



# รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง  
นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ และคณะ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ธันวาคม 2559



## รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง  
นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต

เอกสารหลัก

โดย

โสภณ ชมชาญ  
กรณิศ นพรัตน์

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ธันวาคม 2559

## คำนำ

จากหลักฐานปรากฏในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น รัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งน้ำมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน เป็นเพราะรัฐตระหนักดีว่านอกจากน้ำจะเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตของมนุษย์แล้ว น้ำยังเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย จากสภาพของประเทศที่เคยมีน้ำอุดมสมบูรณ์ ทั้งเพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ มาเป็นเวลาช้านาน ถึงปัจจุบันมีปัญหา 3 ประการ คือ การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย คุณภาพน้ำ และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต จึงทำให้เกิดวิกฤติเรื่องน้ำขึ้นในสังคมไทย โดยเกิดความขัดแย้งในแนวความคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐบาลและนักวิชาการจากสถาบันต่างๆ รวมทั้งจากองค์กรภาคเอกชน ถึงแม้ว่ารัฐได้มีนโยบายน้ำมาอย่างยาวนานก็ตามอาจจะมีจุดอ่อนบางประการที่ทำให้เกิดปัญหา 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้นขึ้น และอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายน้ำขึ้นใหม่ในอนาคต การกำหนดนโยบายน้ำขึ้นใหม่นั้นจำเป็นต้องทบทวนนโยบายน้ำที่กำหนดไว้เดิมว่ามีเจตนารมณ์และสาระสำคัญอย่างไรจึงส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นในปัจจุบัน โครงการวิจัยเรื่อง **“นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต”** จึงได้รวบรวมนโยบายน้ำที่ได้กำหนดขึ้นจากอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารของหน่วยงานและสถาบันต่างๆ แล้วจัดทำเป็นฐานข้อมูลโดยเรียงลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle) ทั้งนี้เป็นการรวบรวมจากจดหมายเหตุ กฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 แผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมติของคณะกรรมการ นโยบายของกระทรวงต่างๆ และเหตุการณ์ที่สำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนข้อมูลจากสถาบันวิจัยต่างๆ คณะวิจัยหวังว่าจะเป็นประโยชน์ในการใช้ค้นคว้าและเป็นเอกสารอ้างอิงในอนาคต

รายงานการวิจัยโครงการนี้มี 5 เล่มๆ แรกคือเอกสารหลักที่สรุปสาระสำคัญ จากเอกสารประกอบเล่มที่ 1-4 เอกสารประกอบ เล่มที่ 1 และ 2 เป็นผลจากการทบทวนนโยบายน้ำตั้งแต่สมัยสุโขทัย พ.ศ. 1762 จนถึงสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2559 รวมทั้งทบทวนถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายน้ำ โดยเรียงลำดับเวลาเป็น 14 ระยะ และจัดทำเป็นบทต่างๆ รวม 15 บท เอกสารประกอบเล่มที่ 3 พลวัตนโยบายน้ำไทยมี 1 บท คือบทที่ 16 เอกสารประกอบเล่มที่ 4 ผลจากนโยบายน้ำไทยมี 3 บท คือ บทที่ 17 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย บทที่ 18 การคัดค้านนโยบายน้ำไทย และบทที่ 19 สถานการณ์ทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบัน

คณะผู้วิจัย

## สรุปสำหรับผู้บริหาร

### โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต”

ในช่วงปลายปี 2554 ได้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงขึ้นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางของประเทศไทย สร้างความเสียหายมีมูลค่าสูงถึง 1.4 ล้านล้านบาท หลังจากนั้นเพียง 3 ปี ในปลายปี 2557 ถึงปี 2558 ก็ได้เกิดภัยแล้งอย่างรุนแรงขึ้นในพื้นที่บางส่วนของประเทศทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ที่ขาดแคลนน้ำจนไม่สามารถทำนาปีได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ วิกฤติน้ำที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงทั้งอุทกภัยและภัยแล้งนี้ได้รับความสนใจจากสังคมไทยว่าวิกฤติดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยสาเหตุใด เป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศหรือเกิดจากนโยบายการบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาดอย่างไรอย่างหนึ่งหรือเป็นผลรวมของสาเหตุทั้ง 2 ประการ หากพิจารณาถึงสาเหตุทั้ง 2 ประการที่กล่าวข้างต้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศทั้งฝนตกมากจนน้ำท่วมหรือฝนตกน้อยส่งผลให้เกิดภัยแล้งนั้นเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถจะควบคุมได้ แต่นโยบายนั้นสามารถกำหนดขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์อุทกภัยและภัยแล้งดังกล่าวได้ตามควรแก่กรณี อย่างไรก็ตามจากการศึกษาในอดีตของสถาบันและนักวิชาการต่างๆ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พบว่านโยบายน้ำในอดีตไม่มีเอกภาพและไม่มีการบูรณาการควรมีการแก้ไข แม้แต่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 ก็ยังคงมีข้อสังเกตจากผู้มีส่วนได้เสียว่าไม่มีรายละเอียดโครงการและการลงทุน ประกอบกับในขณะนี้เขื่อนใหญ่ 4 เขื่อน ที่ส่งน้ำให้กับลุ่มน้ำเจ้าพระยามีน้ำในเขื่อนน้อยมากเหมือนช่วงเริ่มต้นที่เขื่อนเพิ่งจะก่อสร้างแล้วเสร็จและเริ่มสะสมน้ำ ซึ่งอาจจะใช้เวลาหลายปีเพื่อให้มีปริมาณเก็บกักตามที่ได้กำหนดไว้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนว่านโยบายน้ำในอดีตนั้น ได้กำหนดไว้อย่างไรเพื่อรองรับสถานการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งอาจจะต้องกำหนดนโยบายน้ำในอนาคตขึ้นมาใหม่ เมื่อศึกษาเบื้องต้นพบว่ารัฐไทยได้กำหนดนโยบายน้ำมาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่กรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน แต่นโยบายน้ำดังกล่าวนี้มีที่มาจากหลายแหล่ง ทั้งจากกฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ มติคณะรัฐมนตรี และแผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น นโยบายน้ำเหล่านี้ไม่มีการรวบรวมไว้ในที่เดียวกัน การค้นคว้าและศึกษาจึงใช้เวลามากและไม่ครบถ้วนต่อการนำบทเรียนในอดีตมาวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจหากจะกำหนดนโยบายขึ้นในอนาคตจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า และเป็นเอกสารอ้างอิง ตลอดจนเป็นการบันทึกประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายในอดีตจนถึงปัจจุบันว่าเป็นมาอย่างไรอีกประการหนึ่งด้วย

#### วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต” มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ

1. เพื่อรวบรวมนโยบายน้ำที่ได้กำหนดขึ้นจากอดีตถึงปัจจุบัน
2. จัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุเพื่อให้อุณหภูมิค้นคว้าและอ้างอิง
3. เพื่อศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย
4. เพื่อศึกษาสถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน
5. เพื่อเสนอประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำในอนาคต

## ขอบเขตการศึกษา

เป็นการรวบรวมนโยบายน้ำไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน และวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำในอนาคต โดยมีขอบเขตดังนี้

- 1.1 จะเป็นการรวบรวมนโยบายน้ำไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น 14 ระยะ คือ  
ระยะที่ 1 ก่อนมีการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ โดยเริ่มต้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย พ.ศ. 1762  
ระยะที่ 2 ภายหลังกการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2475  
ระยะที่ 3 ภายหลังกการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475  
ระยะที่ 4 ถึงระยะที่ 14 ภายหลังกการมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2504-2559) รวม 11 ระยะ
- 1.2 จัดทำเป็นฐานข้อมูลนโยบายน้ำไทย โดยเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุ
- 1.3 วิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลงรวมทั้งผลที่เกิดจากนโยบาย รวม 14 ระยะ
- 1.4 วิเคราะห์สถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน
- 1.5 วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำในอนาคต

## กรอบแนวคิดในการศึกษา

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายน้ำมาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยมาจนถึงปัจจุบันก็ตาม แต่นโยบายน้ำดังกล่าวนี้มีที่มาจากหลายแหล่ง ทั้งจากกฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ มติคณะรัฐมนตรี และแผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งนโยบายน้ำดังกล่าวนี้มีทั้งที่มีความสอดคล้องและเปลี่ยนแปลงจากการกำหนดขึ้นแต่ละครั้งหรือแต่ละช่วงเวลาด้วยสาเหตุและปัจจัยต่างๆ อย่างไรก็ตามนโยบายน้ำเหล่านี้ไม่มีการรวบรวมไว้ในที่เดียวกัน การค้นคว้าและศึกษาจึงใช้เวลามากและไม่ครบถ้วนต่อการนำบทเรียนจากนโยบายแต่ละเรื่องในอดีตมาวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจหากจะมีการกำหนดนโยบายน้ำขึ้นใหม่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า และเป็นเอกสารอ้างอิง ตลอดจนจนเป็นการบันทึกประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายในอดีตจนถึงปัจจุบันว่าเป็นมาอย่างไรอีกประการหนึ่งด้วย

## วิธีการศึกษา

- (1) ทบทวนวรรณกรรมนโยบายน้ำของไทย รวมทั้งเหตุการณ์ที่สำคัญจากอดีตถึงปัจจุบัน
- (2) จัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำโดยเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุ
- (3) วิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นเหตุให้นโยบายน้ำ ที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลงรวมทั้งผล ที่เกิดจากนโยบายโดยวิธี Matrix Analysis
- (4) วิเคราะห์สถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน
- (5) วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำในอนาคต

## ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลนโยบายน้ำไทยที่จะทำการรวบรวมนั้น จะมาจากจดหมายเหตุ กฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 แผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมติของคณะกรรมการ นโยบายของกระทรวงต่างๆ และเหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งข้อมูลจากสถาบันวิจัยต่างๆ

## รายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยโครงการนี้มี 5 เล่มๆ แรกคือเอกสารหลักเป็นการสรุปสาระสำคัญจากเอกสารประกอบเล่มที่ 1-4 เนื้อหาในเล่มที่ 1 และเล่มที่ 2 เป็นผลจากการทบทวนนโยบายน้ำตั้งแต่สมัยสุโขทัย พ.ศ. 1762 จนถึง พ.ศ. 2559 รวมทั้งทบทวนถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายน้ำ โดยเรียงลำดับตามเวลาเป็น 14 ระยะ และจัดทำเป็นบทต่างๆ รวม 15 บท

