

การสร้างประชาธิปไตยกับปัญหาความขัดแย้ง ทางสังคมและการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น

Democratization and Conflict-Ridden Social and Political
Problems at the National and Local Level



รวมบทความวิชาการและงานวิจัย
(Proceedings)



การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ

ครั้งที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๖)

The 14th National Conference of Political Science and Public
Administration (2013)

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

๒๗ - ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ณ อาคารเฉลิมพระเกียรติ ๗ รอบพระชนมพรรษา มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



“การสร้างประชาธิปไตยกับปัญหาความขัดแย้ง
ทางสังคมและการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น”

**Democratization and Conflict-Ridden Social and Political
Problems at the National and Local Level**

รวมบทความวิชาการและงานวิจัย
(Proceedings)

การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ
ครั้งที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๖)

The 14th National Conference of Political Science and Public
Administration (2013)

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

๒๗ – ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ณ อาคารเฉลิมพระเกียรติ ๗ รอบพระชนมพรรษา มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



โครงการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖

“การเสริมสร้างกระบวนการประชาธิปไตยกับปัญหาความขัดแย้งทางสังคม

และการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น”

The 14th National Political Science and Public Administration Conference (2013)

“Democratization and Social and Political Conflicts at the National and Local Levels”

๑. หลักการและเหตุผล

ความขัดแย้งที่เข้มข้นขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาสิบทศวรรษที่ผ่านมา เป็นเงื่อนไขที่สร้างความสำนึกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับต่างๆ ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระหว่างระดับ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองโดยส่วนกลางกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่คาบเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างภาคการเมืองมวลชนกับการเมืองรัฐสภา และความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองระหว่าง ‘สี’ ซึ่งก็ซ้อนทับกับความขัดแย้งระหว่างช่วงชั้นทางสังคมเศรษฐกิจ และระหว่างภาคต่างๆ ตลอดจนความขัดแย้งในฐานหลักของมาตรการของชาติ เช่น ระหว่างความมั่นคงของชาติกับการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎร คุณค่าตามประเพณีนิยมกับคุณค่าสมัยใหม่ซึ่งบางส่วนเป็นอิทธิพลตะวันตก ฯลฯ ความขัดแย้งในต่างมิติและในบรรดาผู้ขัดแย้งต่างๆ นี้ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญยิ่ง ทั้งด้านการเปลี่ยนแปลงสังคมและด้านวิชาการ

ในด้านการเปลี่ยนแปลงสังคมนั้นถือได้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ซับซ้อนและขยายวงยิ่งกว่าในช่วงสมัยใดในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ของไทย ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ลึกซึ้งกว่าที่ผ่านมา ส่วนในด้านวิชาการนั้น นับว่าเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง ต่อทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติการทางสังคมและทางการเมืองที่จะต้องพยายามทำความเข้าใจปรากฏการณ์ความขัดแย้งต่างๆ นี้ รวมทั้งพยายามขบคิดกันถึงกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ในมุมหนึ่ง ก็นับว่าสภาพการณ์ที่รับรู้กันว่าสังคมไทยอยู่ในภาวะวิกฤตนี้ได้กระตุ้นให้ทั้งสาธารณชนและวงวิชาการได้อภิปรายถกเถียงกันอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นนิมิตหมายที่น่ายินดีที่ผู้คนในสังคมไทยให้ความใส่ใจต่อประเด็นสาธารณะกันอย่างกว้างขวาง ไม่ใช่จำกัดอยู่เฉพาะเพียงปัญหาส่วนตัวหรือเรื่องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ส่วนในอีกมุมหนึ่งนั้น ก็ชวนให้น่าวิตกว่า การให้ความคิดความเห็นต่อประเด็นสาธารณะต่างๆ นั้น บางเรื่องมิได้พิจารณาอ้างอิงจากหลักวิชา ทั้งมิได้วางอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริง

อนึ่ง มีความเห็นความเชื่อที่แพร่หลายกันอยู่ทั้งในสังคมไทยและนานาชาติว่า “ประชาธิปไตย” นั้นเป็นแนวคิดที่ถือว่าเป็นทั้งมาตรการ จุดหมาย และวิถีทางแก้ปัญหา กระนั้นก็อาจจะถือได้ว่าเป็นข้อสรุปที่ลงตัวแล้ว ทั้งนี้เพราะความหมายของประชาธิปไตยก็มีต่างๆ ทัศนะ ยิงวิถี “การสร้างประชาธิปไตย” ก็เสนอกันหลายทิศทาง วิชารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนสังคมศาสตร์แขนงอื่นๆ ได้พยายามศึกษาแนวคิดนี้กันต่อเนื่องมา จนมีองค์ความรู้ทั้งทางทฤษฎี

และงานศึกษาเชิงประจักษ์เพิ่มพูนขึ้นในแต่ละปี แต่ก็มิได้หมายความว่า จะอยู่ในฐานะที่สามารถให้ “คำตอบ” ที่ตายตัว ต่อทั้งความคิดสรุปรวบยอดและการวิเคราะห์เชิงสูตรสำเร็จต่อความสภาพความเป็นจริงที่ซับซ้อนซ้อนเงื่อนได้

อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มวิชาการในแขนงนี้ก็อยู่ในฐานะที่เสนอแนวคิดในการพยายามทำความเข้าใจปรากฏการณ์ แนวทางในการพิจารณาแก้ปัญหาต่อสาธารณชน รวมกระทั่งถึง การเสนอทางเลือกต่างๆ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายขององค์กรสาธารณะได้ อันเป็นเรื่องท้าทายวงวิชาการโดยตรง เพื่อบรรลุผลในเจตนาและภาระของวิชาการนี้ จึงสมควรให้มีการประชุมทางวิชาการ เพื่อให้เป็นเวทีเสนอ พิจารณา และอภิปรายกันถึงปัญหาในประเด็นต่างๆ ที่นำเสนอการแก้ปัญหาในระดับและมิติต่างๆนี้

๒. วัตถุประสงค์

๑. เพื่อให้ให้นักวิชาการ และนักปฏิบัติการทางการเมือง ซึ่งรวมถึงนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ตลอดจนทั้งนักปฏิบัติการทางสังคมได้มาร่วมกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้

๒. นักวิชาการ นักศึกษา รวมถึงชุมชนได้เสนอและแลกเปลี่ยนงานวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงสังคมศาสตร์ในแขนงอื่น

