให้หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านวิชาการ -เร่งรัดให้มีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อการวางแผนการบริหารและจัดการทรัพยากรน้ำโดยเน้นการจัดการระบบลุ่มน้ำเป็นหลัก -กำหนดแผนงานเพื่อการจัดหาแหล่งน้ำดิบสำหรับการประปาและจัดทำมาตรการควบคุมน้ำในแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชน -สนับสนุนให้มีการศึกษาในชั้นรายละเอียดเรื่องศักยภาพของแหล่งน้ำบาดาลทั่วประเทศ และจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาล -สนับสนุนการจัดทำระบบข้อมูลแหล่งน้ำ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนและกำหนดนโยบายจัดสรรน้ำ ป้องกันและบรรเทาอุทกภัย -ปรับปรุงอัตราค่าใช้น้ำจากการชลประทานที่เก็บจากภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรให้เหมาะสมตามปริมาณการใช้และคำนึงถึงสิทธิการใช้น้ำ โดยภาคเกษตรกรรมให้คิดเฉพาะค่าบำรุงระบบส่งน้ำ ส่วนนอกภาคเกษตรให้คิดรวมค่าก่อสร้างระบบส่งน้ำและค่าบำรุงรักษาระบบส่งน้ำ
8(พ.ศ.2540-2544)	ปัญหา -ทรัพยากรธรรมชาติร้อยละร้อยหรือและเสื่อมโทรมมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สร้างปัญหาความขัดแย้งในสังคมอันเกิดจากการแย่งใช้ทรัพยากร และเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรงติดตามมา ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและชุมชนเมืองโดยปราศจากการดูแลรักษาภาวะแวดล้อมเท่าที่ควร ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเนื่องจากสิ่ง

แผนพัฒนา ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
	แวดล้อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อคนและชุมชนมากที่สุด แนวทางมาตรการ -พัฒนาให้มีแหล่งน้ำดิบขนาดต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับศักยภาพของลุ่มน้ำและระบบนิเวศน์ของแต่ละพื้นที่ -ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการบริหารจัดการและดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีอยู่แล้วให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกิจกรรมต่อเนื่องทางด้านการเกษตร -สนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในการลงทุน ขยายการผลิตและการบริการน้ำประปาในเขตเมืองในภูมิภาค -เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการ เพื่อลดปริมาณน้ำสูญเสียของน้ำประปาทั่วประเทศให้อยู่ในระดับเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 25 ภายในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8-จัดให้มีการปรับโครงสร้างอัตราค่าน้ำให้สอดคล้องกับต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยยึดหลักการจัดเก็บค่าน้ำในอัตราที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามต้นทุนการผลิตในพื้นที่นั้น ๆ และตามประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ -ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการรณรงค์จัดการด้านการใช้น้ำ โดยใช้มาตรการสิ่งจูงใจและมาตรการด้านราคารวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาการขาดแคลนน้ำ ตลอดจนสร้างนิสัยให้ประชาชนช่วยกันประหยัดการใช้น้ำ -จัดให้มีองค์กรกลางเพื่อการพัฒนาทรัพยากรน้ำให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ประสานแผนปฏิบัติ และบริหารจัดการทั้งในกรณีการขาดแคลนน้ำ การป้องกันอุทกภัยและการรักษาคุณภาพน้ำ -บริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ ทั้งการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน การดูแลคุณภาพน้ำและมลพิษทางน้ำและการระบายน้ำ โดย -ให้มีกลไกในการกำกับ ดูแล และประสานการพัฒนาทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำโดยมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันอย่างต่อเนื่อง -จัดระบบการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรน้ำระหว่างการใช้ในกิจการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยยึดหลักความจำเป็น ลำดับความสำคัญ และเป็นธรรมโดยมีองค์กรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมรับ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่	สาระสำคัญด้านทรัพยากรน้ำ
	ผิชอบในการบริหารจัดการ -ให้มีการจัดเก็บค่าน้ำดิบทั้งเพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม อุปโภคบริโภค รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและระดับราคาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม ให้สะท้อนถึงต้นทุนการจัดหา การผลิต การแจกจ่ายและการบำบัดน้ำเสีย -ปรับปรุงระบบส่งและจ่ายน้ำเพื่อการชลประทานและอุปโภคบริโภค ในชุมชนเพื่อลดการรั่วไหลของน้ำ -รณรงค์และเผยแพร่ให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแนะนำวิธีการใช้น้ำอย่างประหยัด ส่งเสริมให้มีการใช้ อุปกรณ์ประหยัดน้ำในชุมชน การนำน้ำหล่อเย็นและน้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัดแล้วมาใช้ใหม่ในอุตสาหกรรมบางประเภท

ที่มา : รวบรวมจาก แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 8 โดยผู้เขียน

บทที่ 6

การจัดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ในบทที่ 6 เป็นการวิเคราะห์ถึงการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ (กระทรวง กรม) และองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นในรูปคณะกรรมการ และองค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรประชาชน และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการจัดองค์กรฯ ใหม่ให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล

สภาพปัญหา

สภาพปัญหา

- การบริหารงานแบบแยกส่วน
- ความซ้ำซ้อน
- ขาดการประสานงาน
- องค์กรภาคประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร

สาเหตุ

- การรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง
- ขาดการจัดกลุ่มภารกิจรัฐใหม่
- การทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก
- ขาดองค์กรกลางบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- ขาดหน่วยงานกลางด้านวิจัยและพัฒนา
- ยึดเขตจังหวัดมากกว่าลุ่มน้ำ

1. ในวงการสัมมนาหรือการประชุมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของระบบราชการ มักจะมีการกล่าวอ้างถึงการจัดองค์กรบริหารทรัพยากรน้ำของรัฐให้เป็นการมีตัวอย่างที่ดีที่สะท้อนภาพของปัญหาของ

ระบบราชการไทยที่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

2. ปัญหาการจัดองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สำคัญคือ

- **การบริหารแบบแยกส่วน** การจัดองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยมีลักษณะของการขาดเอกภาพในความหลากหลาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดสรรน้ำ การป้องกันภัยแล้ง อุทกภัย การบำบัดน้ำเสีย การป้องกันมลพิษทางน้ำ ถึงกว่า 30 หน่วยงานกระจัดกระจายอยู่ใน 8 กระทรวง โดยเป็นทั้งหน่วยงานเชิงนโยบาย อำนวยการ (กำกับดูแล) ช่วยอำนวยการ และปฏิบัติการ และอีก 5 รัฐวิสาหกิจ (ดูตารางที่ 6.1 ท้ายบท) ในทางปฏิบัติหน่วยงานเหล่านี้บริหารงานอย่างเป็นอิสระจากกันในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีองค์กรในรูปคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอีก 8 คณะ (ดูตารางที่ 6.2 ท้ายบท) การบริหารงานแบบแยกส่วนทำให้ขาดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการแปลงนโยบายของรัฐบาล และการใช้ทรัพยากรให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด
- **ความซ้ำซ้อน** เป็นปัญหาที่ต่อเนื่องจากการบริหารจัดการน้ำแบบแยกส่วน ดังกล่าวโดยเป็นการซ้ำซ้อนทั้งในแง่ของกิจกรรม พื้นที่ดำเนินงาน และความเหลื่อมล้ำของมาตรฐานดำเนินการทำให้การใช้ทรัพยากรของรัฐ(งบประมาณ คน วัสดุอุปกรณ์) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหามีการแบ่งงานกันระหว่างหน่วยงาน โดยแบ่งพื้นที่ดำเนินงาน หรือยึดถือเอาขนาดหรือชนิดของกิจกรรมเป็นเกณฑ์ (ดูตารางที่ 6.3 ท้ายบท) หรือการทำข้อตกลงแบ่งการใช้ทรัพยากร เช่น กรณีข้อตกลงระหว่างการผลิตไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับกรมชลประทานเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าและเพื่อการเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค
- **ขาดการประสานงาน** เป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการไทยมานานไม่เฉพาะแต่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การบริหารที่เป็นเอกเทศของกรมที่ต้องทำกิจกรรมเดียวกันหลายหน่วยงานนำไปสู่ความยากลำบากในการบรรลุถึงเป้าหมายรวมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเพราะ

หน่วยงาน ต่าง ๆ มักขัดแย้งเพื่อแย่งชิงทรัพยากรและผลงานมากกว่าที่จะประสานงานกันโดยเฉพาะในสภาพที่เป้าหมายรวมก็ไม่มีหรือไม่ชัดเจนที่จะวัดได้ และก่อให้เกิดการบริหารงานในรูปคณะกรรมการซึ่งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะขาดอำนาจในการตัดสินใจ

- **องค์กรประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร** แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายกระจายอำนาจมาโดยตลอด แต่ในความเป็นจริงแล้ว กระบวนการตัดสินใจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง โดยที่องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ทั้ง ๆ ที่ประชาชนเป็นกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน เช่น กรณีการตัดสินใจสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ที่มีการต่อต้านจากชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบ และเมื่อมีผลกระทบเกิดกับประชาชนอันเนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ก็ปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐมักปฏิเสธความรับผิดชอบ ดังเช่นกรณีเขื่อนเก็บน้ำของกรมชลประทานที่จังหวัดศรีสะเกษพังลงมาเนื่องจากการทรุดตัวของทางระบายน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมกับพื้นที่การเกษตรและทำความเสียหายให้กับนาข้าวของราษฎร แต่หน่วยงานชลประทานเขตชี้แจงว่า ไม่มีระเบียบที่กำหนดให้จ่ายค่าเสียหายแก่ราษฎร

สาเหตุ

3. สาเหตุสำคัญของปัญหาด้านโครงการองค์การบริหารทรัพยากรน้ำดังกล่าวได้แก่

- **โครงสร้างการจัดองค์กรบริหารงานแบบรวมศูนย์** การจัดโครงสร้างการบริหารงานของรัฐยังมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางโดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ทำให้อำนาจไปกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขององค์การ แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะได้เปิดโอกาสให้มีการมอบอำนาจสู่ระดับล่างมากขึ้นก็ตาม
- **ขาดการจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ที่ชัดเจนสอดคล้องกับสภาพการณ์**

ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบแยกส่วนเป็นภาพสะท้อนความวิกฤตของระบบราชการไทยประการหนึ่งที่ทำให้การจัดโครงสร้างองค์กรหน่วยงานของรัฐเกิดความซ้ำซ้อนในหลาย ๆ กิจกรรมของรัฐเพราะเท่าที่ผ่านมานับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จะมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ การโอนหน่วยงานไปสังกัดกระทรวงใหม่ หรือการแบ่งงานบางส่วนในกระทรวงหนึ่งไปตั้งเป็นกระทรวงใหม่ เช่น กรณีการตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภายในภารกิจหน้าที่และโครงสร้างเดิมที่มีพื้นฐานมาจากตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ห้าในขณะที่บทบาทภารกิจหน้าที่ของรัฐปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากแล้ว ทำให้การปรับการจัดองค์การภายในโครงสร้างเดิมยังทำให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อนมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ เพราะหน่วยราชการต่าง ๆ ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งอำนาจหน้าที่และการแบ่งซอยหน่วยงานย่อย

- **หน่วยงานราชการทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก** จากการศึกษาของชัยอนันต์ สมุทวณิชและคณะพบว่า มีหน่วยงานจำนวนมากที่ทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก จากจุดนี้เองที่ทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปอย่างยาก ลำบาก และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราชการบริหารส่วนกลางขยายใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ สวนทางกับนโยบายการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ของรัฐบาล และทำให้ระบบคณะกรรมการเกิดขึ้นในระบบราชการไทยอย่างมากเพื่อประสานการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ จนเป็นปัญหาเช่นเดียวกัน ปัจจัยที่ทำให้หน่วยงานราชการมักจะทำให้ความสำคัญกับภารกิจรอง (minor functions) มากกว่าภารกิจหลัก (major functions) ของหน่วยงานได้แก่
 - **ประการแรก** ความไม่ชัดเจนในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานเพราะกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรม (พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม) ไม่ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ที่ชัดเจนของหน่วยงานทำให้เมื่อหน่วยงานไปจัดทำขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนจึงเกิดการซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำกันระหว่างหน่วยงาน

- **ประการที่สอง** การขยายหน่วยงานเพื่อสนองความต้องการและความก้าวหน้าของบุคลากรของหน่วยงาน จากผลการศึกษาวิจัยหลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมา หน่วยงานราชการทั้งหลายต่างขยายหน่วยงานออกไปทั้งอำนาจหน้าที่และจำนวนหน่วยงาน ดังปรากฏว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2534 - 2538 มีจำนวนหน่วยงานราชการระดับกรมเพิ่มขึ้นจาก 113 กรม เป็น 125 กรม และระดับกองเพิ่มจาก 1,475 กอง เป็น 1,862 กอง การขยายหน่วยงานระดับกองนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของระดับตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยที่ผลการปฏิบัติงานอาจไม่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่เป็นประโยชน์แก่สังคมหรือกลุ่มลูกค้า (ประชาชน) สูงขึ้นเพราะขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจนและไม่ใช้เป้าหมายที่แท้จริงของการเพิ่มอัตราค่าจ้างหรือระดับชั้นของตำแหน่ง
- **ประการที่สาม** การได้รับการมอบหมายจากฝ่ายการเมืองให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและได้รับจัดสรรงบประมาณรวมทั้งมาอย่างต่อเนื่องและเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่สถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปจากเริ่มแรก เช่น กรณีของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท(รพช.) ที่เดิมตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานด้านการพัฒนาในพื้นที่ที่มีการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์อันเป็นกลไกรัฐในการทำสงครามแย่งชิงประชาชนกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แต่เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์ล่มสลายไปในต้นทศวรรษ 2520 หน่วยงานนี้ก็ยังคงอยู่และกลับได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามลำดับและทำกิจกรรมที่มีหลายหน่วยงานทำอยู่แล้วเช่น การสร้างถนน ขุดลอกน้ำ อบรมชาวชน หรือการขยายกิจกรรมของหน่วยงานไปทั้งกิจกรรมที่มีงบประมาณมากทั้งที่ไม่ใช่หน้าที่หลักของหน่วยงาน เช่น กรณีของกิจกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ
- **ขาดองค์กรกลางบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ** ในระยะหลังเท่าที่ผ่านมา ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ให้มีประสิทธิภาพและได้มีข้อเสนอที่หลากหลาย เช่น การเสนอให้มีการจัดตั้ง

องค์กรในรูปคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ(คทช.) เพื่อแก้ไขปัญหาคือความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรน้ำซึ่งในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้งขึ้นโดยมีสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ไม่สามารถปฏิบัติตามกานัติทางกฎหมายได้ยกย่องเต็มที่เนื่องจากสถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการฯ ยังไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ เพราะเป็นเพียงหน่วยงานที่ตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และขาดทิศทางที่ชัดเจนว่า จะเป็นหน่วยงานเชิงนโยบายหรือหน่วยงานวางแผนเช่นเดียวกับ สชช. หรือจะทำหน้าที่ประสานงานเท่านั้น หรือจะทำหน้าที่ทั้งหลายดังกล่าว นอกจากนั้นขีดความสามารถของ สชช. เองก็ยังมีจำกัดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพบุคลากร และองค์ประกอบคณะกรรมการทรัพยากรน้ำยังไม่เหมาะสมเนื่องจากไม่มีทิศทางขององค์กรที่ชัดเจน (กวีชาติ กบุญสกลไพ, 2535)

- **ขาดหน่วยงานที่จะเป็นมันสมองในทางวิชาการและเทคนิคเฉพาะด้านที่จะศึกษาวิจัยและพัฒนา (Research & Development)** ด้านทรัพยากรน้ำเท่าที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐยังขาดองค์กรที่จะทำหน้าที่ด้านวิจัยและพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ พร้อมทั้งเสนอแนะทางนโยบายและมาตรการทางเทคนิค วิชาการในทางปฏิบัติ ขณะนี้มีเพียงสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่ดำเนินการในเชิงนโยบาย และการศึกษาวิจัยตามลำดับ แต่ทั้งขาดหน่วยงานเฉพาะ ที่จะดำเนินการด้านนี้กันอย่างจริงจังและ คัดเน้น
- **โครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังถือถือการจ้ดโครงสร้างภูมิภาคที่แบ่งเขตราเณศภณเป็นจังหวัด** สุ่มน้ำหรือแหล่งน้ำขนาดใหญ่เป็นสภาพทางธรรมชาติที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางหลายจังหวัด ดังนั้นการถือโครงสร้างการบริหารแบ่งจังหวัด ถ้าหากจึงไม่สอดคล้องกับสิ่งที่น่าเอาระาการบริหารจัดการเท่าใดใดเน้นการในขณะเดียวกันที่การจัดโครงสร้างการบริหารส่วนกลาง