เอกสารประกอบเล่มที่ 3 พลวัตนโยบายน้ำไทยมี 1 บท คือบทที่ 16 เป็นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของนโยบายและเปรียบเทียบถึงความสอดคล้องของนโยบายน้ำที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายจากการแถลงของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และนโยบายที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการ ว่ามีการเปลี่ยนแปลง มีความสอดคล้องและแตกต่างกันอย่างไรทั้งในภาพรวมและมิติเฉพาะเรื่อง เอกสารประกอบเล่มที่ 4 ผลจากนโยบายน้ำไทยเป็นการทบทวนและวิเคราะห์ผลจากนโยบายน้ำไทยในอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 บท ในบทที่ 17 การบริหารจัดการน้ำไทย จะมี 5 เรื่องคือ (1) องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย (3) ระบบข้อมูลน้ำไทย (4) ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย และ (5) ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย บทที่ 18 นโยบายน้ำไทยที่มีการคัดค้านเป็นการทบทวนและวิเคราะห์รวม 4 กรณี คือ (1) การคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ (2) การคัดค้านแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาลคณะที่ 60 (3) การคัดค้านการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร และ (4) การคัดค้านการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ บทที่ 19 สถานการณ์ทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน จะเป็นการสรุปถึงปัญหาที่มีผลจากนโยบายน้ำในอดีตว่ายังมีปัญหาโดยอยู่บ้าง โดยจะทบทวนและวิเคราะห์รวม 4 เรื่อง (1) ศักยภาพน้ำไทยในปัจจุบัน (2) ผลการดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำ (3) ความต้องการใช้น้ำ และ (4) ปัญหาทรัพยากรน้ำไทยและการบริหารจัดการในปัจจุบัน

## ผลการวิจัย

จากหลักฐานที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายน้ำมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) ด้วยความสำคัญที่ว่าน้ำเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตและมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

## พลวัตนโยบายน้ำไทย

จากการทบทวนนโยบายน้ำไทยจากอดีตถึงปัจจุบันพบว่า นโยบายน้ำไทยเริ่มต้นเพื่อการเกษตร และอุปโภคบริโภค และได้ขยายไปสู่การใช้น้ำเพื่อกิจกรรมอื่นๆ ในเวลาต่อมาตามการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบันนั้นสรุปได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำ 3 ประการ คือ (1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง (2) อุทกภัย และ (3) คุณภาพน้ำ สาระสำคัญของนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน จึงมีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะส่วนใหญ่แล้วเน้นการแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ โดยเฉพาะการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ จะแตกต่างกันเพียงแต่การขับเคลื่อนหรือจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นรองรับที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ทุกด้าน เพราะสาเหตุหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามแต่จะกำหนดโดยรัฐบาลคณะใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศ จึงทำให้นโยบายขาดเอกภาพและมีปัญหาสะสมตามลำดับ ส่งผลให้ยังคงมีปัญหาทั้ง 3 ประการนี้อยู่ในปัจจุบันและมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

## ผลจากนโยบายน้ำในอดีต

ผลจากนโยบายน้ำในอดีตที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำได้นั้น นอกจากนโยบายที่ไม่มีเอกภาพขาดความต่อเนื่องแล้ว ยังมีส่วนมาจากโครงสร้างการบริหารจัดการที่มืองค์ประกอบคือองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คณะกรรมการระดับนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระบบข้อมูลน้ำไทย ดังนี้

องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันมีจำนวนมากถึง 29 หน่วยงาน ภายใต้ 10 กระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติการกิจทั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ และภารกิจสนับสนุนหน่วยงานที่มีจำนวนมากดังกล่าวนี้ ต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงาน รวมทั้งขาดหน่วยงานที่เป็นกลางในการจัดทำแผนเป็นการเฉพาะ จึงมีทั้งความซ้ำซ้อนและขัดแย้ง ส่วนคณะกรรมการระดับนโยบายนั้น ได้มีการแต่งตั้งทั้งจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหลายฉบับที่ปรับเปลี่ยนมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรระดับนโยบาย แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันมีจำนวน 32 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำกับดูแลการใช้น้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การพลังงาน การคมนาคม การอนุรักษ์ การควบคุมมลพิษ เป็นต้น แต่กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาต่อการบริหารจัดการคือ ขาดความเป็นเอกภาพ มีความซ้ำซ้อน ล้าสมัยและมีช่องว่างของกฎหมาย จึงได้มีการเสนอให้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่ให้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ

ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และในปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ 2 ฉบับ โดยกรมทรัพยากรน้ำและสภาพัฒนาฯ ให้รัฐบาลพิจารณา ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ

ในกรณีระบบข้อมูลน้ำไทยนั้น ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดทำข้อมูลหลายแห่งและมีปัญหาหลายประการโดยเฉพาะการยอมรับของสาธารณะ ต่อมาคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้มีมติเมื่อเดือนเมษายน 2559 ให้มีการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เพื่อทำหน้าที่เป็น “คลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ”

จากระบบการบริหารจัดการน้ำรวมทั้งเครื่องมือที่ใช้ในอดีตถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหา รวม 10 ประการ คือ (1) ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพ (2) ขาดแผนหลัก (3) ขาดกฎหมายแม่บท (4) หน่วยงานมีจำนวนมากขาดความเชื่อมโยง (5) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ขาดการกระจายอำนาจ (6) จัดงบประมาณเป็นรายหน่วยงาน (7) ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน/ขาดองค์ความรู้ (8) องค์กรลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง (9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง มีข้อต่อรอง และ (10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำเสรี

ต่อเนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีได้เริ่มมาตั้งแต่กำหนดโครงการและจากสาเหตุผลกระทบต่อระบบนิเวศของโครงการ ทำให้มีการคัดค้านนโยบายน้ำของรัฐ เช่น การคัดค้านโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนน้ำโจน เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่จางค์ โครงการผันน้ำจากแม่น้ำโขง เป็นต้น รวมทั้งการเก็บค่าน้ำชลประทานเพื่อการเกษตร ตลอดจนการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ศักยภาพทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันมีปริมาณน้ำท่าธรรมชาติเกณฑ์เฉลี่ย 285,227 ล้าน ลูกบาศก์เมตร มีน้ำท่าที่นำมาใช้แล้ว 102,139 ล้านลูกบาศก์เมตร ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ยังมีน้ำที่ต้อง จัดหาเพิ่มเติม 49,610 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงถึงมีการขาดแคลนน้ำเกิดขึ้นแล้ว และมีการคาดการณ์ใช้น้ำ ในปี พ.ศ. 2570 จะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นเพื่อการอุปโภคบริโภคและการท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่ออุตสาหกรรม จำนวน 5,079 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจะมีปัญหาการขาดแคลนน้ำเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ในปัจจุบันนี้ยังคงมีปัญหาอุทกภัยและคุณภาพน้ำเกิดขึ้นและคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

สาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้เกิดปัญหาทั้ง 10 ประการ ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการคัดค้าน นโยบายของรัฐนั้น มีที่มาแห่งสาเหตุของปัญหา 5 ประการ คือ (1) การเมืองที่ขาดเสถียรภาพและ แรงผลักดันในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง (2) เงื่อนไขทางสังคมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีการ ต่อต้านโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำของรัฐ (3) การขาดแคลนงบประมาณที่จะดำเนินการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (4) มีสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนมาก แต่ขาดการบูรณาการ และ (5) ขาดข้อมูล ทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับของสังคมไปสู่การพัฒนาทรัพยากรน้ำและการเตือนภัยพิบัติ โดยสาเหตุหลักแล้ว ปัญหาทั้ง 5 ประการนี้มาจาก “โครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่เหมาะสมต่อการแก้ปัญหา” คณะวิจัยจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบ “ประชารัฐ” โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และมีโครงสร้างที่สำคัญคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา โดยมี เงื่อนไขว่าทั้งหลักการ และโครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นบทบัญญัติในกฎหมายแม่บท ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

## Executive Summary

### “Thai Water Policy : Knowledge Base For the Future”

During the latter half of 2011, the Lower Northern and Central Regions of Thailand experienced severe flooding that caused damages and losses as great as 1.4 trillion baht. Only three years afterwards, from the end of 2013 until 2015, several areas throughout the Northern, Northeastern, and Central regions in the country faced extreme drought conditions. Due to the lack of water, wet-season rice crop was not possible in many areas, affecting the country’s overall economy. Such extreme water crises, both in terms of floods and drought, evoked much interest among the society about the causes of the crises. Were the crises caused by either climate change or mismanagement of water policy, or a combination of both factors? On the one hand, climate change factors resulting in either heavy rainfall that causes flooding or scant rainfall that causes drought are uncontrollable. On the other hand, policies can be developed to cope with flood and drought situations appropriately. But previous studies by several organizations and scholars, such as the Thailand Development Research Institute and the Strategic Committee for Water Resources Management, find that water policies in the past are not unified and integrated and that such problems should be rectified. Even the Water Resources Management Strategies (2015-2026), which was approved by the Cabinet on 7 May 2015, are still questioned by various stakeholders that no specific details on projects and investment plans are provided. Meanwhile, at the moment, the water levels at four large dams that release water into the Chao Phraya river basin are as low as when the four dams were first constructed and the water just started to rise. It will take several years to retain as much water as planned. It is therefore necessary to review how water policies were developed in the past so as to develop new ones for the future.

Our initial study finds that the Thai state has developed water policies for a long time since the Sukhothai period until the present. There are many sources of water policies, including laws and regulations, ministerial statements to parliament, economic and social development plans, cabinet resolutions, and government administrative plans. Because these policies have not been compiled into one source, previous review and studies were time-consuming and too incomplete to create lessons learned for future decision making. Therefore, in order to develop future water policy, it is necessary to create a knowledge base on water policy for future reference and research, while documenting the history of how policymaking has evolved from the past until the present.

### Objectives

The research project “Thailand’s Water Policy: A Knowledge Base for the Future” has five objectives, as follows:

1. To compile Thailand’s water policies from the past until the present;
2. To develop a archival database on Thailand’s water policies arranged in chronological order for future generations to use for reference and research;
3. To study the problems, causes of problems, and factors that cause water policies in different periods to align with one another or to change, as well as policy outcomes;

4. To study the current situations of water resources and management; and
5. To propose key issues to be considered in developing future water policies.

### **Scope of the Study**

This research compiles water policies in Thailand until the present and analyzes issues to be considered for developing future water policies. The scope of the study is as follows.