๓. เพื่อเป็นโอกาสทบทวนงานศึกษา งานวิจัยที่ส่งเสริมพัฒนาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะงานที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ คือ ท้องถิ่น ภาค ประเทศ และภูมิภาค

๔. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการขบคิดเกี่ยวกับแนวทางเพื่อการก้าวข้ามปัญหาและความท้าทายทางการเมืองการปกครองมิติต่างๆที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่

๕. เพื่อให้มีการอภิปรายถึงแนวนโยบายในการแก้ปัญหาสาธารณะในระดับต่างๆ

๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. นักปฏิบัติการทางสังคมและการเมืองได้เรียนรู้ข้อคิด ข้อเสนอทางวิชาการในแนวทางและนโยบายสำหรับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหา

๒. นักวิชาการได้รับทราบทัศนนะและความพยายามของนักปฏิบัติการทางสังคมและการเมืองได้รวบรวมองค์ความรู้จากงานวิจัย และข้อคิดจากการอภิปรายถกเถียงเป็นเอกสารและวัสดุสื่อเพื่อเผยแพร่ต่อวงวิชาการและสาธารณชนเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลากรในหน่วยงานของรัฐ เอกชน และผู้บริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. กรอบการดำเนินงาน

เพื่อให้การจัดประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีความครอบคลุมและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงเห็นควรกำหนดหัวข้อการประชุม ดังนี้

๑. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการสร้างความปรองดองด้วยวิถีทางประชาธิปไตย
๒. การปฏิรูปทางการเมือง: สถาบันทางการเมือง ปกครอง และสถาบันทางสังคมเศรษฐกิจ
๓. รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมในการแก้ไขความขัดแย้งและพัฒนาการเมืองไทย
๔. การปฏิรูปการจัดการภาครัฐและนโยบายสาธารณะ
๕. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองจากส่วนกลาง และการปกครองท้องถิ่น
๖. ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม
๗. งานวิจัยท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น
๘. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับภูมิภาคอาเซียน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
๙. การแก้ปัญหาและการบริหารจัดการพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้
๑๐. เวทีวิชาการบัณฑิต

๕. วิธีการดำเนินการ (กิจกรรมในการประชุม)

๑. การจัดปาฐกถาำนำโดยนักวิชาการและนักปฏิบัติทางสังคมและการเมือง
๒. การนำเสนอผลงานวิจัยโดยนักศึกษา นักวิชาการ และการวิพากษ์วิจารณ์ การให้ความคิดเห็นโดย นักปฏิบัติทางสังคมและการเมือง
๓. การเสนอผลงานวิจัยที่รับใช้ชุมชน โดยให้นักวิชาการและผู้รู้ในชุมชนเป็นผู้วิจารณ์
๔. การจัดเสวนากลุ่มย่อยในหัวข้อต่างๆ
๕. การจัดประชุมเสวนาระหว่างคณาบดีแต่ละมหาวิทยาลัย (ที่ประชุมคณาบดีคณะรัฐศาสตร์ทั่วประเทศ)
๖. การจัดกิจกรรมตอบปัญหาทางวิชาการ โดยเฉพาะกลุ่มนักเรียนมัธยม
๗. การสนทนาในหัวข้อที่กำหนดโดยนักวิชาการ นักปฏิบัติ และผู้รับผลกระทบในเรื่องนั้นๆ

๖. ผู้เข้าร่วมประชุม (กลุ่มเป้าหมาย) ประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน รวมจำนวน ๘๐๐ คน ดังนี้

๑. ครู อาจารย์ นักวิชาการ จากสถาบันการศึกษาทุกระดับ
๒. นักศึกษาทุกระดับปริญญาในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
๓. ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น อบจ. เทศบาล อบต. รวมถึงผู้บริหารสถานศึกษาและ รพ. สต.
๔. ผู้นำชุมชน ผู้เป็นที่นับถือของชาวบ้านในพื้นที่ภาคอีสานใต้
๕. ภาคธุรกิจ/ภาคเอกชน เช่น หอการค้า สมาอุตสาหกรรม ในพื้นที่อุบลราชธานีและจังหวัดใกล้เคียง
๖. ชุมชนและประชาชนผู้สนใจทั่วไป

๗. ระยะเวลาและสถานที่

ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ณ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

๘. หน่วยงานรับผิดชอบ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

๙. คณะกรรมการที่ปรึกษา

๑. คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

๒. อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

๓. ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี

๑๐. ค่าลงทะเบียน และวิธีการชำระค่าลงทะเบียน

อัตราค่าลงทะเบียน

| ประเภทผู้เข้าร่วม | ระยะเวลา | เข้าร่วมประชุม | นำเสนอแบบบรรยาย | หมายเหตุ |
|--------------------------------------|------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------------------|
| บุคคลทั่วไป | ภายใน ๓๐ ก.ย. ๕๖ | ๘๐๐.๐๐ บาท | ไม่เสียค่าใช้จ่าย | รวมเอกสารและ อาหารกลางวัน+ อาหารว่าง |
| บุคคลทั่วไป (ไม่ได้เอกสาร) | ภายใน ๓๐ ก.ย. ๕๖ | ไม่เสียค่าใช้จ่าย | - | - |
| นักศึกษาปริญญา ตรี (ไม่ได้เอกสาร) | ภายใน ๓๐ ก.ย. ๕๖ | ไม่เสียค่าใช้จ่าย | - | - |
| บัณฑิตศึกษา | ภายใน ๓๑ ก.ค. ๕๖ | ๕๐๐.๐๐ บาท | ๑,๐๐๐.๐๐ บาท | รวมเอกสารและ อาหารกลางวัน+ อาหารว่าง |
| บัณฑิตศึกษา | ๑ ส.ค. - ๓๐ ก.ย. ๕๖ | ๕๐๐.๐๐ บาท | ๑,๒๐๐.๐๐ บาท | รวมเอกสารและ อาหารกลางวัน+ อาหารว่าง |

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเมินผลงาน (Peer Reviewers)