คือกระทรวงเป็นการจัดโดยยึดหน้าที่ (functions) เป็นหลักมาตั้งแต่การปฏิรูปการบริหารราชการสมัยรัชกาลที่ห้าแล้ว แต่ทรัพยากรน้ำเป็นสภาพทางธรรมชาติที่มีหลากหลายมิติทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นอยู่ไม่อาจจะบริหารทรัพยากรน้ำให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้แนวคิดการพัฒนาแบบยั่งยืนได้

ข้อเสนอแนะ

4. ข้อเสนอด้านโครงสร้างองค์กรด้านทรัพยากรน้ำที่มักมีการเสนอกันอยู่ในเกือบทุกรายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำก็คือ การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำขึ้นโดยรวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือกิจกรรมด้านน้ำในหน่วยงานมาอยู่ภายใต้กระทรวงที่จัดตั้งใหม่นี้โดยคาดหวังว่าจะทำให้ปัญหาการไม่ประสานงาน และปัญหาความซ้ำซ้อนหมดไปหรือลดน้อยลง (ดู คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาภัยแล้งสภาผู้แทนราษฎร รายงานการศึกษาปัญหาภัยแล้ง, 2536 สภาวิจัยแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ..... และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่างพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ.....)
5. จากการศึกษากิจการจตุตถการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในหลายประเทศพบว่า มีทั้งในรูปแบบคณะกรรมการและหน่วยงานรูปแบบกระทรวง แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า ประเทศเหล่านี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรและระบบสนับสนุนอื่น ๆ อีกติดตามมาและที่สำคัญก็คือ ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมทางการเมือง การบริหารและสังคมของประเทศนั้น ๆ ด้วย เพราะในหลาย ๆ ครั้งการจัดตั้งหน่วยงานในรูปอภิกระทรวง (super ministry) ก็อาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังดังเช่นกรณีการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น ดังนั้นในการปรับปรุงการจัดตั้งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยจึงต้องให้ความสำคัญและเข้าใจถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมทางการเมืองการบริหารของระบบราชการไทยด้วยควบคู่กันไป
6. แนวทางในการปรับการจัดตั้งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสามารถดำเนินการได้หลายแนวทางดังนี้

- แนวทางแรกคือ การทบทวนสิ่งที่มีอยู่และเป็นอยู่ การทบทวนนี้มีเป้าหมายที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้โครงสร้างการจัดองค์กรที่เป็นอยู่ขณะนี้ให้สามารถรับมือกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับน้ำในด้านต่าง ๆ ในระยะสั้นดังนี้
 - ◆ การกำหนดให้มีองค์กรกลางด้านนโยบายเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการโดยการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้นกล่าวคือ
 - ◇ องค์ประกอบคณะกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ เลขานุการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ ควรปรับปรุงใหม่โดยให้กำหนดให้มีรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ
 - ◇ อำนาจหน้าที่ ควรให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ในการประสานแผนและงบประมาณ ให้ความเห็นชอบแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้านต่าง ๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ แล้วรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ รวมทั้งร่วมกับสำนักงานงบประมาณในการพิจารณาถ่วงถ่วงการงบประมาณด้านน้ำของหน่วยงานของรัฐ และประสานงานกับองค์กรคณะกรรมการระดับชาติ

ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น ๆ ในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บททรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ

- ◆ ปรับปรุงระบบคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำให้มีเอกภาพควบคู่กันไปด้วย ในปัจจุบันนี้ มีคณะกรรมการในระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอยู่ 7 คณะ คณะรัฐมนตรีควรให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรกลางรับผิดชอบในการประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งหมด(แผนภูมิที่ 6.3)
- ◆ ให้ยึดพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นจุดดำเนินการและประสานงานแทนการยึดเขตการปกครอง ในระยะแรก จัดตั้งคณะกรรมการบริหารลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำซึ่งครอบคลุมถึงการพัฒนา การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์น้ำในลุ่มน้ำ การจัดสรรน้ำภายในลุ่มน้ำ การป้องกันและแก้ไขน้ำท่วมและน้ำขาดแคลน และการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำโดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรประสานการดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้งหลายในระดับชาติ(แผนภูมิที่ 6.1) ในระยะยาวคณะกรรมการลุ่มน้ำอาจพัฒนาเป็นรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทพัฒนาลุ่มน้ำที่เป็นการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน
- ◆ กำหนดหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการประสานกิจกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละด้าน เช่น ด้านการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ และการจัดสรรน้ำควรให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (คทช.) เป็นองค์กรหลัก ด้านการป้องกันและแก้ไขน้ำท่วมและน้ำขาดแคลนมีคณะกรรมการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (คปพ.) เป็นองค์กรหลัก ด้านการป้องกันและแก้ไขมลภาวะทางน้ำมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษแห่งชาติ (คคช.) เป็นองค์กรหลัก ทั้งนี้

โดยมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรกลางในการประสานการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวในภาพรวมทั้งหมด (แผนภูมิที่ 6.2)

- ◆ ปรับปรุงระบบงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเช่น นาระบบงบประมาณแบบแผนงานที่เน้นผล(*results-oriented budgeting*) มาใช้ในกิจกรรมด้านทรัพยากรน้ำทั้งหมด ปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศด้านทรัพยากรน้ำให้มีเอกภาพและเป็นระบบเครือข่าย ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำลงไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น และให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการฯ มากขึ้น (ดังจะกล่าวในรายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป)
- ◆ จัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (National Water Research and Development Centre) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (staff) ในการศึกษา วิจัยและพัฒนา เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ ตลอดจนคิดค้นเทคนิควิชาการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

แนวทางที่สอง ปรับรื้อระบบคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ โดยมีเป้าหมายให้เกิดการประสานงานอย่างเป็นเอกภาพระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานในทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท ดังนี้

- ◆ จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของประเทศตลอดจนสิ่งแวดล้อมโดยเป็นองค์กรกำหนดนโยบาย ประสานแผน งบประมาณ ติดตาม ประเมินผล กำหนดกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง
- ◆ ให้ทบทุนคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติด้านต่าง ๆ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีอยู่ในขณะนี้ และ

จัดตั้งเป็นคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติแต่ละด้านภายใต้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จัดตั้งใหม่ (แผนภูมิที่ 6.4)

- **แนวทางที่สาม ปรับรื้อระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติใหม่** โดยมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจของรัฐในระยะยาวที่เน้นบทบาทการสนับสนุน ส่งเสริมมากกว่าที่จะควบคุม กำกับโดยที่ระบบบริหารงานภาครัฐจะมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจใหม่ดังกล่าว ดังนั้น ในส่วนของการจัดองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศก็จำเป็นต้องมีการดำเนินการให้เกิดการบริหารงานอย่างเป็นเอกภาพ เป็นเครือข่าย โดยที่ภาคประชาชนและภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในสัดส่วนที่มากขึ้น ดังนั้น องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยในระยะยาวจึงต้องมีลักษณะดังนี้
 - ◆ มีความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายโดยมีองค์กรระดับชาติในการกำหนดนโยบายและประสานการดำเนินงานกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การตั้งสภาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
 - ◆ มีความยืดหยุ่น คล่องตัวในการปรับเปลี่ยนองค์กรให้สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่แทนการจัดองค์กรแบบเดิมที่เน้นภารกิจเฉพาะด้าน ดังนั้นการจัดองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจะเน้นแนวราบมากกว่าแนวดิ่ง
 - ◆ ภาครัฐจะเน้นบทบาททำหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริมมากกว่าควบคุม กำกับ และเฝ้าระวังด้านปฏิบัติการให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ขนาดของหน่วยราชการก็จะเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยเชื่อมเป็นเครือข่ายกับหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง

7. การปรับรื้อระบบการจัดองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐจะต้องมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโดยสังคมมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมกับการอุปโภคบริโภค และประชาชนในสังคมได้รับประโยชน์อย่างเสมอหน้ากัน การตัดสินใจเลือกแนวทางใดหรือมีการผสมผสานระหว่างแนวทางหลายแนวทางก็ตามต้องคำนึงถึงเป้าหมายดังกล่าว ส่วนกลวิธีในการปรับปรุงควรให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวในการปรับปรุงโครงการการจัดองค์การบริหารมากขึ้นเพื่อสนองการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ



เอกสารอ้างอิง**ภาษาไทย**

ชัยอนันต์ สมุทวณิช **แนวทางการปรับปรุงระบบราชการไทย : การปรับและจัดทำหน้าที่หลัก
ของส่วนราชการ** กรุงเทพฯ: สถาบันสาธาณกิจ มูลนิธิประชากร, 2534

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาภัยแล้ง สภาผู้แทนราษฎร **รายงานการศึกษา
ปัญหาภัยแล้ง** กรุงเทพฯ : สภาผู้แทนราษฎร, 2536

มูลนิธิโลกสีเขียว **น้ำ** กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์ พรินติง กรุ๊ป จำกัด, ม.ป.พ.

สำนักงานสภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ **แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-
2509)**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)**

ภาษาอังกฤษ

Boonyok Vadhanaphutri, Thanom Dlailayai, Suwit Thanopanuwat, and Natha Hungspreug
*Water Resources Planning and Management of Thailand's Chao Phraya River
Basin in The World Bank Country Experiences with Water Resources
Management* Washington D.C., 1922

Thailand Development Research Institute *Water Conflict* Bangkok: TDRI, 1994
Christennsen, Scott and Areeya Boon-long “Institutional Problems in Water
Allocation : Challenges for New Legislation” *TDRI Quarterly Review* Vol.8 No.3
September 1993

Guggenheim, Scott “Institutional Arrangements for Water Resources Development” in
The World Bank *Country Experiences with Water Resources Management*
Washington D.C., 1992

ตารางที่ 6.1
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

หน่วยงาน	นโยบาย	ประสานงาน/ งานวิชาการ	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การจัดสรรน้ำ	การป้องกันน้ำท่วม/ ภัยแล้ง	การป้องกันและ แก้ไขมลพิษทางน้ำ
1. สำนักนายกรัฐมนตรี						
1.1 สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	/	/				
1.2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	/					
1.3 สำนักงบประมาณ	/					
1.4 สำนักงาน ก.พ.	/					
1.5 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	/					
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์						
2.1 กรมชลประทาน	/	/	/	/	/	/
2.2 กรมประมง			/			
2.3 กรมพัฒนาที่ดิน			/			
2.4 กรมวิชาการเกษตร			/			
2.5 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม			/			
3. กระทรวงคมนาคม						
3.1 กรมเจ้าท่า			/			
3.2 กรมอุตุนิยมวิทยา					/	
4. กระทรวงมหาดไทย						
4.1 กรมการปกครอง			/		/	/
4.2 กรมโยธาธิการ		/	/		/	/
4.3 สำนักงาน ร.พ.ช.		/	/			
4.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่น			/		/	/

หน่วยงาน	นโยบาย	ประสานงาน/ งานวิชาการ	การพัฒนาแหล่งน้ำ	การจัดสรรน้ำ	การป้องกันน้ำท่วม/ ภัยแล้ง	การป้องกันและแก้ไข มลพิษทางน้ำ
5. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม						
5.1 กรมควบคุมมลพิษ	/	/	/			/
5.2 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	/	/	/			
5.3 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	/	/				
5.4 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ		/				
5.5 กรมวิทยาศาสตร์บริการ		/				/
5.6 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	/					/
6. กระทรวงสาธารณสุข						
6.1 กรมอนามัย			/			
7. กระทรวงอุตสาหกรรม						
7.1 กรมทรัพยากรธรณี			/			
7.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม						/
8. กระทรวงกลาโหม						
8.1 กรป.กลาง			/		/	
9. รัฐวิสาหกิจ						
9.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	/		/	/	/	
9.2 การประปาภูมิภาค			/	/		
9.3 การประปานครหลวง			/	/		
9.4 การเคหะแห่งชาติ						/
9.5 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย						/

ที่มา : รวบรวมจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 6.2
คณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

ลำดับที่	คณะกรรมการ
1	คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
2	คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3	คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
4	คณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
5	คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
6	คณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ
7	คณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
8	คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ

ตารางที่ 8.3
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค

กิจกรรม	หน่วยงาน
1. บ่อน้ำบาดาล	- กรป.กลาง - ศชร.ทภ.2 - กรมโยธาธิการ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมอนามัย - กรมทรัพยากรธรณี - สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมประชาสัมพันธ์
1.1 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 2.5 นิ้ว	- กรมโยธาธิการ
1.2 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 4 นิ้ว	- กรป.กลาง - ศชร.ทภ.2 - กรมโยธาธิการ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมอนามัย - กรมทรัพยากรธรณี - สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
1.3 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 5 นิ้ว	- กรมทรัพยากรธรณี

กิจกรรม	หน่วยงาน
1.4 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 6 นิ้ว	- ศสร.ทภ.2 - ศสร.กช. - กรมโยธาธิการ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมอนามัย - กรมทรัพยากรธรณี - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมประชาสัมพันธ์
1.3 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 8 นิ้ว	- กรมทรัพยากรธรณี
2. บ่อน้ำตื้น	- กรป.กลาง - กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง - กรมการพัฒนาชุมชน - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมอนามัย - กรมป่าไม้ - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมประชาสัมพันธ์
2.1 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 1 เมตร	- กรมการปกครอง - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมป่าไม้ - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์

กิจกรรม	หน่วยงาน
2.2 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 1.2 เมตร	กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง - กรมการพัฒนาชุมชน กรมอนามัย กรมประชาสัมพันธ์
2.3 ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 1.8 เมตร	- กรป.กลาง
3. อ่างเก็บน้ำ	- กรมชลประทาน - กรมพัฒนาที่ดิน - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์
3.1 ก่อสร้างใหม่	- กรมชลประทาน - กรมพัฒนาที่ดิน - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมประชาสัมพันธ์
3.2 ก่อสร้างต่อเนือง	- กรมชลประทาน
4.1 ก่อสร้างใหม่	- ศร.ทก.2 - กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์

กิจกรรม	หน่วยงาน
	กรมประมง
4.2 ก่อสร้างตักน้ำ	- กรมชลประทาน
5. สระน้ำ	
5.1 ก่อสร้างใหม่	- กรมชลประทาน - กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมประมง - กรมสามัญศึกษา
6. ระบบประปา	- กรมโยธาธิการ - กรมอนามัย - กรมทรัพยากรธรณี - สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมสามัญศึกษา - การประปาสวนภูมิภาค
6.1 ก่อสร้างใหม่	- กรมอนามัย - สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมสามัญศึกษา - การประปาสวนภูมิภาค

กิจกรรม	หน่วยงาน
6.2 ก่อสร้างต่อเนื่อง	- กรมโยธาธิการ - กรมทรัพยากรธรณี - กรมประมง
7. ทำนบ	
7.1 ก่อสร้างใหม่	- กรมพัฒนาที่ดิน - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมประมง
8. ระบบส่งน้ำ	- ศช.ทก.2 - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมประมง
9. ขุดลอกฝายทดน้ำ หนอง บึง คลอง	- กรป.กลาง - ศช.ทก.2 - กรมชลประทาน - กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง - กรมการพัฒนาชุมชน - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมประมง
9.1 ฝายทดน้ำ	- กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง
9.2 หนองบึง คลอง	- กรป.กลาง - ศช.ทก.2 - กรมชลประทาน - กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการพัฒนาชุมชน - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

กิจกรรม	หน่วยงาน
	- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม - กรมประชาสัมพันธ์
10. ซ่อมแซมปรับปรุงบำรุงรักษา	- ศร.กช. - กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง - กรมการปกครอง - กรมโยธาธิการ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมโยธาธิการ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมอนามัย - กรมทรัพยากรธรณี - กรมประชาสัมพันธ์
10.1 ฝ่ายटना	- กรมพัฒนาที่ดิน - กรมการปกครอง - กรมประชาสัมพันธ์
10.2 อ่างเก็บน้ำ	- กรมพัฒนาที่ดิน - กรมประชาสัมพันธ์
10.3 บ่อบาดาล	- ศร.ทก.2 - กรมโยธาธิการ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมอนามัย - กรมทรัพยากรธรณี
10.4 ประปา	- กรมอนามัย - กรมประชาสัมพันธ์
10.5 เครื่องสูบน้ำ	- กรมโยธาธิการ - กรมทรัพยากรธรณี - กรมประชาสัมพันธ์

กิจกรรม	หน่วยงาน
11. ดึงเก็บน้ำฝน ดึงปุ๋ย จาก	- ศร.ทภ.2 - กรมการปกครอง - กรมการพัฒนาชุมชน - กรมโยธาธิการ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กรมส่งเสริมสหกรณ์ - กรมประชาสัมพันธ์ - กรมสามัญศึกษา - กรมอนามัย