1.1 Compilation of Thailand's water policies until the present, dividing the timeline into 14 periods, namely:

Period 1: From B.E. 1762 during the Sukhothai period until the establishment of the Ministry of Agriculture

Period 2: After the establishment of the Ministry of Agriculture from B.E. 2435 until B.E. 2475

Period 3: After the Siamese Revolution in B.E. 2475

Periods 4-14: After the adoption of the National Economic and Social Development Plans 1-11 (B.E. 2504-2559);

1.2 Develop a archival database on water policies in Thailand in chronological order;

1.3 Analyze problems, causes of problems, and factors that determine water policies that may aligned with one another or change, as well as policy consequences in each of the 14 periods;

1.4 Analyze the current situations of water resources and management; and

1.5 Analyze key issues to be considered in developing future water policies.

### **Conceptual Framework**

Even though water policies have existed for a long time since the Sukhothai period until the present, there are many sources of water policies, including laws and regulations, ministerial statements to parliament, economic and social development plans, cabinet resolutions, and government administrative plans. These water policies include those that correspond to, and change according to, various causes and factors in each period. Because these policies have not been compiled into one source, previous review and studies were time-consuming and too incomplete to create lessons learned for future decision making. Therefore, in order to develop future water policy, it is necessary to create a knowledge based on water policy for future reference and research, while documenting the history of how policymaking has evolved from the past until the present.

### **Study Methods**

1. Review the literature on Thailand' water policies, including important events in the past until now;

2. Compile a archival database of water policies in Thailand in chronological order;

3. Analyze problems, causes of problems, and factors that determine water policies in each period, as well as policy outcomes, using a Matrix-Analysis method;

4. Analyze the current situations of water resources and management; and

5. Analyze key issues to be considered in developing future water policies.

## Study Data

The sources of data on water policies in Thailand include archives, laws and regulations, ministerial statements to parliament, cabinet resolutions, Economic and Social Development Plans 1-11, government administrative plans, committee resolutions, policies of relevant ministries, key events related to water management, and data from various research institutes.

## Research Reports

There are five research documents in this project. The main research report provides key findings that are compiled from the other four Supplementary Documents. Supplementary Documents 1 and 2 review water policies from the Sukhothai Period from B.E. 1762 until B.E. 2559, including key events pertaining to water policies in 14 historical periods. There are a total of 15 chapters in the two volumes.

Supplementary Document 3 analyzes the dynamics of water policies in Thailand. Chapter 16 analyzes policy changes and compares water policies as stated in the National Economic and Social Development Plans, ministerial statements to parliament, and cabinet resolutions, as well as the implementation of the policies. The focus is on policy changes and policy alignment and differences both in general and specific terms. Supplementary Document 4 describes policy consequences from the past until the present, comprising three chapters. Chapter 17 outlines water management in Thailand, focusing on five topics, namely (1) water management organizations, (2) laws relating to water resources management, (3) database systems on water resources, (4) problems in managing water resources, and (5) recommendations for water management in Thailand. Chapter 18 reviews and analyzes four water policies that faced public opposition: (1) opposition to dam construction and water resources development projects, (2) opposition to water resources management plan proposed by the 60<sup>th</sup> government, (3) opposition to collection of water charges from farmers, and (4) opposition to enactment of the Water Resources Act. Chapter 19 focuses on the current situations of water resources in Thailand, starting from a summary of the problems that were caused by previous water policies and still remain to this day. The chapter reviews and analyzes four issues, namely, (1) Thailand's current water capacity, (2) results of developing water sources, (3) water demand, and (4) Thailand's current problems related to water resources and management.

## Study results

Historical records show that the Thai state has continuously developed water policies from the Sukhothai period (B.E. 1762) until today (B.E. 2559), as water is considered an important factor for livelihoods and has important implications for the nation's social and economic development.

## Dynamics of Thailand's Water Policies

The review of Thailand's water policies from the past until now finds that water policies were originally initiated to serve agricultural and household consumption purposes. Such policies were later expanded to include other purposes of water usage, corresponding to changes in the country's socio-economic conditions. Thailand's previous water policies that generally aim to resolve water resources issues have three main specific objectives, namely: (1) water shortage or drought, (2) flood, and (3) water quality. Water policies in the past until now thus share similar key issues, as the majority of them focus on solving the three problems mentioned above, particularly the efforts to provide and develop

water sources. The differences among the policies lie in implementation or development of action plans, which were not able to implement every issue stated in the policies due to various factors. Such policies also change, subjective to the decisions of subsequent governments. As a result, water policies are not unified, and various problems accumulate over time. Consequently, the three water problems persist until today and are likely to worsen in the future.

### **Outcomes of past policies**

Thailand's past water policies have not resolved key water resources problems in the country. This is because the policies are not unified and not continuous. It is also because of the water management structure, which includes organizations that manage water resources, policy committees, relevant laws, and water database systems. Currently, as many as 29 organizations under 10 ministries and local governments are in charge of managing water resources and other related activities in Thailand from the upstream, midstream, and downstream areas. These many agencies all operate under their specific laws without integrating their efforts together. Without an agency that would function specifically as the platform for developing a common plan, there are overlapping and conflicting functions among these organizations. Meanwhile, a number of policy committees have been established by many, and continuously changing, versions of the Order of the Office of the Prime Minister and the Regulations of the Office of the Prime Minister. Currently, the National Water Resources Committee is the policy-level committee, which was established by the Order of the Office of the Prime Minister. The chairperson of the committee is the Prime Minister, with the Director-General of the Department of Water Resources serving as the secretariat.

There are currently 32 laws relating to water resources management in Thailand. The objectives of the laws include controlling and regulating water use in agriculture, consumption, manufacturing industry, energy industry, transportation, conservation, pollution control, etc. But the current laws are found to face management problems, as they are not unified, overlapping with one another, and outdated. There are also legal loopholes. To rectify these problems, a new Water Resources Act has been proposed to serve as the main law for water resources management in Thailand since B.E. 2536. But the law has failed to produce the intended outcomes. Currently, two bills are separately proposed by the Department of Water Resources and the National Reform Council. The review process by the government is ongoing.

Regarding the water database system, there are currently several agencies that compile water resources databases, but there are a number of problems, particularly in regard to public acceptance. Recently, the National Water Resources Committee had a resolution in June B.E. 2559 to revise the Act on the Establishment of the Hydro and Agro Informatics Institute (Public Organization) to serve as the national "data bank" for water and climate.

Thailand's water management systems and tools from the past until now face 10 problems: (1) lack of unified policies, (2) lack of master plans, (3) lack of main laws, (4) many relevant agencies without coordination, (5) lack of public participation and decentralization, (6) budget allocation by line agencies, (7) lack of information linkages among agencies and inadequate body of knowledge, (8) river basin organizations do not have adequate capabilities and are often rife with conflicts, (9) political parties are weak and impose conditions for negotiation, and (10) lack of tools to allocate water and rights to use water.

A key problem with water management in Thailand is the lack of public participation from the initial stage of project initiation. Limited public participation, together with the ecological impacts of water projects, led to public opposition to the government's water policies, including the opposition to construction projects of large water sources, such as Namjone Dam, Kaeng Krung Dam, Kaeng Suea Ten Dam, Mae Wong Dam, etc. Public opposition also targeted at water charging in irrigated agriculture and the Water Resources Bill.

Regarding Thailand's current water capacity, the natural water flow is estimated at an average of 285,227 million cubic meters, 102,139 of which is used. Under current situations, an additional amount of 49,610 million cubic meters needs to be provided, which indicates a shortage of water. Water demand in B.E. 2570 is estimated to increase by 5,079 million cubic meters for household consumption, tourism, and industrial production. This shows that the water shortage problem will intensify in the future. In addition, flooding and water quality problems are also expected to become more severe.

The reasons for the ten problems stated above, as well as the public opposition to the government's water policies, are fivefold: (1) unstable political situations and limited power to advocate for solutions; (2) social conditions with limited public participation leading to public opposition to the government's projects to develop water resources; (3) limited budget to develop water resources; (4) numerous institutes and agencies relating to water resources, but no integration among them; and (5) inadequate academic information that is acceptable to the society for developing water resources and disaster warning. All of these five factors are caused by the management structure of water resources that are not appropriate for solving problems.

The research team hence proposes that the management structure for water resources should adopt the "citizen-state" approach based on the principle of joint participation by the public sector, the private sector, and civil society. The key agencies in this management structure include the National Water Resources Committee, the Secretariat Office of the National Water Resources Committee, the National Water Information Center, the River Basin Committees, and the Sub-River Basin Sub-Committees. These principles and management structure should be stated explicitly in the main National Water Resources Act.

## บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต” มีวัตถุประสงค์หลัก 5 ด้าน คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายน้ำที่ได้กำหนดขึ้นจากอดีตถึงปัจจุบัน (2) จัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุเพื่อให้ผู้นุชนใช้ค้นคว้าและอ้างอิง (3) เพื่อศึกษา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย (4) เพื่อศึกษาสถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน (5) เพื่อเสนอประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำเพื่ออนาคต

ผลจากการวิจัยพบว่าจากหลักฐานที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายน้ำมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) โดยเริ่มต้นจากน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค และได้ขยายไปสู่การใช้น้ำเพื่อกิจกรรมอื่น ในเวลาต่อมาตามการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบันนั้นสรุปได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำ 3 ประการ คือ (1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง (2) อุทกภัย และ (3) คุณภาพน้ำ สาธารณะสำคัญของนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน ถึงแม้จะไม่มีเอกภาพแต่มีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะส่วนใหญ่แล้วเน้นการแก้ปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ โดยเฉพาะการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำจะแตกต่างกันเพียงแต่การขับเคลื่อนหรือการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นรองรับนโยบาย แต่ปัญหาทั้ง 3 ประการยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากมีสาเหตุของปัญหา 5 ประการ คือ (1) การเมืองที่ขาดเสถียรภาพและแรงผลักดันในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง (2) เงื่อนไขทางสังคมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีการต่อต้านโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำของรัฐ (3) การขาดแคลนงบประมาณที่จะดำเนินการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (4) มีสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนมาก แต่ขาดการบูรณาการและหน่วยงานที่เป็นกลางในการจัดทำแผนเป็นการเฉพาะ และ (5) ขาดข้อมูลทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับของสังคมที่จะนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรน้ำรวมทั้งการเตือนภัยพิบัติ โดยเฉพาะระบบฐานข้อมูลน้ำ โดยสาเหตุหลักแล้วปัญหาทั้ง 5 ประการนี้มาจาก “โครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่เหมาะสมต่อการแก้ปัญหา” คณะวิจัยจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบ “ประชารัฐ” โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่สำคัญคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา โดยมีเงื่อนไขว่าทั้งหลักการและโครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นบทบัญญัติในกฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำแห่งชาติ

## Abstract

The research project “Thai Water Policy: Knowledge Base for the Future” has five objectives, as follows: (1) To compile Thailand’s water policies from the past until the present; (2) To develop a archival database on Thailand’s water policies arranged in chronological order for future generations to use for reference and research; (3) To study the problems, causes of problems, and factors that cause water policies in different periods to align with one another or to change, as well as policy consequences; (4) To study the current situations of water resources and management; and (5) To propose key issues to be considered in developing future water policies.