๑. ศาสตราจารย์ สุริชัย หวันแก้ว
ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒. ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๓. ศาสตราจารย์ ดร.โกวิท กังสนันท์
คณะพัฒนารัฐพยานุเคราะห์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๔. ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
๕. ศาสตราจารย์ นพ.วันชัย วัฒนศัพท์
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
๖. รองศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๗. รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๘. รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๙. รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิณ ชัชวาลพงศ์พันธ์
สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา
มหาวิทยาลัยเกียวโต
๑๐. รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ รัชชกุล
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
๑๑. รองศาสตราจารย์ ดร. กอบกุล รายนาคกร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๑๒. รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ บุญวิเศษ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
๑๓. รองศาสตราจารย์ ดร. สุภาวัฒนากร วงศ์ธนวสุ
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
๑๔. รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
๑๕. รองศาสตราจารย์ ดร.จำนง วงษ์ชาวม
คณะวิทยาการจัดการและเทคโนโลยีสารสนเทศ
มหาวิทยาลัยนครพนม
๑๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยุกติ มุกดาวิจิตร
คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๑๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อนุสรณ์ อุดมโณ
คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๑๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บัญญัติ แก้วส่อง
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
๑๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภาพ จิตรภิรมย์ศรี
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิประเมินผลงาน (Peer Reviewers) (ต่อ)

- | | |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| ๒๐. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ |
| ๒๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล | คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ๒๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ประเสริฐสุข | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ๒๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพรรณ ธานี | คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| ๒๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อินทิรา ชาศีร์ | คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| ๒๕. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนกวรรณ มะโนรัมย์ | คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |
| ๒๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุเชาว์ มีหนองหว้า | คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี |
| ๒๗. ดร.ประจักษ์ ก้องกีรติ | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ๒๘. ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ | คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ๒๙. อ.วรศักดิ์ มหัทธโนบล | คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| ๓๐. ดร.ถวิลวดี บุรีกุล | สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า |
| ๓๑. ดร.บุญเลิศ ไพรินทร์ | คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต |
| ๓๒. ดร.หควณ ชูเพ็ญ | วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น |
| ๓๔. อ. ชำนาญ จันทร์เรือง | นักวิชาการอิสระ มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน |
| ๓๕. อ.วศิน โกมุท | คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี |

ถอยหลังลงฟลัดเวย์ : การบริหารจัดการน้ำแบบ (ไม่) มีส่วนร่วมของประเทศไทย
Backward Direction : The (Non) Participatory Water Management in Thailand

กิตติ วิสารกาญจน

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากรวิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี

E-mail : k_tv@yahoo.com

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยของประเทศไทย โดยมีจุดเน้นที่ปัญหาด้านโครงสร้างองค์กร เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและประสานงานด้านการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่าหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยกระจายอยู่ในหลายกระทรวง ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กำหนดและประสานนโยบายขึ้นหลายคณะเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการต่างๆ กลับมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและสับสน นอกจากนี้ภายหลังจากวิกฤติน้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแบบรวมศูนย์อำนาจโดยเน้นบทบาทของส่วนราชการและผู้เชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปรับโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำใหม่ โดยให้มีคณะกรรมการระดับชาติเพียงคณะเดียวและมีคณะกรรมการระดับลุ่มน้ำในทุกลุ่มน้ำหลัก โดยให้มีผู้แทนผู้ใช้น้ำเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบ ในคณะกรรมการทุกระดับเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมต่อไป

คำสำคัญ : การบริหารจัดการน้ำ, ปัญหองศ์การ, การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

Abstract

This article is a study on water and flood management in Thailand. Focusing on the organizational problems, the composition and authority, of the Policy-making and Coordinating Committees related to water and flood management which were established by the Rule of the Office of the Prime Minister, subsequent to the government reform in 2002. This study found that the government agencies responsible for water and flood management are under the several ministries. The Policy-making and Coordinating Bodies were set up to handle problems but whose composition and authority are overlapping which could duplication and confusion. Also, since the great flood in 2011, the government is likely to centralize water and flood management, based on increasing roles of government agencies and experts.

Consequently, there is a policy proposal to restructure of water management organizations by setting up only one National Committee (Apex Body) and River Basin Committees. The members of those committees must be included representatives of water users at all levels to be consistent with the concept of public participation and participatory governance.

Key words: Water management, Organizational problems, Participatory Governance.

“น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติอันมีจำกัดและเป็นสินสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน
ต่อชีวิตและสุขภาพ...น้ำเป็นสิ่งจำเป็นในการผลิตอาหารและการประกันสุขอนามัยสิ่งแวดล้อม
น้ำเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตและการปฏิบัติตามวัฒนธรรม”¹

ปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ ถือเป็นประเด็นสำคัญเรื่องหนึ่งของประเทศไทย ทั้งปัญหาน้ำขาดแคลน น้ำท่วม และน้ำเสีย หรือที่เรียกกันว่า “ปัญหาสามน้ำ” ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ของชุมชนเมือง ประกอบกับการมุ่งเน้นความเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างไม่สมดุล ในทางกลับกันศักยภาพในการขยายโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของภาครัฐกลับมีแนวโน้มลดลงและดำเนินการได้ยากขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่และการต่อต้านคัดค้านจากภาคประชาสังคมในประเด็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิต ของประชาชน สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารจัดการน้ำและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคมอย่างกว้างขวาง

ในเชิงการบริหารจัดการ หลายประเทศทั่วโลกได้มีการขับเคลื่อนแนวคิดการปฏิรูประบบบริหารจัดการน้ำและการชลประทานโดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น โดยปรากฏเป็นภาพชัดเจนจากการเกิดขึ้นของแนวคิดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated water resources management) และการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำ (River Basin Management organization) ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่หลายประเทศประสบกับปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำ ประกอบกับอิทธิพลขององค์กรการเงินระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการกู้ยืมเงินว่าจะต้องมีการปฏิรูป ระบบชลประทานบนพื้นฐานการพัฒนาตามแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberal development paradigm) โดยมุ่งเน้น การลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน การกำหนดมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรน้ำ การให้อิสระทางการเงินแก่หน่วยงานจัดการชลประทานและปรับเปลี่ยนให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบไปสู่ฐานล่าง อีกทั้งประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงปัญหาผลกระทบทางการเงินการคลังและความยุ่งยากในการจัดหาเงินอุดหนุนเพื่อการชลประทาน ตลอดจนกระแส วิพากษ์วิจารณ์ถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมอันเนื่องมาจากการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งทำให้การดำเนินงานแบบเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป และนำไปสู่การแพร่หลายกระแสการปฏิรูประบบชลประทานและการบริหารจัดการน้ำไปทั่วโลก (Peter P. Mollinga and Alex Bolding, 2003, p. 2-3)