ที่มา : รวบรวมจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ตารางที่ 6.4
ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำ
1.สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	เสนอแนะนโยบายด้านทรัพยากรน้ำต่อ ครม. ให้แนวทาง/อำนาจการให้หน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ/องค์กรต่าง ๆ จัดทำแผนด้านน้ำ ตรวจสอบ/อนุมัติแผน/โครงการสร้างหรือพัฒนาแหล่งน้ำประสาธน์/ควบคุม/กำกับดูแลการปฏิบัติตามแผน แก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้น แก่หน่วยงานในการปฏิบัติงาน - กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรน้ำและควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งน้ำต่าง ๆ อำนาจการ ควบคุมและกำกับดูแลการตรวจสอบและรักษาคุณภาพน้ำ - เสนอ ครม.เพื่อปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	- เช่นเดียวกับภารกิจหลัก.
1.2 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	- เสนอแนะนโยบายด้านพลังงาน - ดำเนินการตามกฎหมายว่า	ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับพลังงานจากทรัพยากรน้ำ

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำ
1.3 สำนักงบประมาณ	ด้วยคณะกรรมการนโยบายพลังงาน แห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วย การอนุรักษ์พลังงาน - ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ - เสนอแนะนโยบายและให้ความเห็นเกี่ยวกับการงบประมาณ	- พิจารณาแผนงานโครงการและจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ
1.4 สำนักงาน ก.พ.	- เสนอแนะนโยบายด้านการบริหารงานบุคคล - ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการพลเรือน	- พิจารณาอัตราค่าจ้างให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ
1.5 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	- เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	- เสนอแนะนโยบาย แผนและมาตรการการจัดการทรัพยากรน้ำ
1.6 สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	- เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี - ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจและคณะกรรมการต่าง ๆ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง	- เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกของเลขานุการคณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค ในการประสานงาน และติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำ
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง	- รับผิดชอบงานบริหารทั่วไปของกระทรวง	- งานปฏิบัติการฝนหลวง
2.2 กรมชลประทาน	- ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำหรือกักเก็บ รักษา ควบคุมส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำในเขตชลประทาน - งานบูรณะแหล่งน้ำ - งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก	- เช่นเดียวกับภารกิจหลัก
2.3 กรมประมง	- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการประมง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาหารสัตว์ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายอุทยานแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง - ศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อม การเพาะเลี้ยง ขยาย	- โครงการพัฒนาประมงทะเลชายฝั่งพื้นบ้าน

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจที่เกี่ยวข้อง
2.4 กรมพัฒนาที่ดิน	พันธุ์ การเก็บรักษาและแปรรูปสัตว์น้ำ แหล่งประมงในและนอกน่านน้ำของประเทศไทย - ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำประมงและการแปรรูปสัตว์น้ำ - ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์และวิจัยดินและที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินและเพื่อการพัฒนาที่ดิน - ให้การบริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบและแนะนำเกี่ยวกับน้ำ - ถ่ายทอดผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยและให้บริการด้านการพัฒนาที่ดิน	- งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก - งานแหล่งน้ำในไร่นา
2.5 กรมวิชาการเกษตร	- ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลองและพัฒนา - ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบและคำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ ปุ๋ย พืช วัสดุการเกษตร - ถ่ายทอดผลการศึกษาค้นคว้า	- งานด้านวิชาการ การให้ปรึกษา
2.6 สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	- งานจัดหาน้ำกินน้ำใช้ในเขตปฏิรูปฯ

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจที่เกี่ยวข้องกันน้ำ
2.7 กรมส่งเสริมสหกรณ์	- ส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์	- งานจัดทำน้ำกินน้ำใช้ในเขตสหกรณ์ฯ
3. กระทรวงคมนาคม		
3.1 กรมเจ้าท่า	- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยกฎหมายว่าด้วยเรือไทยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน	งานด้านการขุดและรักษาแม่น้ำ
3.2 กรมอุตุนิยมวิทยา	- ดูแลการขนส่งทางน้ำ	
	- ตรวจ รายงาน และพยากรณ์อากาศ	- ตรวจ รายงาน และพยากรณ์อากาศ
4. กระทรวงมหาดไทย		
4.1 กรมการปกครอง	- ดำเนินการเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน	- งานชลประทานราษฎรและฝ่ายอาสา - งานจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบท - งานจัดการอบรบทุกน้ำ - งานจัดหาเครื่องสูบน้ำ - งานบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก
4.2 กรมโยธาธิการ	- ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ให้บริการและคำปรึกษาเกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้างก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ	งานประปาชนบท งานจัดทำน้ำ งานอนุรักษ์และฟื้นฟูน้ำใต้ดิน

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำ
4.3 สำนักงาน ร.พ.ช.	- ฝึกอบรมและพัฒนากลุ่มเยาวชน - สนับสนุนและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพและรายได้ของชาวชนบทในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างทางหลวงชนบทและแหล่งน้ำ โดยการให้ความรู้ทางเทคนิคและวิชาการ	- งานก่อสร้างแหล่งน้ำชนบท - งานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำชนบท - งานประปาชนบท - งานแก้ไขปัญหาลาดแคลนน้ำในเขตแล้งรุนแรง
4.4 กรมการพัฒนาชุมชน	- ให้การศึกษาและพัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยเฉพาะการปลูกฝังวิถีชีวิตประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนโดยจัดตั้งและพัฒนาประชาคมกลุ่มเป้าหมาย - พัฒนาองค์กร อาสาสมัคร และผู้นำท้องถิ่นในระดับตำบล หมู่บ้าน	- งานจัดหาน้ำกินน้ำใช้ในชนบท(บ่อน้ำตื้น, ถังเก็บน้ำฝน)
4.5 กรมประชาสงเคราะห์	- ให้การสงเคราะห์แก่กลุ่มคนในสังคม ผู้ประสบภัยธรรมชาติ	- งานจัดหาน้ำกินน้ำใช้ในเขตนิคม - งานจัดหาน้ำกินน้ำใช้บนพื้นที่สูง
5. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม		
5.1 กรมควบคุมมลพิษ	- เสนอความเห็นเพื่อจัดทำ	- งานจัดการคุณภาพน้ำ

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจหลักที่เกี่ยวข้อง
5.2 กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	นโยบายและแผนการด้านการควบคุมมลพิษ - เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด - จัดทำแผนด้านการควบคุมมลพิษ - พัฒนารูปแบบ วิธีการในการจัดการกับมลพิษ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์พลังงาน	- งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่/กลาง - งานสูบน้ำด้วยไฟฟ้า - งานด้านนโยบายและแผน และการประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
5.3 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	- จัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ - ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม - ประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	งานด้านนโยบายและแผนและการประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

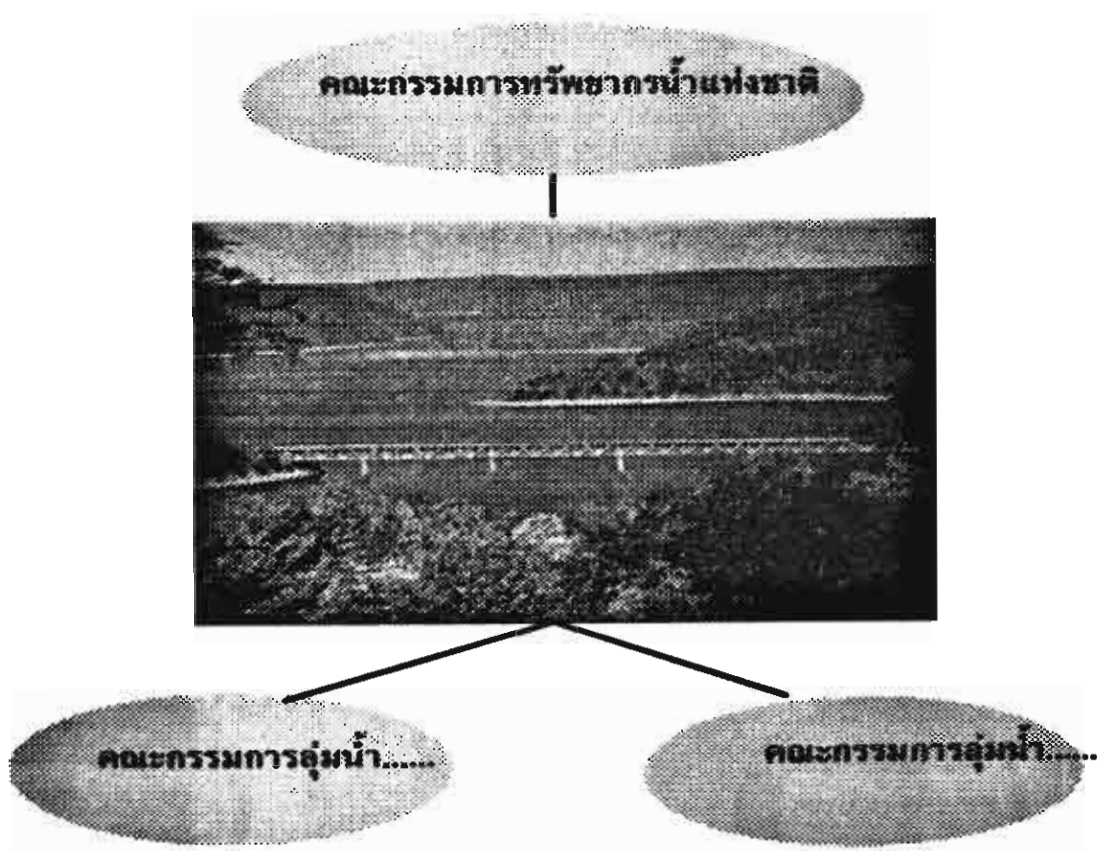
หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจหลักที่เกี่ยวข้อง
5.4 สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ	ดำเนินการและประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมในสวนภูมิภาค สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย	เช่นเดียวกับหน้าที่รับผิดชอบสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยด้านน้ำ
6. กระทรวงศึกษาธิการ 6.1 กรมสามัญศึกษา	จัดและส่งเสริมการศึกษาระดับมัธยมศึกษา การศึกษาพิเศษ และการศึกษาสงเคราะห์	จัดหาน้ำกินน้ำใช้ในโรงเรียน
6.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการประถมศึกษา	จัดหาน้ำกินน้ำใช้ในโรงเรียน
7. กระทรวงสาธารณสุข 7.1 กรมอนามัย	ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ และรูปแบบการจัดระบบบริการสาธารณสุข เผยแพร่ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการส่งเสริมสุขภาพ ส่งเสริม สนับสนุน และสานิตการให้บริการด้านการส่งเสริมสุขภาพ	งานประชาสัมพันธ์

หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจหลักที่เกี่ยวข้อง
8. กระทรวงอุตสาหกรรม 8.1 กรมทรัพยากรธรณี 8.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม	- ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - ศึกษา วิจัยเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรณี - ให้ความเห็นประกอบการกำหนดนโยบายทรัพยากรธรณี - ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - ควบคุม กำกับดูแลการดำเนินโรงงานของเอกชน และโรงงานในสังกัดกรมให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อบังคับ - ศึกษา พัฒนาระบบการใช้ประโยชน์และการกำจัดของเสีย	- งานน้ำบาดาลและขยายประปาชนบท - งานสิ่งแวดล้อมโรงงาน
9. กระทรวงกลาโหม 9.1 กรป.กลาง		- งานพัฒนาแหล่งน้ำ
10. รัฐวิสาหกิจ 10.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	- งานด้านนโยบายพลังงานไฟฟ้า - จัดหาและพัฒนาพลังงานไฟฟ้า - จัดจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	- วางแผนและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการพลังงาน

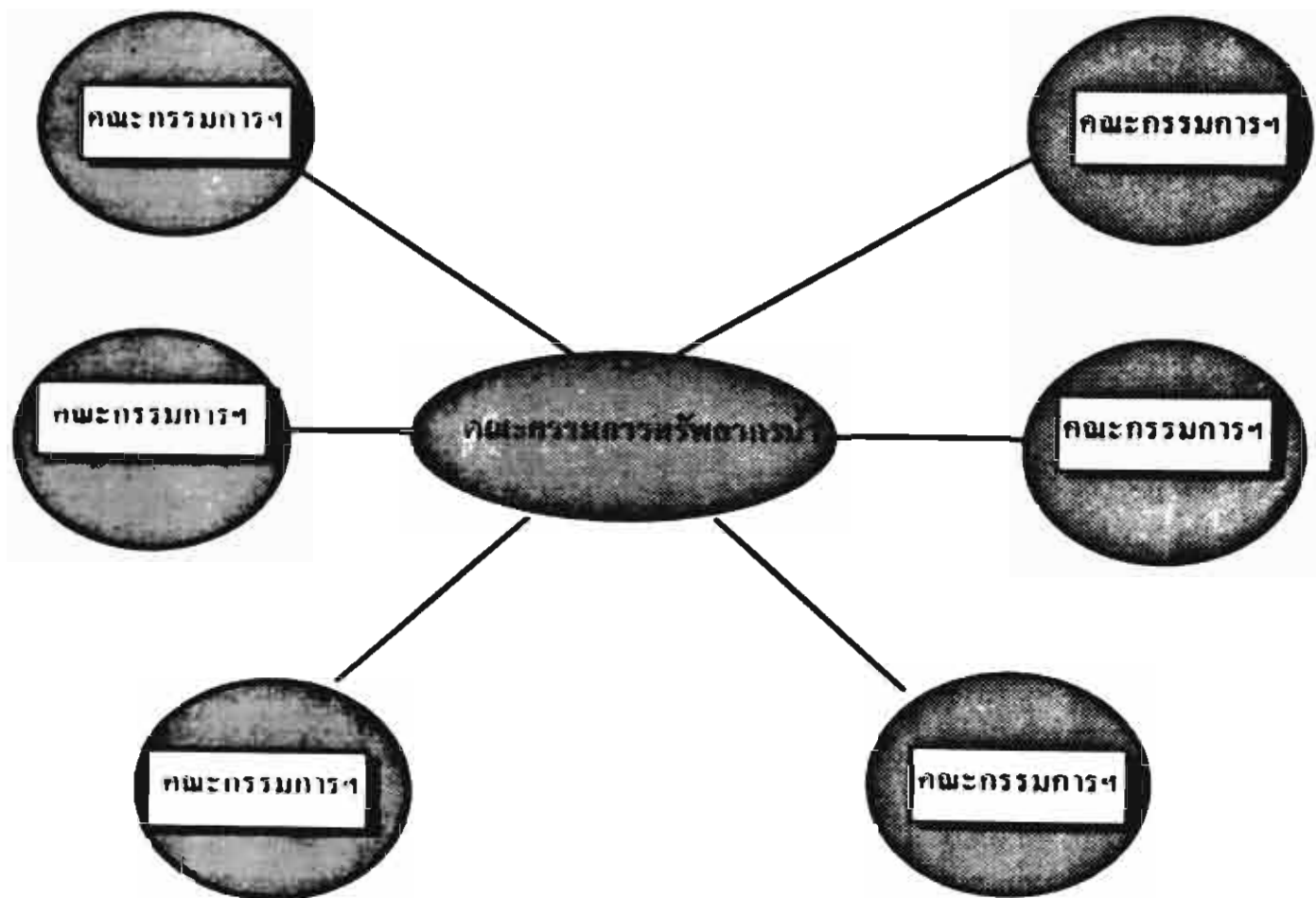
หน่วยงาน	ภารกิจหลัก	ภารกิจที่เกี่ยวข้อง
10.2 การประปาภูมิภาค	- จัดหาและจัดสรรน้ำประปาในเขตภูมิภาค	- จัดหาและจัดสรรน้ำประปาในเขตภูมิภาค
10.3 การประปานครหลวง	- จัดหาและจัดสรรน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร	- จัดหาและจัดสรรน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร
10.4 การเคหะแห่งชาติ	พัฒนาและจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนเป้าหมาย	- พัฒนาและจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนเป้าหมาย

ที่มา : รวบรวมจาก สำนักงบประมาณ เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสำนักงาน ก.พ.
การแบ่งส่วนราชการในราชการพลเรือน กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2537

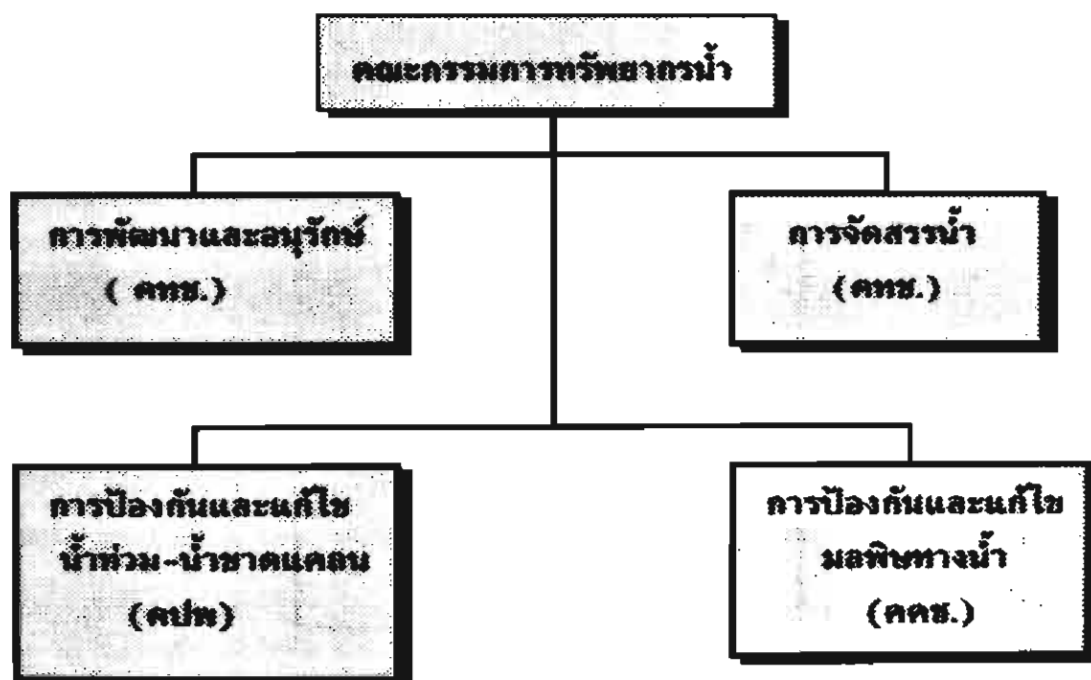
แผนภูมิที่ 6.1
การจัดองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำ



แผนภูมิที่ 6.2
ระบบคณะกรรมการระดับชาติด้านทรัพยากรน้ำ



แผนภูมิที่ 6.3
ระบบประสานงานระหว่างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้านต่าง ๆ



แผนภูมิที่ 6.4
ระบบคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ



- ◆ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ
- ◆ คณะกรรมการทรัพยากรป่าไม้
- ◆ คณะกรรมการทรัพยากรธรณี
- ◆ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
- ◆ คณะกรรมการที่ดิน

บทที่ 7**การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**

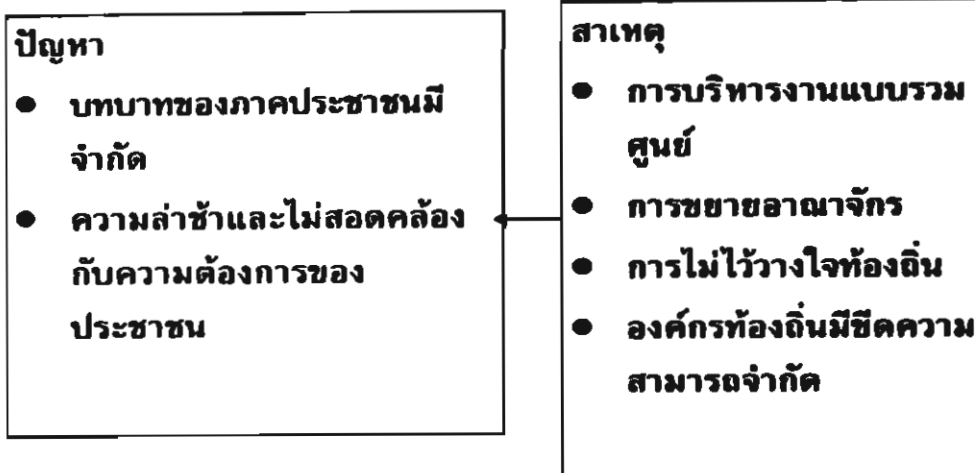
บทที่ 7 เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการรวมอำนาจ-การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจากส่วนกลางออกไปสู่ภูมิภาคและลงไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคเอกชน ภาคประชาชนมากขึ้น พร้อมกับวิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

การรวมอำนาจกับการกระจายอำนาจ : มิติการใช้อำนาจอริสแนปปฏิสัมพันธ์

1. นอกจากปัญหาการจัดองค์กรแล้วปัญหาที่ควบคู่กันก็คือการรวมอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปัญหาดังกล่าวนี้นี้เป็นปัญหาที่ประสบพบในอีกหลาย ๆ กิจกรรมของรัฐที่จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทั้งด้านการบริหารและการเมืองกล่าวคือ

- **การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization)** เป็นการที่หน่วยงานในส่วนกลางแบ่งอำนาจบางอย่างบางประการในความรับผิดชอบลงไปให้หน่วยงานในสังกัดหรือบุคคลอื่นในพื้นที่ได้ดำเนินการแทนในขอบเขตอำนาจที่แบ่งไปให้เช่น กรมชลประทานแบ่งอำนาจไปให้สำนักงานชลประทานเขต เป็นต้น
- **การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)** หมายถึง การที่รัฐในส่วนกลางมอบอำนาจการดำเนินกิจกรรมบางประการไปให้หน่วยงานปกครองตนเองในท้องถิ่นได้บริหารงานเอง เช่น การจัดหาน้ำสะอาดในเขตสุขาภิบาล เทศบาล การรักษาความสะอาดเรียบร้อย เป็นต้น นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงการที่รัฐได้มอบกิจกรรมของรัฐบางประการให้องค์กรภาคเอกชนไปดำเนินการ (privatization)

สภาพปัญหา



2. ปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคือ

- **บทบาทของภาคประชาชนมีจำกัด** ในกรณีของทรัพยากรน้ำ จากแนวคิดดั้งเดิมและกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรน้ำให้แก่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมแต่ฝ่ายเดียวในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการเกือบทุกอย่างโดยที่ส่วนอื่นของสังคมแทบจะไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมมากนักทำให้ทรัพยากรน้ำเป็นกิจกรรมหนึ่งที่อำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการรวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานที่เป็นกระทรวงกรมในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ทั้งในด้านนโยบาย การอำนวยความสะดวก การช่วยอำนวยความสะดวก และการปฏิบัติการ แต่ก็มีกรมมอบงานโครงการให้เอกชนไปดำเนินการมากขึ้นในลักษณะของการให้สัมปทาน การร่วมลงทุน และมีบางหน่วยงานที่มอบให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเองเช่น กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชนแต่หน่วยงานในส่วนกลางดังกล่าวก็ยังมียบทบาทสำคัญในด้านนโยบาย การกำกับดูแลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจด้านการจัดสรรงบประมาณ
- **ความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน** การกระจุกตัวของอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในส่วนกลาง (กระทรวง กรม) ทำให้การสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่าง

ล่าช้า เช่น กรณีการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานกระดาษที่จังหวัดขอนแก่นลงสู่ลำน้ำพองทำให้น้ำเน่าเสียอย่างรุนแรงทำความเสียหายต่อระบบนิเวศ แต่องค์กรท้องถิ่นในพื้นที่ไม่มีอำนาจที่จะไปจัดการใด ๆ เพราะเป็นอำนาจของหน่วยงานในส่วนกลางและใช้เวลานานกว่าที่จะมีการส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบซึ่งเหตุการณ์นั้นก็ผ่านพ้นไปแล้ว นอกจากนี้ การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐมักจะให้ความสำคัญกับนโยบายและภารกิจของหน่วยงานมากกว่าปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริงในพื้นที่ การวางแผนจะมีลักษณะจากบนสู่ล่างโดยที่หน่วยงานของรัฐจะให้ความสำคัญกับข้อมูลด้านเทคนิคมากกว่าความเห็นของประชาชนในพื้นที่ หรือประชาชนในพื้นที่ไม่รู้ข้อมูลตั้งแต่ก่อนที่จะเริ่มโครงการ แต่จะรู้ก็เมื่อมีการเริ่มการก่อสร้างแล้ว

สาเหตุ

3. ปัญหาการรวมอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมาจากสาเหตุสำคัญดังนี้

- **ขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จริงจังและต่อเนื่อง** นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลเกือบทุกชุดต่างมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลในระยะแรก ๆ เป็นรัฐบาลแบบ “อำมาตยาธิปไตย” ที่ข้าราชการมีบทบาททางการเมืองสูง ทำให้การแปลงนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นเพียงรูปแบบมากกว่าเนื้อหาสาระที่จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง มาในระยะหลัง การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองจำนวนมากได้อาศัยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น การซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนั้นเมื่อบุคคลเหล่านี้เข้ามามีอำนาจบริหารประเทศ การที่จะคาดหวังให้เกิดการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางลงไปสู่ท้องถิ่นจึงไม่เกิดขึ้นอย่างจริงจังเพราะขาดเจตนารมณ์ทางการเมืองเป็นเบื้องต้นแล้ว
- **การบริหารแบบรวมศูนย์** การบริหารราชการไทยจกอดีตจนถึงปัจจุบัน มีลักษณะของการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง การสั่งสมของรูปลักษณะของการบริหารราชการไทยที่เน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางโดยที่อำนาจได้กระจุกตัวอยู่ตามกรมต่าง ๆ นั้น ได้สืบทอดมาตั้งแต่สมัยที่มีการปฏิรูปการบริหารราชการไทยในรัชกาลที่ห้า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475

ก็ตาม แต่โครงสร้างการจัดองค์การและระบบการบริหารโดยรวมมิได้ถูกกระทบหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนักเพราะการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเฉพาะในระดับบนของโครงสร้างอำนาจการ และในขณะที่สถาบันทางการเมืองในระดับประชาชนปิตุต้องประสบกับภาวะล้มลุกคลุกคลานเนื่องจากการรัฐประหาร การยุบสภา แต่ระบบราชการกลับพัฒนามาอย่างต่อเนื่องโดยตลอด ทำให้มีการสั่งสมอำนาจและสร้างเกราะคุ้มกันการแทรกแซงจากภายนอกโดยอาศัยการกฎหมายที่ออกขึ้นมาในสมัยที่ข้าราชการมีบทบาทสูงทางการเมือง

- **การมีกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ** เมื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำจะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจส่วนราชการระดับกรมมากกว่าที่จะมีการกระจายไปให้หน่วยงานภูมิภาคหรือท้องถิ่นดำเนินการ และที่สำคัญก็คือกฎหมายลูก (กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่งของกระทรวง-กรม) ซึ่งประมาณว่ามีประมาณ 20,000 ฉบับ ทำให้กรมมีอำนาจอย่างมาก และทำให้ขาดความยืดหยุ่น ขาดความคล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าที่จะเอื้อต่อการให้บริการประชาชน
- **การขยายอาณาจักรราชการ.** ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะขยายอาณาจักรเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์การและบุคลากรในองค์การเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จาก การเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงานระดับกรม กองและบุคลากรในส่วนกลางมากกว่าที่จะเพิ่มในระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล (รายงานวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกภิวัตน์ : 7) เช่นเดียวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรน้ำ การทำให้งานด้านน้ำเป็นภารกิจหน้าที่หนึ่งของกรมแม้จะเป็นหน้าที่รองแต่ก็ทำให้สามารถขยายหน่วยงานระดับกองหรือฝ่ายและอัตราค่า เล้งขึ้นม รับผิดชอบงานด้านนี้ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานเพิ่มขึ้น

เหตุผลความจำเป็นในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

4. เหตุผลสำคัญที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำก็คือ

- ขณะนี้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทั้งภายในและภายนอกประเทศ สภาพปัญหาของสังคมมีความหลากหลาย สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น รวมทั้งความขัดแย้งในสังคมก็มีเพิ่มขึ้นด้วย ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ความขัดแย้งจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเดียวกันแต่ต่างวัตถุประสงค์กันทั้งในเรื่องของดิน ป่าไม้ น้ำ ในขณะที่เป็นที่ตระหนักกันดีว่าทรัพยากรน้ำได้มีจำกัดขึ้นและเสื่อมโทรมลงทุกวัน การจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์ในแต่ละภาคทั้งภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคประชาชนเพื่อการอุปโภคบริโภคและอื่น ๆ กำลังเป็นปัญหาสำคัญสำหรับรัฐเนื่องจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ การที่รัฐจะเข้าไปดำเนินการจัดการให้ทุกเรื่องทุกพื้นที่จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ รัฐจึงจำเป็นต้องกระจายทั้งอำนาจการบริหารและอำนาจทางการเมืองลงไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นเพราะมีความใกล้ชิดปัญหาและสามารถที่จะแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตรงและทันต่อเหตุการณ์
- ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารในยุคปัจจุบันทำให้รัฐบาลกลางสามารถที่จะติดต่อสั่งการ ติดตามสถานการณ์ในพื้นที่โดยผ่านทางสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยได้โดยไม่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมากลงไปปฏิบัติงานดังเช่นในอดีต จึงไม่ใช่อุปสรรคต่อการกำกับดูแลเชิงนโยบายต่อหน่วยงานในพื้นที่อีกต่อไป
- ในขณะนี้ระบบราชการโดยเฉพาะในส่วนกลางมีขนาดใหญ่มากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงานระดับกรม กองและอัตรากำลังข้าราชการ มีบุคลากรมากกว่าสองล้านคนทำให้มีสัดส่วนของงบด้านการบริหารบุคคลเกือบร้อยละสี่สิบของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ลำช้า มีขั้นตอนมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและมีสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เหมาะสม จำเป็นต้องปรับระบบราชการให้มีความคล่องตัวโดยให้มีขนาดเล็กลงและใช้เทคโนโลยีทันสมัยเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

5. จากข้อมูลสถิติการพัฒนาแหล่งน้ำที่ผ่านมากกว่าสามสิบปีจนถึงปัจจุบันปรากฏว่า กรมชลประทานและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่พัฒนาแหล่งน้ำ สามารถเก็บกัก ควบคุมน้ำตามลุ่มน้ำต่าง ๆ แล้วนำไปใช้ประโยชน์ได้รวมทั้งประเทศ ประมาณ 37,746 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี หรือประมาณร้อยละ 19.0 ของน้ำท่าที่ไหลตามลำน้ำทั้งหมดในแต่ละปี (ปราโมทย์ ไม้กลัด :2539,11) จากตัวเลขดังกล่าวแม้จะมีข้อสังเกตว่า อาจเป็นตัวเลขที่ยังไม่สะท้อนข้อเท็จจริงเท่าที่ควรเนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้แม่น้ำที่ไหลผ่านก็ได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย แต่ก็แสดงให้เห็นข้อจำกัดในระดับหนึ่งว่า ประเทศไทยยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในแต่ละปีอย่างเต็มที่เลย และสะท้อนขีดความสามารถของรัฐในการดำเนินการในด้านนี้ให้เห็นชัดเจนแม้ว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจะได้มีการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาทรัพยากรน้ำรวมแล้วหลายแสนล้านบาทก็ตาม แต่การบริหารจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดยังเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจัง

6. ปัญหาหลักจึงมาอยู่ประเด็นที่ว่า จะเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างไรจึงจะทำให้สามารถนำน้ำท่าที่เหลืออยู่อีกกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณน้ำที่มีอยู่นั้นมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งถ้าหากเราสามารถเก็บกักและควบคุมน้ำท่าที่เหลืออยู่อีกในปริมาณที่มากอย่างนี้มาใช้ประโยชน์ได้แล้ว ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำก็จะไม่จะวิกฤตในระยะเวลานานไกลอย่างที่เราหลาย ๆ ฝ่ายวิตก

7. เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะพบว่า กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำเช่นกัน (ดูตารางที่ 7.1) แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนมากมีบทบาทในขอบเขตที่จำกัดเนื่องจากมีงบประมาณที่น้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณที่หน่วยงานส่วนกลางได้รับ ทั้ง ๆ ที่แผนงาน โครงการที่หน่วยงานส่วนกลางดำเนินการมาโดยตลอดนั้น สามารถถ่ายโอนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ เช่น งานด้านบำบัดน้ำ (ซึ่งไม่ได้ใช้เทคโนโลยีที่สูง แม้แต่เอกชนก็มีการรับจ้างชุดเจาะน้ำบาดาล) บ่อน้ำตื้น ฝ่ายทดน้ำ เป็นต้น

8. เท่าที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้หน่วยงานระดับกรมมักจะมีการตั้งสำนักงานเขตหรือศูนย์ ซึ่งตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็คือ ส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคนั่นเอง ดังนั้นอำนาจที่หน่วยงานส่วนกลางกระจายลงไปจึงเท่ากับว่า เป็นการกระจายอยู่ในส่วนกลางนั่นเองคือ ไปอยู่ที่เขตหรือศูนย์มากกว่าที่จะลงไปถึงหน่วยงานระดับภูมิภาคซึ่งมีความใกล้ชิดพื้นที่กว่า

ตารางที่ 7.1
อำนาจหน้าที่ด้านทรัพยากรน้ำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น	พระราชบัญญัติ	อำนาจหน้าที่
องค์การบริหารส่วน จังหวัด	ระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498	อาจดำเนินการดังนี้ - การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ - การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ - การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
เทศบาล	เทศบาล พ.ศ.2496	เทศบาลตำบล หน้าที่ต้องทำ - ให้มีและบำรุงทางน้ำ - การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล หน้าที่ที่อาจทำ - ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา - ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม - ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เทศบาลเมือง หน้าที่ต้องทำ - ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา - ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ หน้าที่ที่อาจทำ - ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม - ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความ สะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น เทศบาลนคร - เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง
สุขาภิบาล	สุขาภิบาล พ.ศ.2495	อาจจัดทำกิจการดังต่อไปนี้ - ให้มีและบำรุงทางน้ำ - ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ - การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น	พระราชบัญญัติ	อำนาจหน้าที่
		- ให้น้ำสะอาดหรือการประปา - ให้น้ำดื่ม ทำเทียบเรือ และทำข้าม
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537	สภาตำบล อาจดำเนินกิจการดังนี้ - จัดให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร - จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก - จัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ และรักษาความสะอาดของทางน้ำ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบล หน้าที่ต้องทำ - จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก - รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน้าที่ที่อาจจัดให้มี - ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร - ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ - ให้น้ำดื่ม ทำเทียบเรือ และทำข้าม
กรุงเทพมหานคร	ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	- การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง - การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางระบายน้ำ

หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น	พระราชบัญญัติ	อำนาจหน้าที่
		- การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม - การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
เมืองพัทยา	ระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ.2521	- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ - การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา - การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ

ที่มา : รวบรวมจาก โครงการวิทยาลัยการเมือง รวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย
กรุงเทพฯ: โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2538

9. หน่วยงานที่ตั้งในรูปของสำนักงานเขตหรือศูนย์จะมีบทบาทไม่เฉพาะแต่ในด้านวิชาการเท่านั้น แต่บางแห่งยังทำหน้าที่ในด้านการพัฒนา การให้บริการสาธารณสุขการด้วยเช่น สำนักงานชลประทานของกรมชลประทาน ศูนย์ปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาชนบทของสำนักงาน รพช. ซึ่งเมื่อกว่าสิบปีมาแล้ว (พ.ศ.2526-2527) ได้มีการพิจารณาโดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นถึงปัญหาดังกล่าวว่าได้ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างมากเนื่องจากว่า

“...มีหน่วยงานหลายหน่วย ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเขตจังหวัดเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกเทศ ทั้งด้านวิชาการ การพัฒนา การบริการสาธารณสุขการ และอื่น ๆ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะบังคับบัญชาหน่วยงานเหล่านั้นได้ทำให้ยากแก่การควบคุม ดูแล บังคับบัญชาและรับผิดชอบได้ทั่วถึง..และการที่มีหลายหน่วยงานไม่อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ทำให้ไม่สามารถประสานแผนงาน โครงการของหน่วยงานดังกล่าวให้สอดคล้องกับจังหวัดได้”

10. จากปัญหาดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ ได้มีข้อเสนอว่า ในระยะยาวหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคควรจะต้องมีการยกเลิกไปในที่สุดโดยปรับให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาได้ทั่วถึง (คณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น: 2527) แต่จนถึงขณะนี้กลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

11. นอกจากนี้แม้หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูปแบบ เช่น เทศบาล สุขาภิบาลจะมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ในการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ก็ตาม แต่ก็ประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรด้านเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการ งบประมาณลงทุน และดำเนินการทำให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นเหตุให้รัฐบาลมีมติให้โอนกิจการด้านการประปาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากไปให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางคือ การประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการแทนซึ่งสวนทางกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลนอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีบทบาทหรือมีบทบาทจำกัดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้านอื่น ๆ เลย เช่น การป้องกันและแก้ไขน้ำท่วม การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ

ข้อเสนอแนะ

12. ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จำเป็นต้องมีการดำเนินการดังนี้

- **บทบาทภารกิจหลัก (major functions) ของรัฐให้ชัดเจน ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น** เมื่อมีความชัดเจนแล้วในส่วนของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ควรมีการกำหนดประเด็นของกิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่นี้เสนอว่ามี 4 กิจกรรมหลัก ได้แก่
 - ◆ การพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ
 - ◆ การจัดสรรน้ำ
 - ◆ การป้องกันและแก้ไขภัยธรรมชาติด้านน้ำ
 - ◆ การป้องกันและแก้ไขมลภาวะทางน้ำ
- จากกิจกรรมหลักดังกล่าว ควรมีการกำหนดว่า ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน/องค์กรประชาชนควรมีบทบาทในด้านใด บทบาทในที่นี้จำแนกออกเป็น บทบาทด้านนโยบาย ด้านอำนวยการ (การบังคับบัญชา กำกับ ดูแล) ด้านช่วยอำนวยการ (ให้คำปรึกษาแนะนำด้านเทคนิค วิชาการ) ด้านปฏิบัติการ (ตารางที่ 7.2)
- ส่วนกลางจะมีบทบาทหลักในด้านนโยบาย การอำนวยการ การช่วยอำนวยการ ส่วนการปฏิบัติการถ่ายโอนให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนดำเนินการ (เว้นแต่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและหรือครอบคลุมพื้นที่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดหรือหลายลุ่มน้ำจึงให้ส่วนกลางรับผิดชอบ) ใน ระยะแรก ส่วนภูมิภาคจะได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางมากโดยจะมีบทบาทด้านการปฏิบัติการ และช่วยอำนวยการเป็นสำคัญ ส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยการปกครองตนเองจะมีบทบาทด้านนโยบาย อำนวยการและปฏิบัติการภายในขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่น ๆ เพิ่มมากขึ้น และภาคธุรกิจเอกชนจะเข้ามามีส่วนในการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนา และการทำนุบำรุงแหล่งน้ำ การป้องกันและแก้ไขมลภาวะทางน้ำมากขึ้นเช่นกัน

- นอกจากภาพรวมดังกล่าวแล้ว ควรมีการพิจารณาในรายละเอียดว่า แผนงานโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำใดบ้างที่จะมีการดำเนินการตามแนวทางที่เสนอ เช่น งานประปาชนบท งานขุดบ่อน้ำตื้น งานขุดเจาะบ่อนบาดาล งานสร้างฝายทดน้ำ ทำนบ ขุดลอกฝายทดน้ำ หนอง บึง คลองซึ่งเป็นกิจกรรมที่ใช้เทคโนโลยีไม่สูง ควรมอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการในพื้นที่ของตนหรือให้ท้องถิ่นว่าจ้างเอกชนรับไปดำเนินการแทนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นหากเห็นว่าจำเป็นเช่น งานด้านการประปา งานขุดเจาะบ่อนบาดาล ทั้งนี้โดยมีการถ่ายโอนงบประมาณจากหน่วยงานส่วนกลางลงไปให้ท้องถิ่น หรือให้ท้องถิ่นว่าจ้างให้เอกชนรับไปดำเนินการ (ดูตารางที่ 7.3)

13. ในการถ่ายโอนอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นควรดำเนินการโดยมีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ และใช้มาตรการทางด้านแผนและงบประมาณเป็นเครื่องมือให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด



ตารางที่ 7.2
การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

	การพัฒนาและอนุรักษ์	การจัดสรรน้ำ	การป้องกันและแก้ไขภัยแล้ง-น้ำท่วม	การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ
ส่วนกลาง นโยบาย/อำนาจ การ	☐	☐	☐	☐
ส่วนภูมิภาค อำนาจการ/ ปฏิบัติการ	☐	☐	☐	☐
ส่วนท้องถิ่น นโยบาย/อำนาจ การ/ปฏิบัติการ	☐		☐	☐
ภาคเอกชน/ ประชาชน ปฏิบัติการ	☐		☐	☐

ตารางที่ 7.3
การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ : กรณีการประปาชนบท

	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น	ภาคเอกชน/ ภาคประชาชน
นโยบาย	☐		☐	
อำนาจการ		☐		
ช่วยอำนาจการ		☐		
ปฏิบัติการ			☐	☐

เอกสารอ้างอิง

คณะอนุกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอในการ
ปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรม
การปฏิรูปฯ, 2527

โครงการวิทยาลัยการเมือง รวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่นของไทย กรุงเทพฯ:
โครงการวิทยาลัยการเมือง, 2538

สำนักงาน ก.พ. การแบ่งส่วนราชการในราชการพลเรือน กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2537

บทที่ 8**งบประมาณกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**

บทที่ 8 จะได้วิเคราะห์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแง่ของงบประมาณซึ่งนับเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญ และในเชิงการบริหารแล้ว สามารถใช้กลไกด้านงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความหลากหลาย หรือการไม่ประสานงานได้ในระดับหนึ่ง

งบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

1. งบประมาณแผ่นดินที่ใช้ไปในการพัฒนาทรัพยากรน้ำตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เมื่อปี 2504 จนถึงขณะนี้ (ปี 2539) นับว่าเป็นจำนวนมหาศาลหากรวมถึงงบประมาณการลงทุนสร้างเขื่อนต่าง ๆ ด้วยแล้วมีจำนวนนับแสนล้านบาท และยังคงมีการทุ่มเทงบประมาณไปในด้านนี้เป็นจำนวนมากทุกปีทั้งการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ เขื่อนฝาย สระน้ำ การขุด เจาะบ่อน้ำบาดาล การประปาในชนบทอันเป็นกิจกรรมที่ทำกันมาเป็นเวลากว่าสามสิบปีแล้วภายใต้แผนพัฒนาฯ 7 แผน
2. จากข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในแต่ละปี ปรากฏว่า การนำน้ำมาใช้ประโยชน์ยังไม่เต็มที่เท่าที่ควร ในขณะที่การพัฒนาแหล่งน้ำก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช. 2 ค) พบว่า หมู่บ้านที่มีปัญหามากในเรื่องแหล่งน้ำกินมีจำนวน 11,439 หมู่บ้าน กล่าวคือ หมู่บ้านเหล่านี้มีครัวเรือนที่ไม่สามารถหาแหล่งน้ำสำหรับดื่มหรือกินมากกว่า ร้อยละ 70 ของครัวเรือนทั้งหมด ส่วนหมู่บ้านที่มีปัญหามากในเรื่องน้ำใช้มีจำนวน 18,078 หมู่บ้าน กล่าวคือ หมู่บ้านเหล่านี้มีครัวเรือนที่มีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี (45 ลิตร ต่อคนต่อวัน) น้อยกว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนทั้งหมด ในขณะที่หมู่บ้านที่มีปัญหามากในเรื่องน้ำสะอาดสำหรับดื่มกินมีจำนวนถึง 28,575 หมู่บ้าน กล่าวคือหมู่บ้านเหล่านี้มีครัวเรือนที่มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มเพียงพอตลอดปี (5 ลิตรต่อคนต่อวัน) น้อยกว่าร้อยละ 63 ของครัวเรือนทั้งหมด (สำนักงบประมาณ, 2538:363)
3. หากพิจารณาในภาพรวมของงบประมาณแผ่นดินเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำจะปรากฏว่า มีการจัดสรรงบประมาณกว่าสองในสามให้กับการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยมีหน่วยงานเกี่ยวข้องถึง 17 หน่วยงาน (ตารางที่ 8.1)

ตารางที่ 8.1
งบประมาณสำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำ ปี 2536 -2538
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ

ปีงบประมาณ	น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค	น้ำเพื่อการเกษตร	น้ำเพื่อการประปาและอุตสาหกรรม	น้ำเพื่อการพลังงาน	รวม
2536	15,062.1	12,505.5	755.4	261.6	28,584.6
2537	20,147.1	11,758.5	1,411.9	274.5	33,592.0
2538	22,962.5	13,826.4	1,112.2	95.1	37,996.2
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1. กรมชลประทาน 2. กรมพัฒนาที่ดิน 3. กรมส่งเสริมสหกรณ์ 4. กรมประมง 5. สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 6. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรฯ 7. กรมการปกครอง 8. กรมการพัฒนาชุมชน 9. กรมประชาสัมพันธ์ 10. กรมโยธาธิการ 11. สำนักงานรพช. 12. กรมสามัญศึกษา	1. กรมชลประทาน 2. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน 3. กรมประมง	1. กรมโยธาธิการ 2. กรมชลประทาน 3. การประปาส่วนภูมิภาค	1. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	

ปีงบประมาณ	น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค	น้ำเพื่อการเกษตร	น้ำเพื่อการประปาและอุตสาหกรรม	น้ำเพื่อการพลังงาน	รวม
	13. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 14. กรมอนามัย 15. กรมทรัพยากรธรณี 16. กองบัญชาการทหารสูงสุด 17. การประปาส่วนภูมิภาค				
	17	3	3	1	

ที่มา : สำนักงบประมาณ

สภาพปัญหา

- ขาดการผนึกกำลังระหว่างหน่วยงาน
- ขาดการเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่จัดสรรกับผลลัพธ์ที่ได้

- ◆ ค่าของงบประมาณไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานที่เน้นผล
- ◆ ขาดการประสานแผนงาน แผนเงิน และแผนคน
- ◆ โครงสร้างแผนงบประมาณด้านน้ำไม่ครอบคลุม
- ◆ องค์การที่ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณยังไม่รับแนวคิดงบประมาณแบบแผนงาน
- ◆ ใช้เหตุผลทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ
- ◆ ความถูกต้อง น่าเชื่อถือของข้อมูล

4. ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคือ

- ปัญหาการขาดการผนึกกำลังทรัพยากรของหน่วยงาน ขณะนี้มีหลายหน่วยงานเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมด้านน้ำนำไปสู่ปัญหาการประสานงาน ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน การมีมาตรฐานงานที่แตกต่างกันทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการซื้ออุปกรณ์และการบำรุงรักษาในทางปฏิบัติที่ผ่านมา แม้จะมีความพยายามในการแบ่งประเภทของงานที่รับผิดชอบเช่น บ่อบาดาล ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 2.5 นิ้ว มีกรมโยธาธิการรับผิดชอบ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 4 นิ้ว มีกรมหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ 8 หน่วยงาน เป็นต้น แต่ก็ยังเป็นเพียงความพยายามของหน่วยงานราชการที่จะรักษางานและงบประมาณที่ตนเคยได้มาให้คงอยู่ไว้กับหน่วยงานต่อไปเท่านั้น การปฏิบัติงานของหน่วยงานยังคงมีลักษณะต่างหน่วยต่างทำอยู่

- ปัญหาการเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่หน่วยงานได้รับจัดสรรกับผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) เท่าที่ผ่าน มาและเป็นอยู่ขณะนี้ยังมีหน่วยงานจำนวนมากที่ไม่สามารถแสดงให้เห็น ถึงความเชื่อมโยงว่าทรัพยากรที่หน่วยงานได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินการ ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำในปีงบประมาณนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดผลตามที่ คาดหมายหรือไม่เพียงไรโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์โดยตรง และโดยอ้อมอย่างไรกับกลุ่มเป้าหมายนั้นซึ่งจะเป็นเครื่องแสดงถึง ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงาน การขาดการประเมินผลการ ปฏิบัติงาน (performance evaluation) ที่เน้นผล (resulted) หน่วยงานทำให้ไม่อาจบอกได้ว่า การแปลงนโยบายของรัฐบาลไปแปลงสู่การ ปฏิบัติประสบความสำเร็จเพียงไร

สาเหตุ

5. สาเหตุแห่งปัญหาด้านงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคือ

- ค่าของงบประมาณของส่วนราชการไม่เป็นไปตามระบบงบประมาณแบบแผน งาน และไม่ระบุผลที่คาดหวังที่ชัดเจน สามารถวัดได้ เมื่อมีการทำค่าของ งบประมาณประจำปี แต่ละส่วนราชการมักไม่ยึดตามหลักการจัดทำงบ งบประมาณแบบแผนงาน โดยแต่ละส่วนราชการมีลักษณะของความเป็นอิสระ ในการจัดทำค่าของงบประมาณ (คณะกรรมการกำหนดแนวทางการกระจาย อำนาจ : 2534) ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งมาจากการที่ผู้บริหารหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในส่วนราชการนั้นยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำ งบประมาณแบบแผนงานเพียงพอ นอกจากนี้ค่าของงบประมาณมักจะไม่ระบุ ผลที่คาดหวังจากการใช้งบประมาณให้ชัดเจนสำหรับที่จะวัด ประเมินได้
- การขาดการประสานแผนเงินกับแผนงานและแผนคน เท่าที่ผ่านมาแผนงบ งบประมาณของหน่วยงานไม่มีความเชื่อมโยงกับแผนงานและแผนคนทำให้การ จัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นสาเหตุ หนึ่งที่ทำให้การแปลงนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่หน่วยงานนั้นมีส่วนรับผิดชอบ ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้ สภาพการณ์เช่นนี้ต่อเนื่องมาจน กระทั่งในปี พ.ศ.2535 ที่มีการดำเนินการบางประการโดยสำนักงบประมาณ ได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานแผนงาน แผนเงิน แผนคน ขึ้นเพื่อให้มีการ

ประสานกันระหว่างงาน เงินและคน แต่ยั งก็ยั งทำในขอบเขตที่จำกัดโดยใน ส่วนของด้านทรัพยากรน้ำได้เน้นในด้านการประปาและอุปโภคบริโภค เป็นส่วนใหญ่ ยังไม่ครอบคลุมกิจกรรมด้านทรัพยากรน้ำทั้งหมด