The research findings find that, according to historical records, the Thai state has continuously developed water policies from the Sukhothai period (B.E. 1726) until today (B.E. 2559). Water policies were originally initiated to serve agricultural and household consumption purposes, and later expanded to include other purposes of water usage, corresponding to changes in the country’s socio-economic conditions. Thailand’s previous water policies that generally aim to resolve water resources issues have three main specific objectives, namely: (1) water shortage or drought, (2) flood, and (3) water quality. Water policies in the past until now thus share similar key issues, as the majority of them focus on solving the three problems, particularly the efforts to provide and develop water sources. The differences among the policies lie in implementation or development of action plans. The three water problems persist until today and are likely to worsen in the future.

There are five main reasons for the water problems: (1) unstable political situations and limited power to advocate for solutions; (2) social conditions with limited public participation leading to public opposition to the government’s projects to develop water resources; (3) limited budget to develop water resources; (4) numerous institutes and agencies relating to water resources, but no integration; and (5) inadequate academic information that is acceptable to the society for developing water resources and disaster warning. All of these five factors are caused by the management structure of water resources that are not appropriate for solving problems. The research team hence proposes that the management structure for water resources should adopt the “citizen-state” approach based on the principle of joint participation by the public sector, the private sector, and civil society. The key agencies in this management structure include the National Water Resources Committee, the Secretariat Office of the National Water Resources Committee, the National Water Information Center, the River Basin Committees, and the Sub-River Basin Sub-Committees. These principles and management structure should be stated explicitly in the main National Water Resources Act.

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
บทคัดย่อ	ฅ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	1-1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1-1
1.2 วัตถุประสงค์	1-1
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย	1-2
1.4 คำจำกัดความ	1-3
เอกสารอ้างอิง	1-4
<b>บทที่ 2 การปกครองของราชอาณาจักรไทย</b>	2-1
2.1 ประวัติศาสตร์การปกครองของราชอาณาจักรไทย	2-1
2.2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศหลัง พ.ศ. 2475	2-2
เอกสารอ้างอิง	2-6
<b>บทที่ 3 พลวัตนโยบายน้ำไทย</b>	3-1
3.1 นโยบายน้ำไทยก่อนมีการสถาปนากระทรวงเกษตรพินิจการ (พ.ศ. 1762-2435)	3-1
3.2 นโยบายน้ำไทยหลังมีการสถาปนากระทรวงเกษตรพินิจการ (พ.ศ. 2435-2475)	3-1
3.3 นโยบายน้ำไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475	3-2
3.4 นโยบายน้ำในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 (พ.ศ. 2504-2559)	3-2
<b>บทที่ 4 ผลจากนโยบายน้ำไทย</b>	4-1
4.1 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย	4-1
4.2 นโยบายน้ำไทยที่มีการคัดค้าน	4-20
4.3 สถานการณ์ทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบัน	4-26
เอกสารอ้างอิง	4-31
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอเพื่ออนาคต</b>	5-1
5.1 สรุป	5-1
5.2 ข้อเสนอเพื่ออนาคต	5-5

## สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2-1	ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ	2-2
ตารางที่ 2-2	รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ	2-4
ตารางที่ 3-1	ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11	3-16
ตารางที่ 3-2	ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล	3-18
ตารางที่ 3-3	การเปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายน้ำแห่งชาติ (พ.ศ. 2543) กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558)	3-19
ตารางที่ 4-1	แสดงหน่วยงานที่มีภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	4-3
ตารางที่ 4-2	สรุปประเด็นการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะปัจจุบันกับใน (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำ และสภาพปฏิรูปแห่งชาติ	4-6
ตารางที่ 4-3	ลำดับเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน	4-8
ตารางที่ 4-4	วัตถุประสงค์และพื้นที่บังคับใช้ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน	4-9
ตารางที่ 4-5	สาระสำคัญที่แตกต่างของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำ และสภาพปฏิรูปแห่งชาติ	4-14
ตารางที่ 4-6	ฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำ : องค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย	4-15

## สารบัญรูป

รูปที่ 1	การวิเคราะห์สถานการณ์การบริหารจัดการน้ำโดยใช้ระบบ DPSIR	4-30
----------	---	------

### ภาคผนวก

ภาคผนวก 1	บทความสำหรับการเผยแพร่ นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต	ผ1-1
ภาคผนวก 2	กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์	ผ2-1
ภาคผนวก 3	ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และ กิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว	ผ3-1

บทที่ 1

---

บทนำ

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

ในช่วงปลายปี 2554 ได้เกิดอุทกภัยที่รุนแรงขึ้นในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางของประเทศไทย สร้างความเสียหายมีมูลค่าสูงถึง 1.4 ล้านล้านบาท (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2558: 4) หลังจากนั้นเพียง 3 ปี ในปลายปี 2557 ถึงกลางปี 2558 ก็ได้เกิดภัยแล้งอย่างรุนแรงขึ้นในพื้นที่บางส่วนของประเทศทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง ที่ขาดแคลนน้ำจนไม่สามารถทำนาปีได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ วิกฤติน้ำที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงทั้งอุทกภัยและภัยแล้งนี้ได้รับความสนใจจากสังคมไทยว่าวิกฤติดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยสาเหตุใด เป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศหรือเกิดจากนโยบายการบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นผลรวมของสาเหตุทั้ง 2 ประการ

หากพิจารณาถึงสาเหตุทั้ง 2 ประการที่กล่าวข้างต้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่ผันผวนมากขึ้นน้ำท่วมหรือฝนตกน้อยส่งผลให้เกิดภัยแล้งนั้นเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถจะควบคุมได้ แต่โยบายนั้นสามารถกำหนดขึ้นเพื่อรองรับสถานการณ์อุทกภัยและภัยแล้งดังกล่าวได้ตามควรแก่กรณี อย่างไรก็ตามจากการศึกษาในอดีตของสถาบันและนักวิชาการต่างๆ เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2544: ก) กัมปนาท ภักดีกุล (2554: 24) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2555: 1) พบว่านโยบายน้ำในอดีตไม่มีเอกภาพและไม่มีกรอบการควมร่วมมือกัน แม้แต่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 ก็ยังคงมีข้อสังเกตจากผู้มีส่วนได้เสียว่าไม่มีรายละเอียดโครงการและการลงทุน (สิทธิณี ห่วงนาค, 2558: B-12) ประกอบกับในขณะนี้เขื่อนใหญ่ 4 เขื่อน ที่ส่งน้ำให้กับกลุ่มน้ำเจ้าพระยามีน้ำในเขื่อนน้อยมากเหมือนช่วงเริ่มต้นที่เขื่อนเพิ่งจะก่อสร้างแล้วเสร็จและเริ่มสะสมน้ำ ซึ่งอาจจะใช้เวลาหลายปีเพื่อให้มีปริมาณเก็บกักตามที่ได้กำหนดไว้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนว่านโยบายน้ำในอดีตนั้น ได้กำหนดไว้อย่างไรเพื่อรองรับสถานการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งอาจจะต้องกำหนดนโยบายน้ำในอนาคตขึ้นใหม่ เมื่อศึกษาเบื้องต้นพบว่ารัฐไทยได้กำหนดนโยบายน้ำมาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่กรุงสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน แต่นโยบายน้ำดังกล่าวนี้มีที่มาจากหลายแหล่ง ทั้งจากกฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ มติคณะรัฐมนตรี และแผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น นโยบายน้ำเหล่านี้ไม่มีการรวบรวมไว้ในที่เดียวกัน การค้นคว้าและศึกษาจึงใช้เวลามาก และไม่ครบถ้วนต่อการนำบทเรียนในอดีตมาวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจหากจะกำหนดนโยบายขึ้นในอนาคตจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า และเป็นเอกสารอ้างอิง ตลอดจนเป็นการบันทึกประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายในอดีตจนถึงปัจจุบันว่าเป็นมาอย่างไรอีกประการหนึ่งด้วย

#### 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อรวบรวมนโยบายน้ำที่ได้กำหนดขึ้นจากอดีตถึงปัจจุบัน

1.2.2 จัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุเพื่อให้อนุชนใช้ค้นคว้าและอ้างอิง

- 1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย
- 1.2.4 เพื่อศึกษาสถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน
- 1.2.5 เพื่อเสนอประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำในอนาคต

### 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการดำเนินการที่ใช้วรรณกรรมปริทัศน์ โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

- (1) จะเป็นการรวบรวมนโยบายน้ำไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่งเป็น 14 ระยะ คือ
- ระยะที่ 1 ก่อนมีการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ โดยเริ่มต้นตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย พ.ศ. 1762
  - ระยะที่ 2 ภายหลังการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2475
  - ระยะที่ 3 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475
  - ระยะที่ 4 ถึงระยะที่ 14 ภายหลังการมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2504-2559) รวม 11 ระยะ
- (2) จัดทำเป็นฐานข้อมูลนโยบายน้ำไทย โดยเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุ
- (3) วิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลงรวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย รวม 14 ระยะ
- (4) วิเคราะห์สถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน
- (5) วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำในอนาคต

#### 1.3.2 วิธีดำเนินการวิจัย (research methodology)

##### (1) กรอบแนวคิดในการศึกษา

ถึงแม้ว่าได้มีการกำหนดนโยบายน้ำมาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยมาจนถึงปัจจุบันก็ตาม แต่นโยบายน้ำดังกล่าวนี้มีที่มาจากหลายแหล่ง ทั้งจากกฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ มติคณะรัฐมนตรี และแผนบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งนโยบายน้ำดังกล่าวนี้มีทั้งที่มีความสอดคล้องและเปลี่ยนแปลงจากการกำหนดขึ้นแต่ละครั้งหรือแต่ละช่วงเวลาด้วยสาเหตุและปัจจัยต่างๆ อย่างไรก็ตามนโยบายน้ำเหล่านี้ไม่มีการรวบรวมไว้ในที่เดียวกัน การค้นคว้าและศึกษาจึงใช้เวลามากและไม่ครบถ้วนต่อการนำบทเรียนจากนโยบายแต่ละเรื่องในอดีตมาวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจหากจะมีการกำหนดนโยบายน้ำขึ้นใหม่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า และเป็นเอกสารอ้างอิง ตลอดจนเป็นการบันทึกประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายในอดีตจนถึงปัจจุบันว่าเป็นมาอย่างไรอีกประการหนึ่งด้วย