¹ จาก อารัมภพของคำวินิจฉัยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ลำดับที่ 15 ค.ศ. 2002 ว่าด้วยสิทธิเกี่ยวกับน้ำ แปลโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546, น. 5-9

สำหรับประเทศไทย ภาครัฐได้รับเอาแนวคิดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก องค์การการเงินระหว่างประเทศมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2530 อันเป็นความพยายามที่จะบูรณาการภารกิจและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการน้ำซึ่งอยู่เป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น โดยจัดตั้งองค์กรกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำในรูปแบบคณะกรรมการขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำในลุ่มน้ำต่างๆ ทั่วประเทศ และต่อมาภายหลังจากวิกฤตมหาอุทกภัยเมื่อ ปี พ.ศ. 2554 ภาครัฐได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายคณะ ซึ่งส่งผลให้ขณะนี้ประเทศไทยมีองค์กรบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยเป็นจำนวนมาก

บทความนี้ จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยในรูปแบบคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเน้นเฉพาะช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการพ.ศ. 2545 เป็นต้นมา โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน ส่วนแรก จะเป็นการกล่าวถึงภาพรวมของปัญหาในเชิงการบริหารจัดการและโครงสร้างหน่วยงานบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในรูปแบบคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน และส่วนสุดท้าย เป็นการวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมต่อไป

สภาพปัญหาเชิงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้ปรากฏงานศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้มนโยบายการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยที่จัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐและสถาบันต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจสรุปสภาพปัญหาได้ว่า ในแง่ปริมาณ พบว่ามีปริมาณน้ำต้นทุนคงที่หรือลดลงจนไม่เพียงพอต่อภาคการใช้น้ำต่างๆ โดยมีสาเหตุสำคัญจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและการลดลงของป่าไม้ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร การเพิ่มจำนวนของประชาชนและการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำมากขึ้นส่งผลให้ปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการใช้สอยของผู้ตั้งถิ่นฐานตอนล่าง ซึ่งปัญหาดังกล่าวพบมากในแถบภาคเหนือและภาคกลางตอนบนของประเทศไทย สำหรับในพื้นที่ราบภาคกลางตอนล่าง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า บางพื้นที่ปริมาณน้ำต้นทุนมีไม่เพียงพอต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้ง ในการแย่งชิงน้ำและปัญหาความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำ โดยเฉพาะระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรมซึ่งยังเป็นปัญหาที่ไม่สามารถหาทางออกได้โดยง่าย ส่วนปัญหาอุทกภัยก็ยังคงเกิดขึ้นซ้ำซากเป็นประจำทุกปีในหลายพื้นที่และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและสร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างมหาศาลในวงกว้าง

ในแง่คุณภาพ พบว่าเกิดปัญหาแหล่งน้ำเสื่อมโทรมและมลพิษทางน้ำ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการตื้นเขินของทางน้ำ การบุกรุกทำลายของแหล่งน้ำ การระบายน้ำเสียลงในแหล่งน้ำสาธารณะทั้งจากภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และชุมชน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาติดตามมาอีกหลายกรณี เช่น ปัญหาผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ปัญหาด้านสุขอนามัยของประชาชน อีกทั้งยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปริมาณน้ำที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ลดลงด้วย

นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากผลกระทบจากการดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของภาครัฐ เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อน ฝาย ประตูระบายน้ำ ซึ่งพบว่าก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น คุณภาพน้ำ เสื่อมโทรม ระบบนิเวศวิทยาของสัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตในน้ำถูกทำลาย รวมถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนที่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน สูญเสียอาชีพ ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้สะท้อนอย่างชัดเจนในลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชนที่รวมตัวกันเรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาปัญหา

อย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของ การทบทวนความเหมาะสมคุ้มค่า ความเป็นธรรมเกี่ยวกับการได้หรือเสียผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ รวมถึงข้อเรียกร้อง ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินโครงการ เป็นต้น

นอกจากสาเหตุของปัญหาในเชิงกายภาพดังกล่าว สาเหตุหนึ่งซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ ได้แก่ ปัญหาความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาด้านนโยบาย

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ทุกรัฐบาลมีการแถลงนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำไว้รวม 26 ครั้ง แต่จากกล่าวได้ว่าไม่มีนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ครบถ้วน ส่วนใหญ่มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาและจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมและงานชลประทานเป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้และการจัดสรรน้ำบนพื้นฐานความเป็นธรรมทางสังคมและประโยชน์โดยรวม ตลอดจนในด้านของการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำ การป้องกันและแก้ไขปัญหาพิบัติด้านน้ำ และการแก้ไขปัญหามลพิษและจัดการคุณภาพน้ำ ก็ไม่มีนโยบายของรัฐหรือกรอบแนวทางที่จะเอื้ออำนวยให้บรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน (กิตติ วิสารกาญจน, 2555, น. 33 – 35) นอกจากนี้ การขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ยังส่งผลให้การดำเนินนโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำขาดความต่อเนื่องและขาดการวางแผนในระยะยาว การดำเนินการส่วนใหญ่เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อจัดการกับแต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ยิ่งไปกว่านั้นการนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขยังเป็นไปในลักษณะของการมุ่งหวังผลในทางการเมืองมากกว่าที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบแนวทางการบริหารจัดการหรือการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเป็นระบบ