- **โครงสร้างแผนงบประมาณด้านทรัพยากรน้ำยังไม่ครอบคลุม** โครงสร้าง แผนงานด้านทรัพยากรน้ำยังค ึงแบ่งออกเป็น 4 ด้านเช่นเดิมคือ น้ำเพื่อการ อุปโภคบริโภค น้ำเพื่อการเกษตร น้ำเพื่อการประปาและอุตสาหกรรม น้ำ เพื่อการพลังงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่ เป็นแผนงานที่มุ่งการนำน้ำมาใช้ประโยชน์ เป็นด้านหลักทำให้ภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ครอบคลุมถึงกิจ กรรมด้านอื่นที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันได้แก่ การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขน้ำขาดแคลน น้ำท่วม การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ กล่าว โดยชัดเจนก็คือ ควรยึดตัวทรัพยากรน้ำซึ่งมีหลากหลายมิติดังกล่าวมาช้เป็นแกนหลักมากกว่าจะค ึงถึงการนำน้ำมาใช้ประโยชน์เพียงด้านเดียว อันจะทำให้งบประมาณที่จัดสรรให้กับแผนงานด้านทรัพยากรน้ำมีการ ประสานและเกื้อกูลกันและกัน
- **องค ์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณยังไม่รับแนวคิดของงบประมาณแบบแผนงาน** ระบบงบประมาณแบบแผนงานได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 แต่การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาผู้แทนราษฎรยั งค ึงให้ความสำคัญกับการพิจารณาในรายละเอียดของรายการต่าง ๆ แทนที่จะมองภาพรวมใน ลักษณะของแผนงานและผลที่คาดว่าจะได้และผลลัพธ์ที่จะได้ ทำให้การผ นึก ทรัพยากรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่ประสบผลสำเร็จ
- **การใช้เหตุผลทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณ** นักการเมืองผู้มี อำนาจในฝ่ายบริหารและในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ มักจะใช้เหตุผลทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เลือกตั้งของ ตนเพื่อหวังผลในการสร้างคะแนนนิยมทำให้งบประมาณไปกระจุกตัวอยู่ใน พื้นที่จังหวัด/อำเภอของนักการเมืองนั้นโดยไม่ค ึงลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาและภาพรวมของทั้งประเทศ

- **ความสมบูรณ์ถูกต้อง** นำเชื่อถือของข้อมูลในการจัดทำงบประมาณและอนุมัติงบประมาณ การขาดข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้และข้อมูลเชิงวิเคราะห์สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่วางแผนและผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรรัฐที่จัดสรรไปไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร เพราะหน่วยราชการต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญกับระบบการติดตามประเมินผลโครงการที่ดำเนินการไปแล้วว่าได้ผลเป็นประการใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการเสนอค่าของงบประมาณในปีต่อ ๆ ไปของหน่วยงาน การจัดทำงบประมาณในปีต่อไปของหน่วยงานจึงมักเป็นการเพิ่มงบประมาณของงานเดิมโดยดูจากฐานงบประมาณปีที่ผ่านมา ในขณะที่ผู้พิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิ การวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปี มักอาศัยประสบการณ์ ความสามารถส่วนตัวในการตัดสินใจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ โดยขาดข้อมูลที่มาจากการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและเชื่อถือได้ ทำให้ต้องพึ่งข้อมูลจากฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว และขาดระบบการติดตามประเมินผลในเชิงผลที่คาดว่าจะได้รับและผลลัพธ์จากการใช้งบประมาณที่จัดสรรไปให้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาเพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้ในปีต่อไป

ข้อเสนอแนะ

6. นำระบบงบประมาณแบบแผนงานที่เน้นผล (results-oriented budgeting) มาใช้ ระบบงบประมาณนี้จะเน้นให้ส่วนราชการระบุในคำของบประมาณว่า งบประมาณที่เสนอก่อนนั้นจะบรรลุผลอะไรบ้างซึ่งจะวัดได้ ประเมินได้ชัดเจน
7. ในส่วนของสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านงบประมาณควรดำเนินการดังนี้
 - ควรพิจารณาปรับโครงสร้างแผนงานด้านทรัพยากรน้ำให้ครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ คือ การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขน้ำขาดแคลน น้ำท่วม การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ อย่างเป็นระบบครบวงจร

- การพิจารณาปรับบทบาทและโครงสร้างองค์กรสำนักงบประมาณให้มีขีดความสามารถสูงในการใช้มาตรการทางงบประมาณเข้าไปแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลประสบอยู่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งก็หมายความว่า สำนักงบประมาณต้องเป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและมีความสามารถในการปรับตัวสูง
- พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณของหน่วยงานโดยเน้นที่ผลลัพธ์จากโครงการ และนำข้อมูลที่ได้มาเป็นส่วนสำคัญควบคู่กับนโยบายของรัฐบาลในการกำหนดวงเงินจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานนั้นต่อไป
- ทำความเข้าใจและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการพิจารณางบประมาณแบบแผนงานต่อคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร พร้อมกับจัดทำคู่มือแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ และรัฐสภา ซึ่งจะให้การพิจารณาของกรรมการและสมาชิกรัฐสภาหันมาให้ความสำคัญกับภาพรวมของงบประมาณในแต่ละแผนงาน ลำดับความสำคัญของแผนงาน และโครงการในแต่ละแผนงานแทนการพิจารณาในรายละเอียดอย่างเป็นอยู่

8. สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ. ควรร่วมกันในการทำโครงการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถจัดทำงบประมาณแบบแผนงานได้อย่างถูกต้อง

9. สภาผู้แทนราษฎรควรมีการจัดตั้งสำนักนโยบายและงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะแนวนโยบายงบประมาณประจำปี จัดเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ให้คณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้มีส่วนช่วยในการวิเคราะห์ร่างกฎหมายงบประมาณในส่วนที่คณะกรรมการฯ เกี่ยวข้องและเสนอข้อคิดเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่เดียวกับที่คณะกรรมการนโยบายงบประมาณและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องให้ความสำคัญกับการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไปเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในปีต่อไป

10. ให้มีการเปิดเผยข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ที่มีต่อหน่วยงานต่าง ๆ ในการพิจารณาจัดทำงบประมาณประจำปีให้สาธารณะได้ทราบ และให้ประชาชนสามารถร่วมฟังการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ หรือมีการถ่ายทอดทางวิทยุหรือโทรทัศน์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงผลการดำเนินการ แผนงาน โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ และกระบวนการดำเนินงานของสมาชิกสภาในการพิจารณางบประมาณอย่างโปร่งใส



เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ โปษยานนท์ ปัญหาการเบิกจ่ายเงินและเงินประจำงวด เอกสารประกอบการประชุม
รับฟังความคิดเห็น เรื่อง การกำหนดแนวทางในการ กระจายอำนาจ วันที่ 11
กุมภาพันธ์ 2534 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร

ไกรยุทธ อิริตยาคินันท์ งบประมาณที่เน้นผลการใช้งบประมาณแผ่นดิน เอกสารประกอบการ
สัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย วันที่ 13-
15 ธันวาคม 2539 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี

คณะกรรมการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจ ข้อเสนอเรื่อง “การปรับปรุงระบบ
ประมาณ” เอกสารประกอบการประชุมรับฟังความคิดเห็น เรื่อง การกำหนดแนวทางใน
การ กระจายอำนาจ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2534 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์
กรุงเทพมหานคร

สำนักงานประมาณ “แนวความคิดและสาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบแผนงาน”
คู่มือปฏิบัติการงบประมาณ กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ, 2530

..... เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ

..... สำนักงานประมาณ 25 ปี กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ, ม.ป.พ.

บทที่ 9

กฎหมายกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

การบริหารราชการไทยเป็นการบริหารงานที่ยึดติดกับกฎระเบียบ (rule-oriented) และมีจำนวนมากที่ออกมาใช้เป็นเกราะในการป้องกันตนเองหรือเพื่อความสะดวกในการบริหารงานมากกว่าที่จะเป็นการส่งเสริมการให้บริการ (service-oriented) แก่ประชาชน จนในที่สุดรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการเพื่อบริการประชาชนแล้วประกาศให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในกรณีของทรัพยากรน้ำก็เช่นกัน มีกฎหมายหลายฉบับ และกฎหมายบางฉบับก็มีอายุใช้บังคับมากกว่าห้าสิบปีก่อนที่จะมีการปรับปรุงแก้ไข หรือบางฉบับก็มีการใช้บังคับอยู่

บทนี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อชี้ประเด็นปัญหาในเชิงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่จะไม่ลงลึกในรายละเอียดเนื่องจากมีผู้ศึกษาไว้โดยตรงแล้ว และข้อมูลยังเป็นปัจจุบันอยู่มาก (คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, เพิ่งอ้าง)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำสามารถแยกออกได้หลายลักษณะกล่าวคือ กฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะ (คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์, 2538: 110) หรือกฎหมายในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539) แต่ในที่นี้จะได้จำแนกตามกิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคือ การพัฒนาและอนุรักษ์ การจัดสรรน้ำ การป้องกันและแก้ไขน้ำท่วม และการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ
2. กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำได้แก่

- **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** เป็นกฎหมายที่กล่าวไว้อย่างครอบคลุมเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอันเป็นเสมือนกรอบในการพิจารณาเรื่องนี้โดยได้บัญญัติไว้ว่า (มาตรา 1304)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1)....

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

◇ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีบทบัญญัติป้องกันการใช้น้ำที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ มาตรา 1355 บัญญัติว่า “เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักน้ำเอาไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามสมควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น” ดังนั้น การที่บุคคลใดจะพัฒนาหรือใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำสาธารณะก็ต้องอยู่ภายใต้บทกฎหมายดังกล่าว

- **พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520** พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นกฎหมายที่มุ่งควบคุมการพัฒนาหรือการนำน้ำจากแหล่งใต้ดินมาใช้ประโยชน์ โดยมีหลักการสำคัญคือ ห้ามบุคคลใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี และการใช้น้ำจากแหล่งน้ำใต้ดินต้องจ่ายค่าใช้น้ำตามอัตราที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาลกำหนดเป็นกฎกระทรวง เว้นแต่เป็นการใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค
- **พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510** เป็นกฎหมายที่จัดให้มีการประปานครหลวงขึ้นเพื่อทำการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ จัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ ควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในท้องที่ดังกล่าว ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การ

- ประปา (มาตรา 6) เอกชนรายใดต้องการสร้างระบบประปาหรือขยายระบบประปาที่มีอยู่ในเขตท้องที่สามจังหวัดดังกล่าวข้างต้น ต้องได้รับอนุญาตจากการประปานครหลวงก่อน นอกจากนี้ยังให้อำนาจการประปานครหลวงในการดำเนินการอื่น ๆ อีก อาทิเช่น มีอำนาจในการเดินท่อน้ำติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ เมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือนได้
- **พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. 2512** มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับการประปานครหลวง กล่าวคือเพื่อดำเนินการและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา การประปาสวนภูมิภาคดำเนินการนอกเขตที่การประปานครหลวงรับผิดชอบอยู่
 - **พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482** กฎหมายฉบับนี้มุ่งควบคุมการที่เอกชนจัดทำกรชลประทาน เพื่อนำน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำใด ๆ ไปใช้เพื่อการเพาะปลูก โดยแบ่งการชลประทานราษฎร์ออกเป็น 3 ประเภทคือ การชลประทานส่วนบุคคล การชลประทานส่วนราษฎร์ และการชลประทานส่วนการค้า ทั้งนี้กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการควบคุมการใช้น้ำในการชลประทานส่วนบุคคลและการชลประทานส่วนราษฎร์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยห้ามมิให้ใช้น้ำเกินความจำเป็นหรือเอาน้ำไปทิ้งโดยเปล่าประโยชน์ อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้มุ่งควบคุมการจัดการชลประทานโดยเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรเท่านั้นไม่รวมถึงการใช้น้ำในกิจการอื่น ๆ
 - **พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511** กฎหมายนี้ได้จัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ ระบายน้ำ อ่างเก็บน้ำเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า
 - **พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535** เป็นกฎหมายที่มีขึ้นมาโดยยกเลิกพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496 และเปลี่ยนชื่อสำนักงานการพลังงานแห่งชาติเป็นกรมพัฒนา

และส่งเสริมพลังงาน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างแหล่งผลิตพลังงาน ซึ่งก็หมายรวมถึงว่า กรมพัฒนาฯ สามารถดำเนินการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และกำหนดค่าตอบแทนการใช้พลังงานดังกล่าวได้ด้วย

- พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติรักษาคคลองเป็นกฎหมายที่เก่าแก่ย้อนไปในรัตนโกสินทร์ศก 121 หรือปี พ.ศ. 2436 มุ่งที่จะอนุรักษ์ลำคลองธรรมชาติให้มีความสะอาดเหมาะสมแก่การนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ทั้งนี้มาตรา 6 บัญญัติว่า ห้ามบุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล สิ่งโสโครกลงในคลอง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับสี่สิบบาท
- พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 กฎหมายฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ใดชักน้ำหรือวิดน้ำในคลองประปาโดยใช้เครื่องมือใด ๆ ไปใช้ประโยชน์อื่น แต่จะได้รับอนุญาตจากการประปานครหลวง หรือการประปาสวนภูมิภาค แล้วแต่กรณี (มาตรา 8 และมาตรา 14) นอกจากนี้ยังได้ห้ามมิให้ทิ้งน้ำโสโครก ซากสัตว์ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล ลงในคลองประปาด้วย (มาตรา 9 และ 15)
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำโดยได้ระบุข้อห้ามมิให้ประชาชนปฏิบัติใน หลาย ๆ เรื่องเช่นมาตรา 9 และมาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือชักล้างสิ่งใด ๆ ในบริเวณทางน้ำที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศไว้ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท มาตรา 22 และมาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดจงใจ ไล่ หรือต้อนสัตว์ลงไปทางน้ำซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ปิดประกาศห้ามไว้ ณ บริเวณดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่มุ่งอนุรักษ์แหล่งน้ำธรรมชาติโดยถือว่า บุคคลที่ทำให้เกิดกรณีอันเป็นเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น เป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ เช่นกรณีทำให้เกิดความ

สกปรกในแหล่งน้ำ หรือมีกลิ่นเหม็นและหรืออาจเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะห้ามมิให้ผู้ใดก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ และยังให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล ปรับปรุง บำรุง รักษาทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง ให้ปราศจากเหตุรำคาญอีกด้วย (มาตรา 25 และ 26)

- **พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456** กฎหมายให้อำนาจกรมเจ้าท่าในการดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เพื่อประโยชน์ในการเดินเรือ การคมนาคม และการขนส่งทางน้ำ
- **พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504** กฎหมายกำหนดว่า ภายในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ บุคคลใดจะกระทำการเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตันหรือเหือดแห้งไปไม่ได้ (มาตรา 16)
- **พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507** กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อรักษาสภาพของป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ ในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ป่าซึ่งหมายรวมถึงที่ดินรวมตลอดถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังมิได้มีผู้ใดได้มาตามกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ ซึ่งภายในป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 14)
- **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535** ตามกฎหมายฉบับนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้มาก ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง

ครองสิ่งแวดล้อม (มาตรา 43) ซึ่งภายในเขตพื้นที่นี้ ห้ามมิให้กระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าสิ่งแวดล้อม (มาตรา 44)

- พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 กฎหมายนี้กำหนดให้ราษฎรทำคันรอบที่ดินที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเพื่อกักหรือกั้นน้ำไว้ใช้ในการเพาะปลูกให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำมีผลใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจดำเนินการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา จัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (มาตรา 31)
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดว่า เทศบาลตำบลอาจจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาขึ้นในเขตเทศบาลได้ สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่จะต้องจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาในเขตเทศบาล (มาตรา 51(1) และมาตรา 53(2) มาตรา 56(1))
- พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้สุขาภิบาลอาจจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาในเขตสุขาภิบาลได้ (มาตรา 25 (6))
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำการรักษาความสะอาดของทางน้ำ และอาจจัดการให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (มาตรา 67)
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางระบายน้ำ (มาตรา 89)

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 กำหนดว่า เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาในเขตเมืองพัทยาได้ (มาตรา 67 (7))

3. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ ได้แก่

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเสมือนกฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้ทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ สำหรับในการจัดสรรน้ำ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้กว้าง ๆ ว่า เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าสามารถกันน้ำไหลตามธรรมชาติจากที่สูงสู่ที่ต่ำเอาไว้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน (มาตรา 1339 วรรคสอง) และยังห้ามมิให้ผู้มีที่ดินอยู่ริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่านชักน้ำจากทางน้ำดังกล่าวไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควรอันเป็นเหตุให้เสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น (มาตรา 1355)
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 กฎหมายน้ำบาดาลมีบทบัญญัติในการจัดสรรการใช้จากแหล่งน้ำใต้ดินโดยมีการประกาศเขตน้ำบาดาลและห้ามมิให้บุคคลใด ๆ ประกอบกิจการน้ำบาดาล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี
- พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 กำหนดให้การประปานครหลวงผลิตและจำหน่ายน้ำในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ รวมทั้งควบคุม มาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในพื้นที่ดังกล่าว
- พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. 2512 กำหนดให้การประปาสวนภูมิภาคผลิตและจำหน่ายน้ำประปานอกเขตที่การประปานครหลวงดำเนินการเท่านั้น ถ้าจะเข้าไปดำเนินการในเขตดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากการประปานครหลวงก่อน

- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ประการหนึ่งก็เพื่อควบคุมการจัดสรรน้ำให้เอกชนนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการเพาะปลูก มีการให้อำนาจคณะกรรมการจังหวัดที่จะสั่งปิดหรืองดใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของการชลประทานราษฎรไว้ชั่วคราวเพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัยหรือความสุขของสาธารณชน หรือสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อชักน้ำไปใช้ประโยชน์แก่การนั้นได้

4. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขน้ำท่วมและน้ำขาดแคลน ได้แก่

- ประมวลกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วม โดยควบคุมการกระทำอันอาจก่อให้เกิดน้ำท่วมหรืออุทกภัย ด้วยการห้ามมิให้บุคคลใดกระทำความใด ๆ อันจะส่งผลให้เกิดอุทกภัยหรือเกิดข้อขัดข้องแก่การใช้น้ำ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ผู้ใดฝ่าฝืน และผลของการกระทำโดยฝ่าฝืนนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผลของการกระทำความดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่น หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น ผู้กระทำความต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท (มาตรา 238)
- พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรเพื่อป้องกันสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในรูปต่าง ๆ รวมทั้งอุทกภัย

5. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ ได้แก่

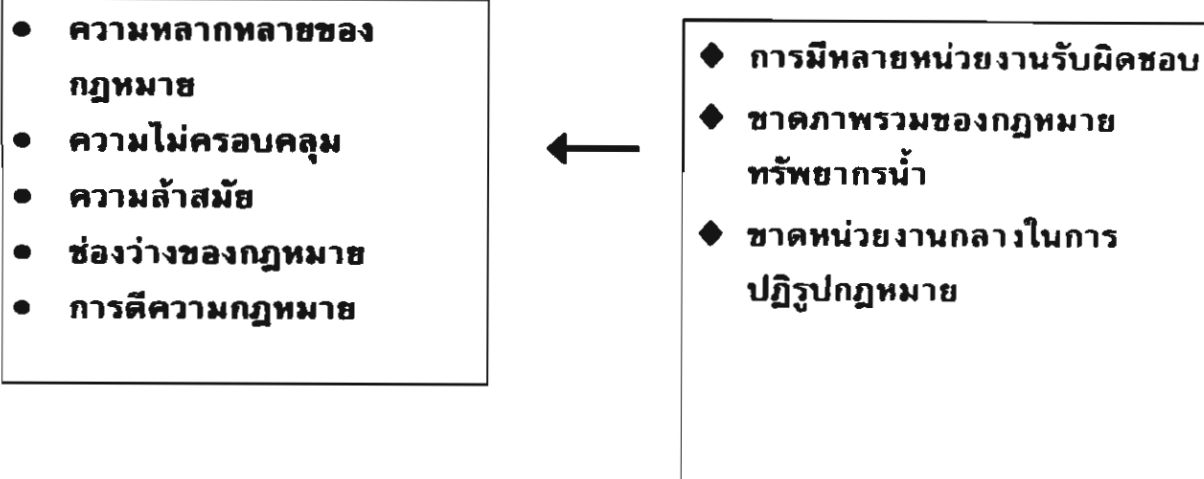
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สำคัญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้มีองค์กรกลางคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง

หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ในแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ สภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ เพื่อควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษออกสู่แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ (มาตรา 55) นอกจากนี้ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษอาจประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิด มลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 69)

- **พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485** กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่มุ่งรักษาคุณภาพของน้ำ โดยบัญญัติห้ามมิให้มีการทิ้งมูลฝอย ชาก สัตว์ ชากพืช สิ่งปฏิกูล สิ่งที่ทำให้เกิดพิษ หรือสารเคมี หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายต่อการเกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน (มาตรา 28)
- **พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535** ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียด และวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับสารเคมีทางการเกษตรว่า เกษตรกรพึงใช้อย่างไร จึงจะไม่เกิดการปนเปื้อนลงในแหล่งน้ำต่าง ๆ ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะที่ประกาศเป็นทางน้ำชลประทานเท่านั้น สำหรับผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 71)
- **พระราชบัญญัติบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510** ได้ควบคุมมิให้มีการทำกิจกรรมเหมืองแร่ก่อให้เกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำโดยห้ามทำเหมืองแร่ภายในระยะห้าสิบลเมตรจากทางน้ำสาธารณะ (มาตรา 62) และห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองแร่ ออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่น้ำนั้นจะมีความขุ่นข้น หรือมูลดินทรายไม่เกินอันตรายที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 68)

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานโดยให้ท่านเจริญมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ (มาตรา 5 (5))
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติกำหนดว่า ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้บุคคลใดเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทัน เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า (มาตรา 38)
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติควบคุมการระบายน้ำเสียจากอาคารเรือนสู่แหล่งน้ำธรรมชาติโดยให้ท่านเจริญมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดระบอบการระบายน้ำหรือแบบของห้องน้ำห้องส้วมของอาคารโดยทั่วไปได้ (มาตรา 8 (5) และ (6))
- พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 มีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล หรือสิ่งโสโครกลงในคลอง
- ประมวลกฎหมายอาญา มีบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนำของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นใดที่นำจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ซึ่งน้ำใด ๆ หรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชน
- พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งน้ำโสโครก ซากสัตว์ ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลลงในคลองประปา
- กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย บัญญัติห้ามทั้งสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงในทางน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือทางน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

สภาพปัญหา



6. เมื่อวิเคราะห์โดยรวมถึงปัญหาด้านกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแล้ว สามารถสรุปได้ดังนี้

- ปัญหาความหลากหลายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับน้ำ เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 9.1 และ 9.2 จะเห็นได้ว่า ในแต่ละกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมีกฎหมายอยู่หลายฉบับโดยมีหน่วยงานที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวอยู่หลายหน่วยงาน และปฏิบัติงานภายในกรอบอาณัติที่กฎหมายนั้นให้ไว้ ความหลากหลายของกฎหมายดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญติดตามมากล่าวคือ
 - ◆ ทำให้ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อาทิเช่น กรณีของกรมชลประทานกับกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ซึ่งตามกฎหมายการพัฒนาและส่งเสริมการพลังงาน พ.ศ. 2535 ให้กรมพัฒนาฯ มีอำนาจสร้างแหล่งผลิตพลังงาน ซึ่งเท่ากับว่า กรมพัฒนาฯ สามารถสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าได้เช่นกัน ซึ่งจะไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการสรรน้ำกล่าวคือ ตามกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้มีการกำหนดความสัมพันธ์กันระหว่างกรมพัฒนาฯ กับกรม

ชลประทานในการจัดส่งน้ำเพื่อกิจการต่าง ๆ ทำให้กรมชลประทานเพียงรอน้ำที่ถูกปล่อยจากเขื่อนของกรมพัฒนาในปริมาณที่ไม่อาจคาดได้เพื่อนำไปจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรมต่อไป ขณะที่ได้มีข้อตกลงระหว่างกรมชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการจัดสรรน้ำเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้ากับน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะปล่อยน้ำให้กับกรมชลประทานเพื่อนำไปใช้ในการเกษตรกรรมด้านการเกษตรกรรมตามข้อบังคับว่าด้วยการกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บไว้เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและปริมาณน้ำที่จะระบายเพื่อใช้ในการเกษตรกรรม ซึ่งออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. 2511 (คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ อ้างถึงแล้ว: 152-153)

ตารางที่ 9.1

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ

ลำดับที่	พระราชบัญญัติ	การพัฒนา และ อนุรักษ์	การจัดสรร น้ำ	การป้องกันและ แก้ไขน้ำ ท่วม/น้ำ แล้ง	การป้องกันและ แก้ไขมลพิษทางน้ำ
1	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	/	/		
2	พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	/	/		
3	ประมวลกฎหมายอาญา	/		/	
4	พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121	/			/
5	พระราชบัญญัติรักษาคลอง ประปา พ.ศ. 2526	/			
6	พระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็น	/			/

ลำดับที่	พระราชบัญญัติ	การพัฒนา และ อนุรักษ์	การจัดสรร	การป้องกันและ แก้ไขน้ำ ท่วม/น้ำ แล้ง	การป้องกันและ แก้ไขมลพิษทางน้ำ
	ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535				
7	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	/			
8	พระราชบัญญัติการประปา นครหลวง พ.ศ. 2510	/	/		
9	พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2512	/	/		
10	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	/			
11	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	/			
12	พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495	/			
13	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	/			
14	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	/			/
15	พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521	/			
16	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522				/

ลำดับที่	พระราชบัญญัติ	การพัฒนา และการ อนุรักษ์	การจัดสรร น้ำ	การป้องกัน น้ำท่วม น้ำขาด แคลน-น้ำ ท่วม	การป้องกัน น้ำ มลพิษทาง น้ำ
17	พระราชบัญญัติ การชล ประทานพ.ศ. 2482	/	/		
18	พระราชบัญญัติ การชล ประทานหลวง พ.ศ. 2485				/
19	พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505	/			
20	พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517	/			
21	พระราชบัญญัติการพัฒนา และส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535	/			
22	พระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507	/			
23	พระราชบัญญัติสงวนและ คุ้มครองสัตว์ป่าพ.ศ. 2535				/
24	พระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	/			/
25	พระราชบัญญัติป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522			/	
26	พระราชบัญญัติอุทยานแห่ง ชาติ พ.ศ. 2504	/			
27	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510				/
	รวม	22	5	2	8

ตารางที่ 9.2
หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

ลำดับที่	พระราชบัญญัติ	หน่วยงานรับผิดชอบ
1	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ตุลาการ
2	พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	กรมทรัพยากรธรณี
3	ประมวลกฎหมายอาญา	ตุลาการ
4	พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121	การประปานครหลวง
5	พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526	การประปานครหลวง
6	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้าน เมือง พ.ศ. 2535	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
7	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	เจ้าพนักงานท้องถิ่น
8	พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	การประปานครหลวง
9	พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2512	การประปาส่วนภูมิภาค
10	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	องค์การบริหารส่วนจังหวัด
11	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	เทศบาล
12	พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495	สุขาภิบาล
13	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	สภาตำบลและ อบต.
14	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521	เมืองพัทยา

ลำดับที่	พระราชบัญญัติ	หน่วยงานรับผิดชอบ
15	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	กระทรวงมหาดไทย
16	พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482	กระทรวงเกษตรฯ
17	พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	กระทรวงเกษตรฯ
18	พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505	กระทรวงเกษตรฯ
19	พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
20	พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน
21	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	กรมป่าไม้
22	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	กรมป่าไม้
23	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ
24	พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522	กระทรวงมหาดไทย
25	พระราชบัญญัติบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456	กรมเจ้าท่า
26	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	กรมป่าไม้
27	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	กรมทรัพยากรธรณี

- ◆ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษ เช่นกรณีเมื่อมีการทิ้งของเสียลงในทางน้ำโดยโรงงานอุตสาหกรรมหนึ่งซึ่งเป็นการกระทำเพียงกรรมเดียว แต่มีกฎหมายหลายฉบับได้กำหนดบทลงโทษไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45 ระบุว่า ผู้นั้นกระทำความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท ในขณะที่การกระทำเดียวกันนี้ก็ผิดพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพราะการระบายน้ำเสียลงแหล่งน้ำทำให้เกิดอันตรายต่อสัตว์น้ำด้วย ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาทถึง 100,000 บาท (มาตรา 62 ทวิ) ทั้งในเรื่องดังกล่าวนี้ก็มีแนวทางด้านกฎหมายหลายแนวทางกล่าวคือ การนำเอาหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 มาปรับใช้ ซึ่งได้บัญญัติว่า “เมื่อการกระทำใดอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด” อีกวิธีหนึ่งก็คือ ใช้หลักกฎหมายที่ว่า “lex specialis derogat generali” (กฎหมายเฉพาะมีศักดิ์อยู่เหนือกฎหมายทั่วไป) ดังนั้นก็ต้องพิจารณาว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับความผิดนั้นก็นำบทลงโทษของกฎหมายดังกล่าวมาใช้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า โทษตามกฎหมายใดหนักกว่ากัน อย่างไรก็ตามก็อาจมีปัญหาในการตีความว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายเฉพาะกว่ากัน (คณะกรรมการสภาวิจัย สาขานิติศาสตร์, อ้างถึงแล้ว: 204)
- ปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำหลายฉบับมีเนื้อหาสาระที่ไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จ เช่น พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 จะใช้ควบคุมเฉพาะในเขตที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศให้เป็นเขตน้ำบาดาลแล้วเท่านั้น พื้นที่นอกเขตประกาศไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ หรือกรณีแหล่งน้ำดิบเพื่อผลิตน้ำประปาของการประปานครหลวง หรือการประปาสวนภูมิภาคอยู่นอกการคุ้มครองตามกฎหมายรักษาลองประปา พ.ศ. 2526 ซึ่งครอบคลุมเฉพาะคลองที่สร้างขึ้นเพื่อกักเก็บน้ำหรือส่งน้ำประปา ถ้าการประปานครหลวงหรือการประปาสวนภูมิภาคต้องการจะควบคุมหรือคุ้มครองก็ต้องไปขอให้หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้น เช่นอาจขอให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ควบคุมการออกไปอนุญาตสำหรับโรงงานที่มีน้ำทิ้งในบริเวณพื้นที่ที่เป็นจุดแหล่งน้ำดิบเพื่อผลิตน้ำประปาเป็นต้นหรืออาศัยอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 มุ่งควบคุมการจัดทำการชลประทานโดยเอกชนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเกษตรเท่านั้น ยังไม่รวมถึงการใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ในขณะที่เวลานี้ได้มีการใช้น้ำไปเพื่อกิจการอื่นกันมากเช่น สนามกอล์ฟ การท่องเที่ยว บ้านจัดสรรต่างอากาศ หรือกรณีพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งคุ้มครองและบังคับใช้เฉพาะคลองที่เป็นเขตชลประทานเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงแหล่งน้ำอื่น ๆ ที่อยู่นอกเขตชลประทาน

- ปัญหาความล้าสมัยของกฎหมายบางฉบับ แม้ว่าในระยะ 3 - 4 ปีมานี้ จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับที่ล้าสมัยก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ก็ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น พระราชบัญญัติบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 ซึ่งกำหนดบทลงโทษบุคคลใดที่ทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล สิ่งโสโครกลงในคลอง ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับยี่สิบบาท หรือพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ดังกล่าวแล้ว
- ปัญหาช่องว่างระหว่างกฎหมายหลายฉบับ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทางน้ำเพื่อการคมนาคมและขนส่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2515 และพระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522 แต่กฎหมายเหล่านี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้น้ำเพื่อการคมนาคมและขนส่ง ไม่ปรากฏว่า มีกฎหมายฉบับใดกล่าวถึงหรือให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาระดับน้ำให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสำหรับการคมนาคมและขนส่งแต่ประการใด จึงปรากฏเสมอ ๆ ว่า ในลำน้ำหลายสายไม่สามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคมได้เนื่องจากปริมาณน้ำถูกชัก สuib หรือกักไว้ใช้ในงานภาคอื่น ๆ มากเกินไป (อำนาจ วงษ์บัณฑิต, 2535: 36) นอกจากนี้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้แม้จะมีกฎหมาย

หลายฉบับมีบทบัญญัติที่คุ้มครองคุณภาพแหล่งน้ำสาธารณะโดยมักจะเกี่ยวข้องกับการห้ามการระบายน้ำหรือทิ้งสิ่งของลงไปในพื้นที่น้ำสาธารณะ แต่ยังไม่มีความหมายใดที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีเขตติดต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอาจจะไม่มีการระบายน้ำ เท หรือทิ้งสิ่งใดลงในแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งน้ำสาธารณะแต่มีการฝังกากสารเคมีลงใต้ดินซึ่งอาจมีการซึมสู่ใต้ดินและลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้ (เฟิงอ้าง: 199)

- ปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมายบางฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดว่า “ให้เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าสามารถกั้นน้ำไหลตามธรรมชาติจากที่สูงสู่ที่ต่ำเอาไว้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน” (มาตรา 1339 วรรคสอง) และ “ห้ามมิให้ชักน้ำจากทางน้ำดังกล่าวไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามสมควรจนเป็นเหตุให้เป็นผลเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น” (มาตรา 1355) ประเด็นก็คือ คำว่า “เท่าที่จำเป็น” และ “ตามสมควร” นั้นเป็นปริมาณเท่าใด และในกรณีของการชักน้ำจากแหล่งน้ำอื่นที่ไม่ใช่น้ำไหลมาเช่น หนอง บึง ห้วย จะทำได้แค่ไหนเพียงใด (คณะกรรมการสภาพัฒนาฯ อ้างถึงแล้ว : 111)

สาเหตุ

7. สาเหตุของปัญหาด้านกฎหมายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคือ

- การมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบด้านทรัพยากรน้ำ ดังกล่าวแล้วในบทที่ผ่านมาว่า นับแต่อดีตก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบันได้มีหลายหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ บางหน่วยงานก็มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่หน่วยงานหลายฉบับทำให้มีความหลากหลายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้นไปด้วย และไปเพิ่มความยุ่งยากในการประสานงาน เพราะแต่ละหน่วยงานก็มีอำนาจที่ได้รับจากกฎหมายเช่นเดียวกันเพียงแต่

ต่างฉบับกัน และการบังคับใช้กฎหมายก็อาจมีความแตกต่างกันในวิธีการปฏิบัติ

- **ขาดการพิจารณาภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ** เราจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำได้เกิดขึ้นมานานแล้ว และที่ยังใช้บังคับอยู่ก็ย้อนหลังไปถึง ร.ศ. 121 หรือ พ.ศ. 2435 นอกจากนี้กฎหมายส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และมีการปรับปรุงแก้ไขภายในกรอบกฎหมายเดิมมาโดยตลอดซึ่งย่อมจะมีข้อจำกัดอยู่ในแนวคิดหลักดั้งเดิมของกฎหมายนั้น ทำให้มีความล้าสมัยไม่ทันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และที่สำคัญกฎหมายที่มีการแก้ไขปรับปรุงยังขาดการพิจารณาในภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทำให้มีความขัดแย้ง หรือเกิดช่องโหว่ระหว่างกฎหมายที่มีอยู่จำนวนมากได้
- **ขาดหน่วยงานกลางระดับชาติที่จะทำหน้าที่หลักในการปฏิรูปกฎหมาย** กล่าวกันว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการบริหารจัดการโดยกฎหมายจำนวนมาก และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ขาดการนำกฎหมายที่มีอยู่มาปรับหรือให้ทันสมัย สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ ขาดหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และการบังคับใช้กฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับกับสังคมและเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา การปรับปรุงกฎหมายจะเกิดขึ้นจากหน่วยงานที่เป็นผู้รักษาการกฎหมายนั้นเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การปรับปรุงเกิดขึ้นน้อยมากและถ้าเกิดขึ้นก็มักจะเป็นการให้อำนาจหน่วยงานนั้นเพิ่มขึ้นโดยขาดการพิจารณาภาพรวมทั้งหมดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ

8. ในระยะหลายปีมานี้ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้มีการสัมมนาระดมความคิด และศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะงานวิจัยล่าสุดคือ รายงานการวิจัยเรื่อง **กฎหมายน้ำ** โดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ เมื่อปี 2536 ได้ศึกษาปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

ทรัพยากรน้ำในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นและได้เสนอแนวทางการแก้ไขหลายประการและได้นำสาระสำคัญไปบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

9. ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ก็คือ
- “โดยที่ในปัจจุบันสถานการณ์เกี่ยวกับน้ำได้มีปัญหาเกิดขึ้นเป็นอันมาก ทั้งในด้านภาวะขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ภาวน้ำท่วมในฤดูฝน ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง ๆ ตลอดจนการเกิดปัญหาล้างแวล้อมทำให้คุณภาพของน้ำเสียไปไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ และบางกรณีก็ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช และทรัพย์สินอีกด้วย จึงสมควรมีมาตรการควบคุมและบริหารแหล่งน้ำ ที่ดินที่ต่อเนื่องกับแหล่งน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องและสมควรให้มีองค์การบริหารการใช้น้ำในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อวางนโยบายและกำกับดูแลการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของรัฐให้เป็นไปโดยเหมาะสม ตลอดจนการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา การขาดน้ำ ปัญหาน้ำท่วม การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำของรัฐ การกำหนดความรับผิดชอบในทางแพ่ง ค่าปรับในทางปกครองและโทษอาญาให้เหมาะสมเพื่อให้การจัดการน้ำสามารถสนองตอบความต้องการใช้น้ำของประเทศ ได้โดยถูกต้องและเหมาะสมจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติบัญญัตินี้”
10. หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. มีดังนี้
- มีการนิยามคำว่า “น้ำ” และ “ทรัพยากรน้ำของรัฐ” ให้มีความชัดเจนมากขึ้น
 - มีการนำเอาระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้กำหนดสิทธิในน้ำสำหรับแหล่งน้ำบางประเภทซึ่งรัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซง ควบคุมและจัดการใช้น้ำโดยวิธีการที่เหมาะสม
 - มีการรับรองสิทธิการใช้น้ำของเอกชนและให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงการใช้น้ำของเอกชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

- มีการจัดตั้งองค์กรกลางระดับชาติคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรน้ำทั่วประเทศ และเสนอจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ รับผิดชอบบริหารลุ่มน้ำระดับพื้นที่
- มีการสนับสนุนช่วยเหลือการจัดตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำโดยให้อำนาจคณะกรรมการลุ่มน้ำควบคุมดูแลการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเหมาะสม
- มีการกำหนดให้ผู้กระทำความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐโดยครบถ้วนตามที่รัฐจำเป็นต้องจ่ายไป
- กำหนดอำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปตรวจตราแหล่งน้ำและเก็บข้อมูลที่จำเป็นในที่ดินของเอกชนด้วย

11. ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ..... ดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งให้รัฐสภาพิจารณาออกเป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งคงจะใช้เวลาเป็นปีหากระบบการเมืองไทยยังคงเป็นเช่นปัจจุบันนี้ที่ฝ่ายการเมืองชาติวิสัยทัศน์เกี่ยวกับวิกฤตการณ์น้ำที่ประเทศไทยจะเผชิญในอนาคตเพียงแต่ให้ความสนใจเป็นการเฉพาะหน้าเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นเท่านั้น และไม่กล้าที่จะตัดสินใจปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

12. การผลักดันให้มีการพิจารณาแก้ไขเชิงกฎหมายแม้จะเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น แต่ใช้เวลาที่ค่อนข้างยาวนาน ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการทางการบริหารจัดการอื่น ๆ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยอาศัยระบบแผนและระบบงบประมาณแบบแผนงานเข้าดำเนินการสอดร้อยกิจกรรมด้านน้ำของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน



เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ รายงานการวิจัยเรื่อง กฎหมายน้ำ
กรุงเทพฯ : คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์, 2536

อำนาจ วงศ์บัณฑิต การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ เอกสารประกอบการ
สัมมนาทางวิชาการเพื่อจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้และการอนุรักษ์
ทรัพยากรน้ำ วันที่ 2 พฤษภาคม 2535 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

บทที่ 10

เทคโนโลยีสารสนเทศกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นสภาพปัญหาของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT) และเสนอแนวทางในการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบราชการไทย

1. ในปี พ.ศ. 2490 ได้มีการนำเอาระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงานของรัฐบาลของกองสถิติ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง นับเป็นครั้งแรกและก่อนภาคเอกชนเสียอีก และได้มีการนำเอาคอมพิวเตอร์มาใช้มากขึ้นโดยในระยะแรก ๆ ได้ใช้ในการเก็บและประมวลผลข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ยกฐานะจากกองสถิติเป็นสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2505)
2. แต่ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าสู่การเร่งรัดพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ นับแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในภาคธุรกิจเอกชน อันนำมาสู่การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาสู่ภาคเอกชนอย่างท่วมท้นเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของภาคเอกชน จนบัดนี้อาจกล่าวได้ว่า เทคโนโลยีสารสนเทศของภาคเอกชนได้ก้าวล้ำหน้าภาครัฐไปมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในภาคธุรกิจการธนาคาร ได้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างกว้างขวางเช่น นำเอาระบบ ATM มาใช้ เมื่อประมาณกว่า 10 ปีมาแล้ว และนับแต่ปี 2537 เป็นต้นมาได้มีการปรับรื้อระบบ (Reengineering) โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาให้บริการแก่ลูกค้าเช่น เทลเบงค์กิ้ง วิดีทัศน์เบงค์กิ้ง หรือการที่บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด มหาชน ได้พัฒนาระบบอินทราเน็ต (Intranet) เพื่อใช้กับกลุ่มธุรกิจในเครือทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
3. สำหรับภาครัฐ ตัวอย่างที่พอจะหยิบยกขึ้นมาได้ก็คือ ระบบบัตรประชาชนและระบบทะเบียนบ้านของกรมการปกครอง ระบบการออกพาสปอร์ตของกระทรวงการต่างประเทศ ระบบบุคลากรของกรมตุลาการ ระบบการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรที่มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานและให้บริการประชาชน แต่ก็ยังมีกิจกรรมของรัฐอีกมากที่ยังไม่

ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างเต็มที่ ประเด็นคำถามก็คือ อะไรทำให้ภาครัฐก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในอัตราที่ช้ากว่าภาคเอกชนอยู่มาก ในกรณีของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำก็เป็นตัวอย่างที่ควรมีการศึกษาเพื่อให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างจริงจังและโดยเร็ว

สภาพปัญหา

- กฎระเบียบไม่เอื้ออำนวย
- ข้อมูลกระจุกกระจาย
- ขาดระบบเชื่อมโยงข้อมูล
- การจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- บุคลากรขาดทักษะ

- ◆ ทักษะคติของผู้บริหาร
- ◆ นโยบายของรัฐและหน่วยงาน
- ◆ การบริหารงานอย่างอิสระต่อกันของกรม
- ◆ ขาดผู้ชำนาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

4. ปัญหาสำคัญเกี่ยวข้องกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้แก่การที่มีกฎระเบียบมากมายที่รัดรั้งและขวางกั้นการเจริญเติบโตเกี่ยวกับการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ IT ในวงราชการ การจัดตั้งคณะกรรมการคอมพิวเตอร์แห่งชาติในสมัยแรก ๆ ก็เป็นอุปสรรคทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการจัดหา IT เพื่อนำมาใช้ในกิจการของรัฐด้านต่าง ๆ (ดำรงค์ วัฒนา, 2539: 2-1)

ตารางที่ 10.1

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศไทย

กฎหมาย	ฉบับ
1. กฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารและโทรคมนาคม	9
2. กฎหมายที่เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์	12
3. กฎหมายที่เกี่ยวกับสารสนเทศ	15
4. กฎหมายอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ	15
5. กฎหมายอื่น ๆ	5

ที่มา : ดำรงค์ วัฒนา, เพิ่งอ้าง : 2-5

- ข้อมูลที่มีอยู่มีลักษณะที่เป็นสมบัติเฉพาะหน่วยงานและกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ในกรณีของทรัพยากรน้ำ เป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่ง เนื่องจากว่า ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในด้านต่าง ๆ มีอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นข้อมูลด้านน้ำในเขื่อนอยู่กับการชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ข้อมูลด้านน้ำบาดาลอยู่กับการทรัพยากรธรณี ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ ขนาดและสมรรถนะของบ่อ สระ เหมือง ฝาย ต่างกระจัดกระจายอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ แม้ว่าจะมีการประสานกันอยู่บ้างระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานเช่นกรมชลประทานกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตซึ่งมีข้อตกลงระหว่างกันในเรื่องการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรและการพลังงาน ยังขาดระบบเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่ต้องมีการประสานงานกันเพื่อให้การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- ขาดระบบเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ปัจจุบันนี้ แม้ว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสำหรับประเทศไทยจะดำเนินการมาช้านานแล้วก็ตาม แต่ในด้านระบบข้อมูลสารสนเทศแล้ว อาจกล่าวได้ว่า อยู่ในสภาพที่ล้าหลังในเชิงเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) อยู่ไม่น้อย กรณีการเกิดน้ำท่วมหมู่บ้านไวก้อ อำเภอปทุมธานี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่ต้องรับผิดชอบกิจการในจังหวัดไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการตัดสินใจป้องกันน้ำท่วมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นเขต (ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด) ทำให้หมู่บ้านดังกล่าวต้องประสบภัยน้ำท่วมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
- ข้อมูลที่รวบรวมและจัดเก็บในหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีระบบที่แตกต่างกันอยู่ ทั้งระบบฐานข้อมูลและการสืบค้น ทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลในระบบออนไลน์ระหว่างหน่วยงานกระทำได้ยาก จึงมักใช้ระบบถ่ายเอกสารและหรือโทรสารเป็นหลัก
- บุคลากรในหน่วยงานยังขาดทักษะทางด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่เช่นคอมพิวเตอร์ ขณะนี้คอมพิวเตอร์ที่จัดซื้อในหลายหน่วยงานได้ถูกใช้เป็นเพียงเครื่องพิมพ์ดีดเท่านั้น ยังไม่มีการใช้ให้เต็มขีดความสามารถของเครื่อง และบุคลากรไม่ได้รับการฝึกฝนให้มีความสามารถในการใช้โปรแกรมใหม่ ๆ เพื่อช่วยในการทำงาน แม้ว่าสำนักงาน ก.พ. จะมีการกำหนดให้ข้า

ราชการที่จะเลื่อนระดับจากระดับ 5 เป็นระดับ 6 ต้องมีความรู้พื้นฐานด้านคอมพิวเตอร์ แต่ประเด็นที่ควรให้ความสนใจก็คือ ความรู้ที่ได้รับการอบรมนั้นอยู่ในระดับที่สามารถจะไปปฏิบัติการได้หรือไม่ และบุคลากรเหล่านี้มีโอกาสใช้ความรู้ที่อบรมมาหรือไม่ ในขณะที่เดียวกับที่ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ จำนวนมากยังมีความรู้ความสามารถที่จำกัดในการใช้ประโยชน์จากเครื่องคอมพิวเตอร์ รวมทั้งมีทัศนคติที่ไม่เอื้อต่อการรับเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน

สาเหตุ

5. เมื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่า มีสาเหตุมาจาก

- **ทัศนคติของผู้บริหารขององค์กร** ในปัจจุบันนี้แม้ว่า เทคโนโลยีจะก้าวล้ำทันสมัยเป็นยุคของโลกข่าวสารอย่างมากก็ตาม แต่ก็พบว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยราชการไทยจำนวนมากที่ไม่สนใจ ไม่ให้ความสำคัญ หรือไม่ยอมรับเทคโนโลยีทันสมัยที่มีอยู่และไม่เปิดรับให้มีการนำมาใช้ในการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางเหมือนดังเช่นในภาคเอกชน สาเหตุนี้นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาใช้ในระบบราชการไทย
- **นโยบายของรัฐและหน่วยงาน** สืบเนื่องจากทัศนคติดังกล่าวข้างต้น ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐและหน่วยงานระดับกระทรวงกรมไม่ได้ให้ความสำคัญกับนำเอาเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติอย่างจริงจังและอย่างเป็นเครือข่ายซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการจัดทำคำขอและการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานที่ยังคงให้ความสำคัญกับกิจกรรมด้านอื่นแบบดั้งเดิม เช่น การขยายอัตรากำลังและจัดตั้งหน่วยงานมากกว่าที่จะมีการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีทันสมัยที่จะช่วยในการปฏิบัติงานในยุคโลกาภิวัตน์เช่นนี้
- **การบริหารงานแบบอิสระของหน่วยงานระดับกรม** เท่าที่ผ่านมาจนกระทั่งทุกวันนี้ปรากฏว่า การบริหารกิจกรรมของรัฐในแต่ละด้านมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นเอกเทศในแต่ละกรมซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร การจัดเก็บข้อมูลก็จะเป็นไปในกรอบแคบเฉพาะหน่วยงานและไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันเท่าที่ควรโดยจะเก็บเป็นเสมือนสมบัติเฉพาะหน่วยงาน สิ่งนี้ทำให้จำเป็นต้องมีองค์กรกลาง

ในการเป็นศูนย์เชื่อมประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ

- การขาดผู้ชำนาญการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ นับเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในวงราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้า และสืบสนเพราะบุคลากรของรัฐในด้านนี้มีจำกัดทำให้ต้องพึ่งพาอาศัยข้อแนะนำจากบริษัทเอกชนทำให้อาจได้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมมาใช้งาน หรือได้มาในวงเงินที่จ่ายแพงจนเกินความจำเป็น หรือไม่อาจเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานได้เนื่องจากเป็นคนละระบบ ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

6. การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการคือ

- เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศให้มากขึ้น
- ให้มีการจัดเก็บสืบค้นและใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลร่วมกันในระบบเครือข่าย
- ให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านทรัพยากรน้ำของประเทศไทยได้อย่างกว้างขวาง

7. จากเป้าหมายดังกล่าว ควรมีการดำเนินการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านทรัพยากรน้ำดังนี้

- ให้มีหน่วยงานกลางในการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จัดวางระบบฐานข้อมูลกลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในเชิงของระบบการจัดเก็บและสืบค้น ทั้งนี้ควรพัฒนาขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กับสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติให้สามารถมีบทบาทเป็นแหล่งฐานข้อมูลกลางและเป็นแม่ข่ายในการเชื่อมโยงกับศูนย์ย่อยในหน่วยงานต่าง ๆ ได้ โดยอาศัยระบบอินเทอร์เน็ตหรือระบบออนไลน์อื่นตามความเหมาะสมซึ่งควรมีผู้เชี่ยวชาญ