##### (2) วิธีการศึกษา

- (2.1) ทบทวนวรรณกรรมนโยบายน้ำของไทย รวมทั้งเหตุการณ์ที่สำคัญจากอดีตถึงปัจจุบัน
- (2.2) จัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำโดยเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุ
- (2.3) วิเคราะห์ถึงปัญหา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆมีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลงรวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายโดยวิธี Matrix Analysis

- (2.4) วิเคราะห์สถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน
- (2.5) วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำในอนาคต

### (3) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ที่มาของข้อมูลนโยบายน้ำไทยที่จะทำการรวบรวมนั้น จะมาจากจดหมายเหตุ กฎและระเบียบ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 แผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งมติของคณะกรรมการ นโยบายของกระทรวงต่างๆ และ เหตุการณ์ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งข้อมูลจากสถาบันวิจัยต่างๆ

#### 1.4 คำจำกัดความ

“นโยบาย” หมายความว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542: 563)

“น้ำ” หมายความว่า น้ำในบรรยากาศ น้ำบนผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำทะเลในอาณาเขต (มาตรา 4 ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม 2558)

## เอกสารอ้างอิง

1. กัมปนาท ภัคติกุล. 2554. *จุดอ่อนการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย เอกสารประกอบการประชุมวิชาการพระราชดำริ : แสงส่องสู่ทางออกจากวิกฤติน้ำท่วม*. วันที่ 2 ธันวาคม 2554 ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์.
2. คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2555. *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำ.
3. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์. 2558. *การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
4. ราชบัณฑิตสถาน. 2542. *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ. 2542*. โรงพิมพ์นานมีบุคส์พับลิเคชั่น จำกัด.
5. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2544. *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย*.
6. สิทธิณี ห่วงนาค. 2558. *สับยุทธศาสตร์น้ำ คสช. ปิดลับละเลย 1.1 แสนล้าน*. หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ วันที่ 18 พฤษภาคม 2558.

## บทที่ 2

---

### การปกครองของราชอาณาจักรไทย

## บทที่ 2

### การปกครองของราชอาณาจักรไทย

#### 2.1 ประวัติศาสตร์การปกครองของราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุที่ว่าการศึกษาเรื่องนี้เป็นการทบทวนถึงประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายน้ำของไทยที่มีมาตั้งแต่อดีตอันยาวนานถึงปัจจุบัน จึงได้ลำดับประวัติศาสตร์และการปกครองของราชอาณาจักรไทยโดยสังเขปตามลำดับเวลาดังนี้

ดินแดนที่ตั้งของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนี้จากหลักฐานทางโบราณคดีพบว่าตั้งแต่ยุคหินเก่าเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันมีมนุษย์อาศัยอยู่มาโดยตลอด (ศรีศักร วัลลิโภดม, 2532 : 11) ก่อนที่กรุงสุโขทัยจะสถาปนาขึ้น ในพุทธศตวรรษที่ 18 มีเมืองหรือรัฐในสมัยโบราณตั้งอยู่ในภาคต่างๆ ทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลางและภาคเหนือ เมืองหรือรัฐที่เกิดขึ้นในภาคเหนือ นับตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 6 นั้นเข้าใจว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยคนไทย โดยมีศูนย์กลางทางการปกครองอยู่ที่เมืองเชียงแสน ต่อมาในสมัยพระเจ้ามังรายได้ทรงย้ายศูนย์กลางทางปกครองจากเชียงแสนมาอยู่ที่เชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 1839 ส่วนในภาคกลางจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ระบุว่าในช่วงพุทธศตวรรษที่ 11-18 มอญและเขมรผลักดันการเข้าครอบครองดินแดนในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาได้สิ้นสุดลงจึงเกิดอาณาจักรของคนไทยขึ้นหลายอาณาจักร เช่น สุโขทัยและอยุธยา (วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, 2545: 33)

ถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดที่ว่าบรรพบุรุษของคนไทย ก่อนจะมาอยู่ในดินแดนที่ตั้งของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันมาจากหลายแนวคิดก็ตาม วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์, (2545: 34) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า แนวคิดที่มีความเป็นไปได้คือแนวคิดที่เสนอว่าคนไทยน่าจะมาจากภาคกลางหรือตอนใต้ของจีน และอีกแนวคิดหนึ่งคือคนไทยไม่ได้อพยพมาจากไหนแต่อยู่ในดินแดนที่เป็นที่ตั้งของประเทศไทยในปัจจุบันนี้เอง

##### 2.1.1 การปกครองของราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2475

การปกครองของราชอาณาจักรไทย จะแบ่งออกเป็นช่วงระยะเวลาต่างๆ ดังนี้

###### (1) อาณาจักรสุโขทัย (พ.ศ. 1762-1982)

ขุนศรีอินทราทิตย์สถาปนาอาณาจักรสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2533: 231) ต่อมาได้เสื่อมลงและตกเป็นเมืองขึ้นของรัฐไทยอีกรัฐหนึ่ง คืออาณาจักรอยุธยา

###### (2) อาณาจักรอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)

พระเจ้าอู่ทองทรงก่อตั้งอาณาจักรอยุธยา เมื่อ พ.ศ. 1893 ในสมัยนี้ได้เริ่มการติดต่อกับชาติตะวันตก เช่น โปรตุเกส ดัตช์ ฝรั่งเศส จีน และญี่ปุ่น อาณาจักรอยุธยาเริ่มเสื่อมอำนาจลงราวพุทธศตวรรษที่ 24 ต่อมาแพ้สงครามต่อพม่า เมื่อปี พ.ศ. 2310 อาณาจักรอยุธยาดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้ 417 ปี

###### (3) กรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325)

หลังจากที่สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีได้ขับไล่กองทัพพม่าออกจากแผ่นดินไทย ทำการรวมชาติ และได้ย้ายเมืองหลวงมาอยู่ที่กรุงธนบุรี ใน พ.ศ. 2310 กรุงธนบุรีเป็นราชธานีอยู่ได้ 15 ปี

###### (4) กรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. 2325 - ปัจจุบัน)

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ได้สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2325 มีระยะเวลาการครองราชย์ของแต่ละรัชกาล ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 ระยะเวลาในการครองราชย์ของรัชกาลต่างๆ

รัชกาลที่	กษัตริย์ไทย	พ.ศ.
1	พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก	2325-2352
2	พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย	2352-2367
3	พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว	2367-2394
4	พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	2394-2411
5	พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว	2411-2453
6	พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว	2453-2468
7	พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	2468-2477
8	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล	2477-2489
9	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช	2489-2559

ที่มา : คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี (2525ก, 2525ข)

## 2.2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศหลัง พ.ศ. 2475

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525ข: 258)

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) ได้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 61 คณะ ดังรายละเอียดในตารางที่ 2-2

การแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระยะ นั้นเนื่องจากที่มาของอำนาจในการกำหนดนโยบายได้เปลี่ยนแปลง จากอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจของราษฎร ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475<sup>1)</sup> มาตรา 1 มาตรา 2 และมาตรา 7 ดังนี้

“มาตรา 1 อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย

มาตรา 2 ให้มีบุคคลและคณะบุคคลดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่ได้กล่าวต่อไปในธรรมนูญ คือ

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร
4. ศาล

มาตรา 7 การกระทำใดๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

<sup>1)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2475

รอง ศยามานนท์ (2525: 38) ได้สรุปสาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ไว้ดังนี้

“1. กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่นๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์

2. สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้นเมื่อ กษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันได้บังคับใช้

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้ใดผู้หนึ่งก็ได้”

นอกจากนี้ รอง ศยามานนท์ (2525: 39) ยังได้สรุปไว้ด้วยว่า “ธรรมนูญการปกครอง ฉบับชั่วคราวแสดงว่าคณะราษฎรได้อำนาจการปกครองไว้ทั้งหมด แม้แต่เสนาบดีก็ต้องขึ้นต่อคณะราษฎร”

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>1)</sup> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบทบัญญัติ มาตรา 1 มาตรา 2 มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 ดังนี้

“ มาตรา 1 สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“ มาตรา 6 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำ และยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