2. ปัญหาด้านกฎหมาย

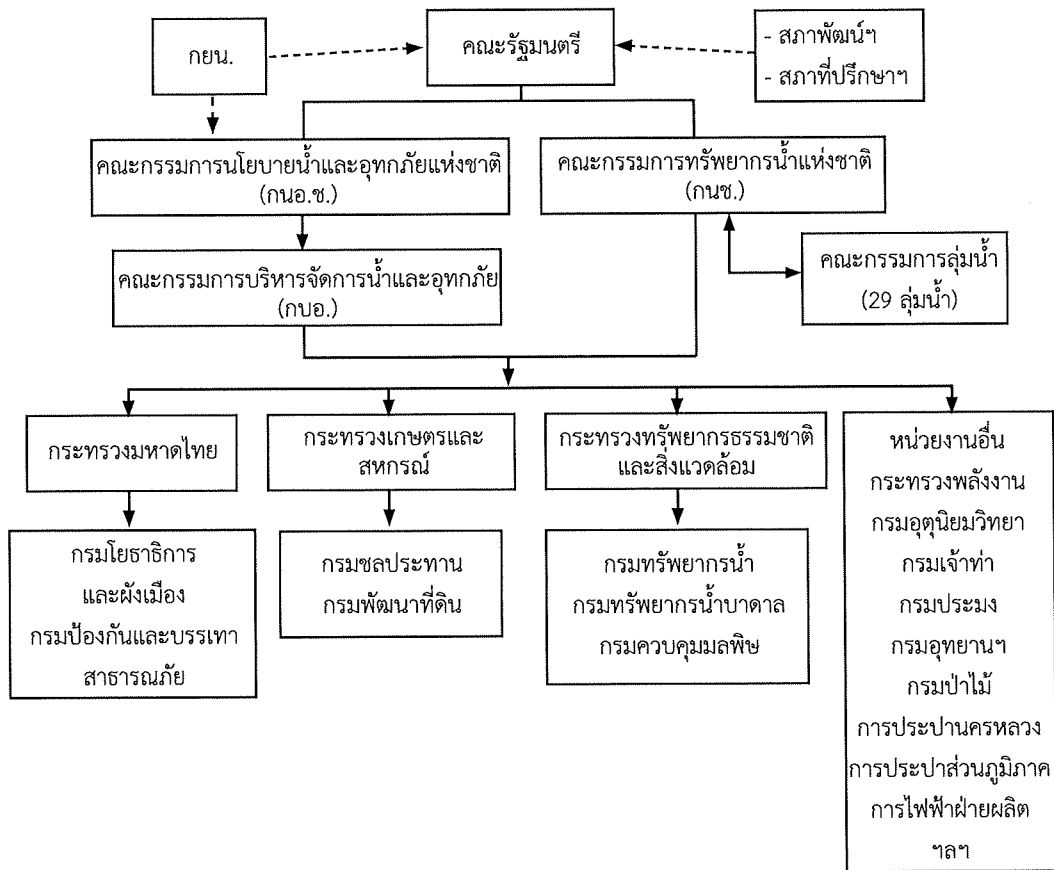
ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีกฎหมายแม่บทสำหรับการบริหารจัดการน้ำในภาพรวม กฎหมายที่มีอยู่ส่วนใหญ่มีเนื้อหาไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จ กฎหมายบางฉบับประกาศใช้มาเป็นเวลานานจนเกิดความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและไม่สามารถรองรับปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ อีกทั้งยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่มีอยู่จำนวนมาก ทำให้การดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างขาดเอกภาพ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547)

3. ปัญหาด้านองค์กร

ในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการ พบว่ามีหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ในด้านต่าง ๆ กระจุกกระจายอยู่ใน 9 กระทรวง ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรมและรัฐวิสาหกิจมากกว่า 40 หน่วยงาน (มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ, 2544 น. 83-84) ซึ่งหากวิเคราะห์ในเชิงการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่ต่างสังกัดกระทรวงกัน ย่อมแสดงให้เห็นได้ถึงภาวะปัญหาของการขาดเอกภาพและปราศจากการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ภารกิจการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคด้วยระบบประปาและการชุดบ่อน้ำบาดาล มีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานกระจายอยู่ในหลายกระทรวงถึง 14 หน่วยงาน แต่กลับปรากฏว่าพื้นที่ในชนบทยังประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำอยู่เรื่อยมา ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ.2545 แม้จะมีความพยายามจัดโครงสร้างใหม่โดยที่จะยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่กระจุกกระจายอยู่ในหลายๆ หน่วยงานเข้าไว้ด้วยกัน แต่ก็ยังปรากฏว่าหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำก็

ยังคงกระจายอยู่ในหลายกระทรวงเช่นเดิม (วุฒิสภา, 2546, น. 271) โดยอาจสรุปโครงสร้างหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในปัจจุบันได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 1 หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ



จากแผนภาพแสดงให้เห็นว่า มีหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำกระจายอยู่ ในหลายกระทรวงและกรม นอกจากนี้ยังพบว่าบางหน่วยงานมีหน้าที่แบบไม่ใช่ภารกิจหลักเป็นงานฝาก บางหน่วยงาน มีภารกิจหลายประเภทหลายวัตถุประสงค์เกินบทบาทในภาระหน้าที่ของกระทรวงที่สังกัด หรืออาจกล่าวได้ว่าการแก้ไขปัญหารองน้ำประเภทหนึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ในขณะที่บางภารกิจซึ่งความสำคัญกลับไม่มีเจ้าภาพรับผิดชอบและปราศจากการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน การขาดการประสานระหว่างหน่วยงานที่ีอาจส่งผลให้การทำงานเป็นไปแบบต่างคนต่างทำและเกิดปัญหาการทำงานที่ไม่เป็นเอกภาพและซ้ำซ้อน นอกจากนี้ แต่ละหน่วยงานยังขาดระบบเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันที่ทันสมัย ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องใกล้เคียงของข้อมูลเพื่อนำมาใช้สำหรับการวางแผนการบริหารจัดการน้ำได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ยังส่งผลให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปบนพื้นฐานการแก้ไขปัญหาที่ต้องดำเนินการแบบบูรณาการในภาพรวมได้เท่าที่ควร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปัจจุบันเป็นการจัดสรรงบประมาณรายกระทรวง ทบวง กรม โดยยึดตามพื้นฐานจากงบประมาณเดิมที่เคยรับใน ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อมีหน่วยงานที่ดำเนินการเป็นจำนวนมากในหลายกระทรวง ส่งผลให้งบประมาณมีการกระจายมากและอาจถูกจัดสรรไปอย่างซ้ำซ้อนอีกด้วย

องค์กรบริหารจัดการน้ำในรูปแบบคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

จากการที่ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำจำนวนมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ภาครัฐจึงได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาโดยจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและประสานงานการบริหารจัดการน้ำ เพื่อทำหน้าที่บูรณาการภารกิจขึ้นหลายคณะ โดยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีอกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการและสำนักงานขึ้น ดังนี้

1. คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำ

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2530 ภาครัฐได้รับเอาแนวคิดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (IWRM) ภายใต การสนับสนุนจากองค์การการเงินระหว่างประเทศมาใช้ในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย โดยได้การอกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ.2532 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เพื่อเป็นองค์กรกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำ ระดับชาติ (Apex body) รวมทั้งจัดตั้งอนุกรรมการลุ่มน้ำขึ้นเพื่อบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ ภายใตการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ต่อมา ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 อำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้โอนมาเป็นของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการยกเลิกระเบียบฯ ฉบับเดิมและอกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับแทน เพื่อปรับปรุงให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับโครงสร้างปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็น รองประธานคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานคนที่สอง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นรองประธานคนที่สาม ผู้แทนส่วนราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ เป็นกรรมการและเลขานุการ และกรมทรัพยากรน้ำ เป็นสำนักงานเลขานุการ กทช.