<sup>1)</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475

ตารางที่ 2-2 รัฐบาลและระยะเวลาการบริหารประเทศ

ลำดับที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
1.	28 มิถุนายน 2475 - 10 ธันวาคม 2475	พระยามโนปกรณ์นิติธาดา <sup>1</sup>
2.	10 ธันวาคม 2475 - 1 เมษายน 2476	พระยามโนปกรณ์นิติธาดา <sup>1</sup>
3.	1 เมษายน 2476 - 20 มิถุนายน 2476	พระยามโนปกรณ์นิติธาดา <sup>1</sup>
4.	21 มิถุนายน 2476 - 16 ธันวาคม 2476	พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>
5.	16 ธันวาคม 2476 - 22 กันยายน 2477	พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>
6.	22 กันยายน 2477 - 9 สิงหาคม 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>
7.	9 สิงหาคม 2480 - 21 ธันวาคม 2480	พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>
8.	21 ธันวาคม 2480 - 16 ธันวาคม 2481	พระยาพหลพลพยุหเสนา <sup>1</sup>
9.	16 ธันวาคม 2481 - 7 มีนาคม 2485	นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม <sup>1</sup>
10.	7 มีนาคม 2485 - 1 สิงหาคม 2487	จอมพลแปลกพิบูลสงคราม <sup>1</sup>
11.	1 สิงหาคม 2487 - 31 สิงหาคม 2488	นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>
12.	31 สิงหาคม 2488 - 17 กันยายน 2488	นายทวี บุญยเกตุ <sup>1</sup>
13.	17 กันยายน 2488 - 31 มกราคม 2489	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>
14.	31 มกราคม 2489 - 24 มีนาคม 2489	นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>
15.	24 มีนาคม 2489 - 11 มิถุนายน 2489	นายปรีดี พนมยงค์ <sup>1</sup>
16.	11 มิถุนายน 2489 - 23 สิงหาคม 2489	นายปรีดี พนมยงค์ <sup>1</sup>
17.	23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490	พล.ร.ต.ถวัลย์ อ่างนาวาสวัสดิ์ <sup>1</sup>
18.	30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490	พล.ร.ต.ถวัลย์ อ่างนาวาสวัสดิ์ <sup>1</sup>
19.	10 พฤศจิกายน 2490 - 21 กุมภาพันธ์ 2491	นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>
20.	21 กุมภาพันธ์ 2491 - 8 เมษายน 2491	นายควง อภัยวงศ์ <sup>1</sup>
21.	8 เมษายน 2491 - 25 มิถุนายน 2492	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>
22.	25 มิถุนายน 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>
23.	29 พฤศจิกายน 2494 - 6 ธันวาคม 2494	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>
24.	6 ธันวาคม 2494 - 24 มีนาคม 2495	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>
25.	24 มีนาคม 2495 - 21 มีนาคม 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>
26.	21 มีนาคม 2500 - 16 กันยายน 2500	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม <sup>1</sup>
27.	21 กันยายน 2500 - 1 มกราคม 2501	นายพจน์ สารสิน <sup>1</sup>
28.	1 มกราคม 2501 - 20 ตุลาคม 2501	พลโทถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>
29.	9 กุมภาพันธ์ 2502 - 9 ธันวาคม 2506	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ <sup>1</sup>
30.	9 ธันวาคม 2506 - 7 มีนาคม 2512	พลเอกถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>
31.	7 มีนาคม 2512 - 17 พฤศจิกายน 2514	จอมพลถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>
32.	18 ธันวาคม 2515 - 14 ตุลาคม 2516	จอมพลถนอม กิตติขจร <sup>1</sup>
33.	14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ <sup>1</sup>
34.	27 พฤษภาคม 2517 - 15 กุมภาพันธ์ 2518	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ <sup>1</sup>
35.	15 กุมภาพันธ์ 2518 - 14 มีนาคม 2518	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>
36.	14 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช <sup>1</sup>
37.	20 เมษายน 2519 - 25 กันยายน 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>
38.	25 กันยายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช <sup>1</sup>

## ตารางที่ 2-2 (ต่อ)

ลำดับที่	ระยะเวลา	นายกรัฐมนตรี
39.	8 ตุลาคม 2519 - 20 ตุลาคม 2520	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร <sup>1</sup>
40.	11 พฤศจิกายน 2520 - 12 พฤษภาคม 2522	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ <sup>1</sup>
41.	12 พฤษภาคม 2522 - 3 มีนาคม 2523	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ <sup>1</sup>
42.	3 มีนาคม 2523 - 30 เมษายน 2526	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ <sup>1</sup>
43.	30 เมษายน 2526 - 5 สิงหาคม 2529	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ <sup>1</sup>
44.	5 สิงหาคม 2529 - 4 สิงหาคม 2531	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ <sup>1</sup>
45.	4 สิงหาคม 2531 - 9 ธันวาคม 2533	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ <sup>1</sup>
46.	9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ <sup>1</sup>
47.	2 มีนาคม 2534 - 7 เมษายน 2535	นายอานันท์ ปันยารชุน <sup>1</sup>
48.	7 เมษายน 2535 - 10 มิถุนายน 2535	พลเอกสุจินดา คราประยูร <sup>1</sup>
49.	10 มิถุนายน 2535 - 23 กันยายน 2535	นายอานันท์ ปันยารชุน <sup>1</sup>
50.	23 กันยายน 2535 - 13 กรกฎาคม 2538	นายชวน หลีกภัย <sup>1</sup>
51.	13 กรกฎาคม 2538 - 25 พฤศจิกายน 2539	นาย บรรหาร ศิลปอาชา <sup>1</sup>
52.	25 พฤศจิกายน 2539 - 9 พฤศจิกายน 2540	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ <sup>1</sup>
53.	14 พฤศจิกายน 2540 - 17 กุมภาพันธ์ 2544	นาย ชวน หลีกภัย <sup>1</sup>
54.	17 กุมภาพันธ์ 2544 - 11 มีนาคม 2548	พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร <sup>2</sup>
55.	11 มีนาคม 2548 - 19 กันยายน 2549	พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร <sup>3</sup>
56.	8 ตุลาคม 2549 - 6 กุมภาพันธ์ 2551	พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ <sup>4</sup>
57.	6 กุมภาพันธ์ 2551 - 8 กันยายน 2551	นาย สมักร สุนทรเวช <sup>5</sup>
58.	24 กันยายน 2551 - 2 ธันวาคม 2551	นาย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ <sup>6</sup>
59.	20 ธันวาคม 2551 - 9 สิงหาคม 2554	นาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ <sup>7</sup>
60.	9 สิงหาคม 2554 - 9 ธันวาคม 2556	นางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร <sup>8,9,10</sup>
61.	30 สิงหาคม 2557-ปัจจุบัน	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา <sup>11</sup>

ที่มา : <sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2540)<sup>2</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2544)<sup>3</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2548)<sup>4</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2549)<sup>5</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ก)<sup>6</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ข)<sup>7</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2551ค)<sup>8</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2554)<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 115ก วันที่ 9 ธันวาคม 2556<sup>10</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1 วันที่ 22 พฤษภาคม 2557<sup>11</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2557)

## เอกสารอ้างอิง

1. กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม, วิจัย วิศวะ, สวาท เสนาณรงค์, สืบแสง พรหมบุญ, เสถียรพงษ์ วรรณปก และณรงค์ พ่วงพิศ. 2533. *ประเทศของเรา 1-2*. บริษัทอักษรเจริญทัศน์ จำกัด กทม.
2. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี . 2525ก. *ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475*. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
3. คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. 2525ข. *ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน*. จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
4. รอง ศยามานนท์. 2525. *ความคลี่คลายของระบอบประชาธิปไตย*. ในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน (บทที่ 2) จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พุทธศักราช 2525 อมรินทร์การพิมพ์ กรุงเทพมหานคร.
5. วัลลภา รุ่งศิริแสงรัตน์. 2545. *บรรพบุรุษไทย: สมัยก่อนสุโขทัยและสมัยสุโขทัย*. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กทม.
6. ศรีศักร วัลลิโภดม. 2532. *เมืองโบราณในอาณาจักรสุโขทัย*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
7. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540. *รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน มปท.*
8. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2544. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544*.
9. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2548. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2548*.
10. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤศจิกายน 2549*.
11. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ก. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551*.
12. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ข. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี วันที่ 7 ตุลาคม 2551*.
13. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2551ค. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2551*.

14. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2554. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา* โดย นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554.
15. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2557. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ* โดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. วันที่ 12 กันยายน 2557.

#### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

บทที่ 3

---

พลวัตนโยบายน้ำไทย

## บทที่ 3

### พลวัตนโยบายน้ำไทย

จากการทบทวนนโยบายน้ำในอดีตถึงปัจจุบันพบว่านโยบายน้ำไทยมีขอบเขตที่กว้างขวาง นอกจากเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติแล้ว ยังกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาด้วย เพื่อให้เห็นพลวัตของนโยบายน้ำไทย ในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงที่มาของนโยบายน้ำที่แบ่งออกเป็น 4 ระยะ คือ

- (1) นโยบายน้ำไทยก่อนมีการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ (พ.ศ.1762-2435)
- (2) นโยบายน้ำไทยภายหลังการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ (พ.ศ. 2435-2475)
- (3) นโยบายน้ำไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2475-2504)
- (4) นโยบายน้ำไทย ภายหลัมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ.2504-2559)

#### 3.1 นโยบายน้ำไทยก่อนมีการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ (พ.ศ. 1762-2435)

นโยบายน้ำในสมัยกรุงสุโขทัยเมื่อ พ.ศ. 1762 ได้กำหนดขึ้นเพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภค ในช่วงเวลาเดียวกันในอาณาจักรล้านนา ได้มีการประกาศใช้กฎหมายคือมังรายศาสตร์ ใน พ.ศ. 1839 ซึ่งเน้นการจัดการระบบชลประทานแบบเหมืองฝายเพื่อการเกษตร ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งเป็นเกาะมีน้ำท่าอุดมสมบูรณ์นโยบายน้ำในสมัยนี้เป็นการขุดคลองเพื่อการคมนาคม อย่างไรก็ตามในสมัยพระเจ้านารายณ์มหาราชมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำที่ทะเลชุบศรและอ่างเก็บน้ำซับเหล็ก ที่จังหวัดลพบุรี และวางท่อน้ำเข้ามายังพระราชวังในอำเภอเมืองลพบุรี ซึ่งเป็นการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค ต่อมาในสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. 2310-2323) มีนโยบายน้ำเพื่อคมนาคมโดยการขุดคลองหลายสาย เช่นเดียวกับสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นตั้งแต่รัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2367-2394) มีการขุดคลองทั้งเพื่อการคมนาคมและเปิดพื้นที่ทางเกษตรมากขึ้น มีการสร้างทำนบปิดกั้นลำน้ำธรรมชาติเพื่อเก็บกักน้ำไว้ทำนาแขวงเมืองกรุงเก่า แขวงเมืองลพบุรี และแขวงเมืองอ่างทอง รวมทั้งการตั้งเสาหินวัดระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเมื่อ พ.ศ. 2374 ทำให้ประเทศไทยมีข้อมูลสถิติน้ำมาจนถึงปัจจุบัน ในสมัยรัชกาลที่ 4 (พ.ศ. 2394-2411) ประเทศไทยได้เซ็นสัญญาเบาริง (Bowring treaty) กับประเทศอังกฤษ ในปี พ.ศ. 2398 มีการอนุญาตให้ส่งข้าวขายต่างประเทศได้ จึงมีการขุดคลองหลายสายเพื่อพัฒนาพื้นที่ทำการเกษตร นโยบายน้ำในสมัยนี้จึงมีทั้งเพื่อการเกษตรและการคมนาคม ในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411-2435) มีการขุดคลองหลายสายเพื่อเปิดพื้นที่การเกษตร เช่น คลองรังสิต โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมเนียมคลอง พ.ศ. 2413 และประกาศพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) และประกาศขุดคลอง พ.ศ. 2420

#### 3.2 นโยบายน้ำภายหลังมีการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการ (พ.ศ. 2435-2475)

ในช่วงนี้ยังอยู่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ภายหลัมีการสถาปนาระทรวงเกษตรพินชการในปี พ.ศ. 2435 แล้วต่อมาได้มีการสถาปนาระทรวงเกษตรราธิการขึ้นในปี พ.ศ. 2442 ในสมัยนี้เป็นการเริ่มต้นระบบชลประทานในประเทศไทย โดยการจัดตั้งกรมคลองในกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อ พ.ศ. 2445 และเริ่มต้นการประปาโดยตั้งโรงสูบน้ำที่สำแล จังหวัดปทุมธานี แล้วขุดคลองส่งน้ำมายังโรงกรองน้ำสามเสน นโยบายน้ำในรัชกาลนี้จึงเป็นทั้งเพื่อการเกษตรคมนาคม อุปโภคและบริโภค ต่อมาในรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2468) ได้มีการเปิดการประปากรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2457 และเปลี่ยนชื่อ กรมคลอง เป็นกรมท่อน้ำ นโยบายในรัชกาลนี้จึงเป็นเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค

ในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2468-2477) มีการเปลี่ยนชื่อกรมท่อน้ำ เป็นกรมชลประทาน เมื่อ พ.ศ. 2470 ได้มีการขยายโครงการชลประทานออกไปในภาคต่างๆ นโยบายน้ำในสมัยรัชกาลนี้เป็นเพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภค และการคมนาคม

### 3.3 นโยบายน้ำไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475

ในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2504 ก่อนมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) นั้นมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ รวม 28 คณะ คือคณะที่ 1 ถึงคณะที่ 28 มีนโยบายที่เน้นเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะการขยายโครงการชลประทานโดยมีการสร้างเขื่อนทดน้ำเจ้าพระยาและคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2495 ได้มีการสร้างการประปาที่จังหวัดลพบุรีและขยายไปยังจังหวัดอื่นๆ อีกหลายจังหวัด การเปลี่ยนแปลงของนโยบายน้ำในช่วงนี้มีน้อยมาก มีเพียงแต่เพิ่มเติมขอบเขตของการปฏิบัติงานมากขึ้น

### 3.4. นโยบายน้ำในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 (พ.ศ. 2504-2559)

เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ในปี พ.ศ. 2559 เป็นเวลา 55 ปี มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 33 คณะ จึงมีพลวัตนโยบายน้ำเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะ โดยมีนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นจาก 3 แหล่ง คือ (1) จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2) คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา และ (3) มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์ถึงความสอดคล้อง ความต่อเนื่องและความแตกต่าง โดยจะวิเคราะห์รวม 3 เรื่อง คือ (1) การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายน้ำในภาพรวม (2) การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเฉพาะเรื่องที คณะรัฐมนตรีมีมติและดำเนินการ และ (3) กรณีตัวอย่างของความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทย ดังต่อไปนี้

#### 3.4.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายน้ำในภาพรวม

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาล 2 คณะ คือ คณะที่ 29 ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลคณะที่ 30 ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

สถานการณ์ของทรัพยากรน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือการใช้น้ำและที่ดินในท้องที่ที่มีการชลประทานยังได้ผลไม่เต็มที่เพราะการก่อสร้างบางโครงการยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จึงได้เน้นการก่อสร้างโครงการชลประทาน เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตด้านการเกษตรและเร่งรัดการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลให้แล้วเสร็จ และมีนโยบายการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรเมื่อโครงการชลประทานได้ผลบริบูรณ์ ในส่วนนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภานั้นได้เน้นการพัฒนาด้านการชลประทานเช่นเดียวกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายและดำเนินการโดยการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานด้านแหล่งน้ำโดยการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง จัดหาน้ำอุปโภคบริโภค ทั้งในชนบทและพระนครและธนบุรี มีการกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อพัฒนาการเกษตรและการชลประทานในพื้นที่ภาคกลาง รวมทั้งมีการเสนอให้เก็บค่าน้ำชลประทานมีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (ความจุ 100 ล้าน ลบ.ม ขึ้นไป) ดังนี้ (1) เขื่อนภูมิพล (2) เขื่อนสิริกิติ์ (3) เขื่อนบางพระ (4) เขื่อนลำปาว (5) เขื่อนอุบลรัตน์ (6) เขื่อนน้ำพุง (7) อ่างเก็บน้ำลำตะคอง (8) เขื่อนกัวลม (9) อ่างเก็บน้ำกระเสียว (10) อ่างเก็บน้ำลำพระเพลิง มีการกู้เงินจากธนาคารโลกสำหรับโครงการแก่งกระเจาน และมีการเปิดเขื่อนภูมิพลในปี 2507 จึงสรุปได้ว่า “มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงระหว่างนโยบายทั้ง 3 แหล่ง โดยเฉพาะการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ เพื่อการชลประทาน ยกเว้นการเก็บค่าน้ำชลประทานที่ยังมิได้ดำเนินการ”

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาลคณะที่ 30 และ 31 ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือการดำเนินงานพัฒนาด้านชลประทานมีปัญหาในการกู้เงิน การเวนคืนที่ดิน การอพยพราษฎรออกจากบริเวณน้ำท่วม และการขาดคลองส่งน้ำในเขตโครงการชลประทานหลายแห่ง ด้วยเหตุนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จึงได้มีนโยบายที่ต่อเนื่องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทาน ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาที่เน้นการพัฒนาด้านชลประทาน ส่วนนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีนั้น

มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 รวมทั้งการจัดการน้ำอุปโภคบริโภค และงานด้านการปลูกพืชครั้งที่ 2 ในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา เริ่มต้นการแก้ไขปัญหาการระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำเสียในพระนครและธนบุรี

มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (ความจุ 100 ล้าน ลบ.ม. ขึ้นไป) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ 5 แห่ง ดังนี้ (1) อ่างเก็บน้ำน้ำอูน (2) อ่างเก็บน้ำทับเสลา (3) เขื่อนสิรินธร (4) เขื่อนจุฬาภรณ์ (5) อ่างเก็บน้ำห้วยหลวง จึงสรุปได้ว่า “นโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ทั้งการก่อสร้างระบบชลประทาน การจัดการน้ำอุปโภคและบริโภค และมีนโยบายเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ด้านการปลูกพืชครั้งที่ 2 ในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา และการแก้ไขปัญหาน้ำเสียและการป้องกันน้ำท่วมในเขตพระนครและธนบุรี อย่างไรก็ตามไม่มีการดำเนินการเรื่องการเก็บค่าน้ำชลประทาน ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาลรวม 7 คณะ คือรัฐบาลคณะที่ 32 มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 33 และ 34 มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 35 มี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 36 มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 37 และ 38 มี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ยังคงมีนโยบายการจัดการน้ำโดยการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มหาวิทยาลัยที่พร้อมได้เปิดการสอนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระดับปริญญาโทและให้มีการฝึกอบรมระยะสั้นไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 17 ได้กำหนดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลให้มีการกำหนดขนาดของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมาเนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 7 คณะ แต่มีนโยบายน้ำอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเพียง 2 คณะ คือ คณะที่ 35 และคณะที่ 37 ได้เน้นการดำเนินโครงการขนาดเล็ก และเร่งรัดโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ส่วนรัฐบาลคณะที่ 36 ได้มีนโยบายจัดสรรงบประมาณให้สภาตำบลใช้แรงงานพัฒนาท้องถิ่นพัฒนาแหล่งน้ำ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง

นโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาในเรื่องการก่อสร้างระบบชลประทาน และการพัฒนาแหล่งน้ำ และมีนโยบายเพิ่มเติมด้านการเร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำบาดาล อย่างไรก็ตามยังคงไม่ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ รวมทั้งการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาล 4 คณะ คือรัฐบาลคณะที่ 39 มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลที่ 40 และ 41 มีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลคณะที่ 42 มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาการพัฒนาแหล่งน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือ (1) ขาดแผนและนโยบายส่วนรวมเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำ (2) ขาดการสำรวจแหล่งน้ำที่จะนำมาพัฒนาให้เป็นประโยชน์ (3) ขาดนโยบายระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (4) ความเสื่อมโทรมและเน่าเสียของแหล่งน้ำ (5) ขาดการควบคุมการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับขีดจำกัดของการพัฒนาแหล่งน้ำ และ (6) ใช้น้ำอย่างไม่ประหยัดด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้ให้ความสำคัญต่อการผลิตทางการเกษตร โดยการพัฒนาโครงการเจ้าพระยาตอนบนและการชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการกำหนดมาตรการให้มีหน่วยงานกลางระดับสูงเพื่อจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำ การปรับปรุงกฎหมายเพื่ออนุรักษ์แหล่งน้ำ ศึกษาและสำรวจวางแผนบรรเทาอุทกภัย และวางแผนช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนนโยบายที่รัฐบาลคณะต่างๆ แถลงต่อรัฐสภานั้น ได้เน้นดำเนินการชลประทานขนาดเล็ก และการแก้ไขปัญหาภัยแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ในด้านนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีมติและดำเนินการนั้น นอกจากจะมีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางอย่างต่อเนื่องแล้ว ยังมีการเริ่มดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้ง มีโครงการพัฒนาน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตรที่จังหวัดสุโขทัย มีการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเพื่อการเกษตร มีการแก้ไขปัญหาคุณภาพในแม่น้ำแม่กลองในเขตจังหวัดราชบุรี และมีการจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ประสานงานและเร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำขึ้น ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยสรุปคือนโยบายที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ และนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาลคณะที่ 43 และ 44 ซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือ การใช้แหล่งน้ำเพื่อการชลประทานและการประมงมีปัญหาจากระบบส่งที่ไม่สมบูรณ์ ขาดการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ การใช้น้ำในเขตชลประทานยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัด รวมทั้งการบริหารจัดการยังกระจายอยู่หลายหน่วยงาน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงได้กำหนดมาตรการพัฒนาไว้ 3 ประการคือ (1) เร่งปรับปรุงและขยายพื้นที่ในเขตชลประทานที่มีอยู่เดิม ให้ใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ (2) เร่งดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำที่ยังไม่มีการพัฒนามากนักมาใช้ประโยชน์ให้มากขึ้น (3) เร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กให้กระจายออกนอกเขตชลประทาน (4) สำรวจเพื่อวางแผนผันน้ำจากแม่น้ำโขงเข้ามาเพิ่มเติม (5) ดำเนินการเก็บค่าน้ำจาก

พื้นที่ในเขตชลประทาน 6) ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและกลไกการบริหารงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ และ (7) อนุรักษ์และรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำมิให้เกิดมลพิษ