กทช. มีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการ รวมทั้งกรอบงบประมาณเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะให้ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ ประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางจัดการสิ่งแวดล้อมในการบริหารทรัพยากรน้ำ ประสานงานเพื่อกำหนดแนวทางจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติ อันเนื่องมาจากทรัพยากรน้ำและการรักษาคุณภาพน้ำ พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำต่างๆ นำเสนอ ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุน และเร่งรัด การดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนราชการ องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน กำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมทั้งกำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจ ด้านทรัพยากรน้ำไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กนช. ขณะปัจจุบัน ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 41 คน มีสัดส่วนองค์ประกอบของผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 4 คน ผู้แทนส่วนราชการ 17 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน ซึ่งคัดเลือกจากสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย หน่วยงานละ 1 คน ผู้แทนภาคผู้ใช้น้ำในคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ ทั่วประเทศ คัดเลือกกันเอง 9 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง 8 คน

ตารางที่ 1 สัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

| ฝ่ายการเมือง (4) | ผู้แทนส่วน ราชการ (17) | ผู้ทรงคุณวุฒิ | | |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น (3) | ผู้แทนผู้ใช้น้ำ จากคณะกรรมการลุ่มน้ำ (9) | ผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีประสบการณ์ ผู้มีส่วนได้เสีย (8) |
| รอง นรม. รมว. ทส. รมว. กษ. รมว. มท. | ปลัด กษ. ปลัด คม. ปลัด ทส. ปลัด วท. ปลัด พง. ปลัด มท. ปลัด ทก. ปลัด อก. ผอ. สงป. เลขาธิการ สศช. อธิบดี ชป. อธิบดี ทน. อธิบดี ทบ. อธิบดี ปก. รองอธิบดี ชป. รองอธิบดี ทน. ผอ. สนมผ. | สมาคม อบจ. สันนิบาต เทศบาล สมาคม อบต. | ลุ่มน้ำภาคเหนือ (2) ลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2) ลุ่มน้ำภาคกลาง/ตะวันออกเฉียงเหนือ (3) ลุ่มน้ำภาคใต้ (2) ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง | ตามที่ นายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง เช่น ผู้แทน สภาอุตสาหกรรม ผู้แทนสภา หอการค้า นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ |

ที่มา : คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 244/2550 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2550, ที่ 80/2552 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2552 และคำสั่ง ที่ 253/2552 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2552

1.2 คณะกรรมการลุ่มน้ำ

คณะกรรมการลุ่มน้ำ กำหนดให้มีจำนวนไม่เกิน 35 คน ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำและผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบเป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับประธานกรรมการให้แต่งตั้งจากกรรมการ ในลุ่มน้ำนั้น โดยกรรมการลุ่มน้ำให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรืออยู่อาศัยในลุ่มน้ำนั้น โดยคำนึงถึงจำนวนกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากภาครัฐและภาคเอกชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน และให้ "สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค กรมทรัพยากรน้ำ" เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ

คณะกรรมการลุ่มน้ำ มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอความเห็นต่อเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงานโครงการ แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ การจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ การประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบงบประมาณ การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญพร้อมทั้งกำหนดปริมาณการใช้การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน การส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็ก การประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำรวมทั้งการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

คณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่งตั้งโดยคำสั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ปัจจุบันมีการจัดตั้งแล้ว 29 คณะ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ในทางปฏิบัติมีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองและประสานแผนงานและโครงการ ด้านทรัพยากรน้ำซึ่งเสนอโดยประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะเสนอแผนงานมายัง กษ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบงบประมาณประจำปี และเนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด ดังนั้น จึงอาจมีคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำย่อยหรือคณะทำงานในระดับจังหวัดช่วยกลั่นกรองและประสานแผนงานและโครงการภายในจังหวัดหรือลุ่มน้ำย่อยก่อนเสนอนำคณะกรรมการลุ่มน้ำพิจารณา (อำนาจ วงศ์บัณฑิต ,2550, น .34 – 36)

2. คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ภายหลังจากประเทศไทยได้ประสบกับมหาวิกฤติอุทกภัยครั้งร้ายแรง เมื่อปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2554 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้น ประกอบด้วยกรรมการตามที่นายกรัฐมนตรีจะมี คำสั่งแต่งตั้ง และให้มีสำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ส.กยน.) ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของ กยน. ได้แก่ การจัดทำแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาและวางระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศ และ

กำหนดกรอบการลงทุนด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี การทบทวนนโยบายแผนงานและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำรวมทั้งระดมความคิดเห็นและรวบรวมความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบัน กยท. แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี 253/2554 และ 254/2554 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2554 ประกอบด้วยคณะกรรมการ จำนวน 24 คน มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่มอบหมายเป็นประธานกรรมการ และมีผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการร่วม

ต่อมา เมื่อมีการจัดทำแผนแม่บทดังกล่าวแล้วเสร็จ และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 โดยระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดให้ กยท. ไปเป็นคณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ โดยมีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแนวทางในการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยต่อ กนอช.

3. คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.)

สืบเนื่องจากแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และเมืองคาร์บอนต่ำที่เป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน ตลอดจนกำหนดแนวทางและสั่งการให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างสอดคล้องและมีประสิทธิภาพ ภายใต้แนวคิด Single Command เนื่องจากการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยเป็นการดำเนินการระดับชาติซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการบูรณาการแผนงานและการทำงานของหน่วยงานรัฐเข้าด้วยกัน จึงนำไปสู่การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 จัดตั้งสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (สบอช.) โดยในระยะ เริ่มต้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้เปลี่ยนแปลงให้มาโอนมาสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะกรรมการในระดับนโยบายและในระดับอำนวยการขึ้นสองคณะ ได้แก่

3.1 คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.)

คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรี ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และมีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่หลักของ กนอช. ได้แก่ การกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วางระเบียบการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายและระเบียบรวมทั้งการปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายจากการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณหรือเงินกู้ให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย

กนอช. คณะปัจจุบัน มีคณะกรรมการทั้งสิ้น 47 คน ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรมหาชน เป็นกรรมการ นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ

ตารางที่ 2 สัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ

| ฝ่ายการเมือง (๑๓) | ผู้แทนส่วนราชการ (๒๘) | | ผู้แทน รัฐวิสาหกิจ (๓) | ผู้แทนองค์กร มหาชนอิสระ (๓) |
|----------------------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| นรม. | ปลัด นร. | อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ | ผู้ว่าการ กปน. | ผอ.สสนก . |
| รอง(๒).นรม . | ปลัด พม. | อธิบดีกรมเจ้าท่า | ผู้ว่าการ กปภ. | ผอ.สทอภ .* |
| รมต. นร. | ปลัด มท. | อธิบดีกรมชลประทาน | ผู้ว่าการ กฟผ. | |
| รมว. กท. | เลขาธิการ นร. | อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลฯ | | |
| รมว. กค. | เลขาธิการ ครม. | อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ | | |
| รมว. กษ. | เลขาธิการ สคก. | อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล | | |
| รมว. คม. | เลขาธิการ สศช. | อธิบดีกรมป่าไม้ | | |
| รมว. ทส. | เลขาธิการ ก.ร.พ. | อธิบดีกรมป้องกันฯ | | |
| รมว. ทก. | เลขาธิการ กปร. | อธิบดีกรมโยธาธิการฯ | | |
| รมว. มท. | ผอ. สงป. | อธิบดีกรมอุดมศึกษา | | |
| รมว. มท. | ผบ. สส. | อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ | | |
| ผู้ว่า กทม. | ผบ. ทบ. | ผอ. ศูนย์เตือนภัยพิบัติฯ | | *นายอานนท์ |
| | ผบ. ทร. | เลขาธิการ สบอช. | | สนิทวงศ์ ณ |
| | ผบ. ทอ. | | | อยุธยา |
| | ผบ. ตร. | | | ควบ ๒ ตำแหน่ง |

ที่มา : คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555, คำสั่ง ที่ 67/2555 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2555, คำสั่ง ที่ 116/2556 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 และคำสั่ง ที่ 131/2556 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2556

3.2 คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.)

คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง และมีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่หลักของ กบอ. ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย การกำหนดนโยบายและอำนวยความสะดวกในการบริหารโครงการเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและการใช้จ่ายเงินกู้ในการดำเนินโครงการดังกล่าว การกำหนดวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ การเตรียมการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาอุทกภัย การอนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบการสนับสนุนเงินรายจ่ายกำลังคนวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรอื่น การสั่งการ อำนาจการ ควบคุมตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย

กบอ. เป็นคณะกรรมการระดับอำนาจการเพื่อควบคุมภาพรวมการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย คณะปัจจุบันประกอบด้วยคณะกรรมการ 21 คน แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยผู้แทน จากส่วนราชการและผู้แทนองค์กรมหาชน เป็นกรรมการ และมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ

ตารางที่ 3 สัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ

| ฝ่ายการเมือง (3) | ผู้แทนส่วนราชการ (16) | ผู้แทนองค์กรมหาชน (2) | |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| รอง นรม. รมต. นร. ผู้ว่า กทม. | ปลัด นร. ปลัด มท. ปลัด คม. ปลัด กษ. เลขาธิการ ครม. เลขาธิการ สคก. เลขาธิการ สศช. ผอ. สงป. | อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ อธิบดีกรมป้องกันฯ อธิบดีกรมโยธาธิการฯ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมอุทยานฯ เสนาธิการทหารบก เลขาธิการ สบอช. | ผอ. สสนก. ผอ. สทอภ. |

ที่มา : คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555, คำสั่ง ที่ 67/2555 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2555, คำสั่ง ที่ 116/2556 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 และคำสั่ง ที่ 131/2556 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2556

แนวโน้มทิศทางการจัดองค์การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย : หรือเรากำลังจะถอยหลังเข้าคลอง?

จากการศึกษาที่พบว่า ปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติหลายคณะ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่างๆ พบว่ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันอย่างมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการนโยบายและประสานงานด้านทรัพยากรน้ำหลายคณะมีการกิจและอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ยิ่งไปกว่านั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่ละฉบับมีหลักการที่ต่างกัน ตัวอย่างเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีคณะกรรมการสองระดับ ได้แก่ ระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 กำหนดให้มีเพียงคณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการระดับอำนาจการระดับชาติเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการวางแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติอีกคณะหนึ่ง โดยไม่มีการกำหนดให้มีการเชื่อมโยงและบูรณาการทำงานระหว่างคณะกรรมการต่าง ๆ อย่างชัดเจนเป็นระบบ และเมื่อพิจารณาสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนของผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิก็มักเป็นการแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันหรือบุคคลเดียวกัน ซ้ำกันอยู่ในทุกคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันโดยเปล่าประโยชน์

ความซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย ของประเทศเกิดปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเกิดกรณีคณะกรรมการต่างคณะกัน มีมติหรือกำหนดแนวทางในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน จะทำให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องเกิดความสับสน ว่าจะต้องดำเนินการตามมติหรือคำสั่งของคณะกรรมการชุดใด ซึ่งจะยิ่งทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ล่าช้าและขาดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากการศึกษาการกำหนดโครงสร้างองค์กรกำหนดนโยบายและประสานงานด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย พบว่าแม้ภาครัฐเคยมีความพยายามที่จะให้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำมากขึ้นด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำต้องประกอบด้วยผู้แทนภาคประชาชนที่ คัดสรรจากผู้ใช้น้ำในและมีสัดส่วนของผู้แทนภาคประชาชนใกล้เคียงกับผู้แทนจากภาครัฐ และในทางปฏิบัติยังมีการกำหนดให้ผู้แทนผู้ใช้น้ำจากคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ คัดเลือกกันเองเพื่อเข้าเป็นคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติด้วย ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำทั้งในระดับลุ่มน้ำและ ในระดับชาติมากขึ้น แต่ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2554 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 กลับปรากฏว่าคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบฯ ทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของผู้แทนผู้ใช้น้ำหรือผู้แทนจากภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการ มีเพียงผู้แทนจากภาครัฐและผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านร่วมเป็นกรรมการเท่านั้น ซึ่งสะท้อนถึงแนวโน้มของการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจโดยเน้นบทบาทของระบบราชการและผู้เชี่ยวชาญแทนที่จะมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมและเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนอย่างที่ตั้งใจจะเป็น

ข้อเสนอแนะ

แนวคิดพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ ได้แก่ การจัดการสิ่งแวดล้อมบนหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) โดยมีหลักการสำคัญว่า กระบวนการตัดสินใจและดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องให้ความสำคัญกับ ภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในกระบวนการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่ความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพ ในการตรวจสอบ ตลอดจนช่วยลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2553, น. 107 – 108)การจัดองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงสมควรที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบไปให้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ของไทย แต่ยังคงปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีกระแสด้านการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐจากภาคประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการที่ภาครัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอยู่เสมอ อีกทั้งความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะจำกัดอยู่ เฉพาะการมีส่วนร่วมในรายโครงการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้น ในรูปแบบของเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือการปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในลักษณะโครงการ (Project – based participation) โดยไม่มีการปรับเปลี่ยน กระบวนการทำงานในภาครัฐอย่างจริงจัง ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนจึงมักจะเป็นจุดยืนในชั่วตรงกันข้ามและกลายเป็นความไม่ไว้วางใจ ซึ่งอาจลุกลามเป็นความขัดแย้งได้ง่ายโดยเฉพาะโครงการที่มีความเป็นการเมืองสูง หรือมีผลประโยชน์สูง

ในแง่นี้ จึงเสนอให้นำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) (พัชรี สิโรรส, 2555, น.277 -313) มาใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย โดยเน้นการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนเข้ามาในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงาน และกระบวนการประเมินผล โดยสร้างระบบ การบริหารงานภาครัฐให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพ เปลี่ยนเปลี่ยนวิธีการทำงานเพื่อมุ่งไปสู่ทิศทางการทำงานแบบเครือข่ายของผู้ใช้น้ำและผู้มีส่วนได้เสียทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ โดยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน จากเพียงแค่ของการปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็นไปสู่การเป็นพันธมิตรร่วมกัน ระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งรวมถึงการทบทวนเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำในรูปแบบคณะกรรมการให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวด้วย โดยให้มีองค์กรนโยบายและประสานงานระดับชาติเพียงคณะเดียว ดังนี้

คณะกรรมการนโยบายระดับชาติ

เป็นองค์กรสูงสุดรองจากคณะรัฐมนตรี ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการน้ำ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ผู้แทนผู้ใช้น้ำจากลุ่มน้ำต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ต้องกำหนดจำนวนองค์ประกอบให้ชัดเจนและกำหนดให้มีสัดส่วนของผู้แทนจากภาคประชาชนด้วย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการในระดับชาติ ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำของประเทศ การจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำและแผนป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยพิบัติด้านทรัพยากรน้ำ การพิจารณา ภาพรวมของแผนงาน โครงการ และกรอบงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำส่วนราชการ พิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการด้านทรัพยากรน้ำต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน กำกับ ติดตาม เร่งรัด ประสานงาน เกี่ยวกับ การดำเนินตามแผนงานและโครงการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งมีอำนาจสั่งการเพื่อป้องกันและแก้ไขบรรเทากรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินอันเกี่ยวเนื่องกับน้ำด้วย

คณะกรรมการระดับลุ่มน้ำ

ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนผู้ใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำควรจะต้องมีความหลากหลาย ซึ่งอาจประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนลุ่มน้ำ ผู้แทนผู้ใช้น้ำ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมควรระบอบองค์ประกอบให้ชัดเจน และมีสัดส่วนของผู้แทนจากภาครัฐและภาคประชาชนที่ใกล้เคียงกันเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับลุ่มน้ำ ได้แก่ การจัดทำแผนแม่บทลุ่มน้ำ พิจารณาแผนงานและโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ การจัดสรรน้ำ การเร่งรัด ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ และการออกประกาศหรือระเบียบใช้บังคับในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ใกล้เคียงข้อพิพาทเกี่ยวกับ การใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยหรือลุ่มน้ำสาขาในพื้นที่ลุ่มน้ำ

สำหรับองค์การบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันเป็นเพียงคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มีสภาพบังคับเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเท่านั้น ไม่สามารถที่จะมีผลบังคับเอกชนกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการใดๆ ได้ ดังนั้น จึงสมควรเร่งรัดการยกร่างกฎหมายแม่บทด้านทรัพยากรน้ำขึ้น เพื่อให้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับบังคับใช้ให้การบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยเกิดความมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนการจัดโครงสร้างของส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวง ทบวง กรม ให้มาอยู่ในโครงสร้างกระทรวงเดียวกันไปพร้อมกัน ซึ่งอาจช่วยให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

กิตติ วิสารกาญจน. 2555. *การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสิทธิในน้ำของประเทศไทย : การศึกษาในเชิงวาทกรรม.*

กรุงเทพฯ : วิทยาลัยนพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ . 2544 .*รายงานการวิจัย การบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย*, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พัชรี สิโรตส. 2555. “ร่วมด้วยช่วยกันในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ใน *พลวัตนโยบายสาธารณะ จากรัฐ เอกชนสู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วุฒิสภา .2546 .*รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย* .กรุงเทพฯ : คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2547 *รายงานโครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ (รายงานหลัก)* กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ .2546 *สิทธิเกี่ยวกับน้ำ : คำวินิจฉัยคณะกรรมการ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ลำดับที่ ว่าด้วย 15 สิทธิเกี่ยวกับน้ำ* .กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. 2553. “นโยบายสิ่งแวดล้อม” ใน *การบริหารการปกครองสาธารณะ การบริหาร รัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต .2550 .*การทบทวนและวิเคราะห์นโยบายและกระบวนการจัดทำนโยบาย รวมทั้งโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทย รายงานฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา .

Mollinga ,Peter P. & Bolding, Alex. 2004. *The Politics of Irrigation Reform Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*. Ashgate Publishing Ltd., England.