นโยบายที่รัฐบาลคณะที่ 43 แลกต่อรัฐสภาได้เน้นการช่วยเหลือราษฎรในท้องที่แห้งแล้งและพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่นา ส่วนคณะที่ 44 ได้เน้นปรับปรุงการบริหารจัดการ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับนี้ ส่วนนโยบายของคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการนั้น มีการพัฒนาน้ำใต้ดินที่จังหวัดสุโขทัย แต่ได้มีการประกาศเขตควบคุมวิฤตติน้ำบาดาลและแผ่นดินทรุด ในพื้นที่ 4 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ เนื่องจากมีน้ำประปาเข้าไม่ถึง มีการโอนกิจการประปาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ไปสังกัดการประปาส่วนภูมิภาค จัดหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมบริเวณถนนปู่เจ้าสมิงพรายและนิคมอุตสาหกรรมบางปู มีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาโครงการเกษตรชลประทานน้ำพอง ระยะที่ 2 มีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งและอุทกภัย เริ่มต้นการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในลุ่มน้ำ ปิง-วัง รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติ

จากการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้จึงสรุปได้ว่ามีความสอดคล้องทั้งนโยบายจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายที่รัฐบาลแลกต่อรัฐสภา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2535) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาลรวม 4 คณะ คือ รัฐบาลคณะที่ 44 มีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 45 และ 46 มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลคณะที่ 47 ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาการพัฒนาแหล่งน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือ การขาดแคลนน้ำเพื่อกิจกรรมสาขาต่างๆ ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ ขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การใช้น้ำมีศักยภาพเพียงร้อยละ 15 และการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กยังไม่ทั่วถึง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการ (1) สนับสนุนให้มีการประสานการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ (2) สนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง (3) สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐานให้กระจายอย่างทั่วถึง รวมทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินในบริเวณที่มีศักยภาพ (4) สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำในบริเวณทรัพยากรแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรม (5) สนับสนุนให้องค์กรราษฎร เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการแหล่งน้ำ และ (6) สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรแหล่งน้ำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่วนสาระสำคัญจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ของคณะที่ 45 ได้เน้นการปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการแหล่งน้ำ และการอนุรักษ์ ส่วนนโยบายของคณะที่ 46 และคณะที่ 47 เป็นการพัฒนาแหล่งน้ำ รวมทั้งการบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรอันเนื่องจากความแห้งแล้ง ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงที่ผ่านมา ที่เน้นถึงการจัดหาน้ำและการขยายการชลประทาน และมีความสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3- ฉบับที่ 6

ในด้านนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีนั้น มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา รวมทั้งการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการขุดเจาะบ่อบาดาล รวมทั้งการผันน้ำจากลุ่มน้ำแม่กลองไปยังลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพื่อการประปาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาเมืองพัทยาและเทศบาลอำเภอหัวหิน ตลอดจนเร่งรัดระบบประปาชนบท ในด้านการพัฒนาการ

เกษตรชลประทานได้มีการศึกษาโครงการกระจายการผลิตในเขตชลประทานราษฎร์ภาคเหนือ มีการช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยพิบัติทั้งภัยแล้งและอุทกภัย ได้กำหนดให้ปี พ.ศ. 2534 เป็นปีขจัดน้ำเสีย และมีการจัดทำระบบกำจัดน้ำเสียในกรุงเทพมหานคร และที่รังสิต ปทุมธานี เชียงใหม่ ภูเก็ต พัทยา และสกลนคร มีการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำ ยม-น่าน ลุ่มน้ำชี-มูล ผลจากนโยบายที่สำคัญคือ การจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านการพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศ รวมทั้งจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้เริ่มมีการต่อต้านโครงการเขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรีและโครงการเขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จนรัฐบาลได้มีการชะลอโครงการออกไป

มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (ความจุ 100 ล้าน ลบ.ม ขึ้นไป) ดังนี้ (1) เขื่อนทับเสลา (2) เขื่อนหนองปลาไหล (3) เขื่อนกุ่มกวางปี (4) เขื่อนปากมูล

จากผลการดำเนินการดังกล่าวจึงสรุปได้ว่านโยบายจาก 3 แห่ง จะมีความสอดคล้องในเรื่องเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก การอนุรักษ์แหล่งน้ำโดยการวางระบบกำจัดน้ำเสีย มีการกำหนดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำในลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำน่าน ลุ่มน้ำมูล-ชี รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหาร ส่วนในเรื่องการพัฒนาระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2530 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการก่อสร้างแหล่งน้ำส่งข้อมูลแหล่งน้ำขนาดต่างๆ ให้คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติรวบรวม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ถึงแม้จะมีการกำหนดให้มืองค์กรราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำก็ตามแต่ไม่มีการดำเนินการ จึงได้มีการต่อต้านการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่จากนักวิชาการและราษฎร ในท้องที่ที่จะก่อสร้าง เช่น เขื่อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี เขื่อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ จนไม่สามารถก่อสร้างได้ รวมทั้งเขื่อนปากมูลที่มีการต่อต้านตั้งแต่เริ่มก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ก็ยังมีปัญหาในการเปิดปิดประตูน้ำ ในเรื่องนี้ไม่มีนโยบายในการแถลงของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแต่อย่างใด นโยบายดังกล่าวนี้มีมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่มอบหมายให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาล 4 คณะ คือ รัฐบาลคณะที่ 48 มีพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 49 มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 51 มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลคณะที่ 50 มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นำมาใช้ในช่วงที่ผ่านมาทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ เนื่องจากมีความต้องการสูงขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงมีนโยบายและมาตรการ คือ (1) จัดทำแผนงานจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาแหล่งน้ำทุกประเภทในรูปของกลุ่มโครงการอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำที่สอดคล้องกับสภาพของปัญหา (2) กำหนดให้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมด้านอุทกศาสตร์ สภาพภูมิศาสตร์ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (3) ให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กที่กระจายออกไปอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเน้นพื้นที่ฝนตกน้อยกว่าปกติ และพื้นที่นอกเขตชลประทาน (4) จัดรูปแบบการบริหารและจัดการโครงการแหล่งน้ำ โดยให้องค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและบำรุงรักษาโครงการ และให้หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านวิชาการ (5) เร่งรัดให้มีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติ โดยมีกฎหมายรองรับ (6) กำหนดแผนงาน

เพื่อการจัดหาแหล่งน้ำดิบสำหรับการประปาและจัดทำมาตรการควบคุมคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชน (7) สนับสนุนให้มีการศึกษาในชั้นรายละเอียดเรื่องศักยภาพของแหล่งน้ำบาดาลทั่วประเทศ และจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำบาดาล (8) สนับสนุนการจัดทำระบบข้อมูลแหล่งน้ำ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนและการกำหนดนโยบายจัดสรรน้ำ ป้องกันและบรรเทาอุทกภัย (9) ปรับปรุงอัตราค่าใช้น้ำจากการชลประทานที่เก็บจากภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรให้เหมาะสมตามปริมาณการใช้และคำนึงถึงสิทธิการใช้น้ำ

ส่วนสาระสำคัญจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐทั้ง 4 คณะ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ในเรื่อง การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่างๆ การจัดหาอุปโภคบริโภค และการอนุรักษ์ การเก็บค่าน้ำที่มีใช้เพื่อการเกษตรของรัฐบาลคณะที่ 48 ปรับปรุงการบริหารการใช้น้ำ แต่ไม่มีนโยบายการให้องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรระดับชาติ นอกจากนี้มีความต่อเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลคณะที่ผ่านมา ในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภค การแก้ไขปัญหาภัยแล้ง การพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติและการชลประทาน นโยบายน้ำที่สอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลคณะที่ 48 คณะที่ 49 และคณะที่ 50 คือการนำแหล่งน้ำนานาชาติเข้ามาใช้ในประเทศไทย

นโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการนั้น ยังคงมีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก อย่างต่อเนื่องนอกจากนี้มีการจัดทำโครงการแหล่งน้ำในไร่นา ปรับปรุงและขยายกิจการประปาเทศบาลเพื่อจัดหาอุปโภคบริโภค ได้มีการอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการประปาฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีการขยายเขตควบคุมวิฤทธิการณน้ำบาดาลและแผ่นดินทรุดเพิ่มในจังหวัดนครปฐมและสมุทรสาคร รวมทั้งการปรับราคาน้ำบาดาลให้ใกล้เคียงกับน้ำประปา แต่มีการขุดเจาะบ่อบาดาลระดับน้ำตื้น (บ่อดอก) เพื่อการเกษตรจำนวน 50,000 บ่อ ในพื้นที่ภาคกลาง จัดหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งภาคตะวันตก มีการเตรียมการช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยพิบัติทั้งภัยแล้งและอุทกภัย ได้มีการจัดตั้งองค์การน้ำเสียเป็นรัฐวิสาหกิจใน พ.ศ. 2538 เพื่อดำเนินการบำบัดน้ำเสีย

ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำต่อรัฐบาล โดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่ได้มีการถอนออกจากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีการร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล จึงได้มีการจ่ายเงิน “ค่าชดเชยอาชีพประมง” ในปี 2540 สมัชชาคนจนได้มีการต่อต้านโครงการเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่ง เช่น เขื่อนท่าแซะ-รับร้อ โปร่งขุนเพชรและแก่งเสือเต้น

มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (ความจุ 100 ล้าน ลบ.ม ขึ้นไป) 2 แห่ง คือ (1) เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ (2) อ่างเก็บน้ำคลองสี่แยก

นโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และนโยบายจากการแถลงของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ในเรื่องการจัดหาน้ำโดยการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่างๆ การขยายการชลประทาน การพัฒนาน้ำบาดาล ทั้งเพื่อการเกษตรและการอุปโภคบริโภค การแก้ไขคุณภาพน้ำที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 2 เป็นต้นมา มีการดำเนินการในเรื่องการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีกฎหมายรองรับ 2 เรื่อง คือ (1) ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ในปี พ.ศ. 2536 แต่ได้มีการถอนเรื่องออกจากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2537 และ (2) สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .... เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำ ตามที่ได้มีการกำหนดให้เร่งรัดจัดตั้งองค์การระดับชาติไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ แต่การเสนอดังกล่าวนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

นโยบายจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ไม่ได้ดำเนินการคือการเก็บค่าน้ำชลประทานจากภาคการเกษตร และการนำองค์กรภาคประชาชนเข้ามาร่วมในการบริหารจัดการโครงการแหล่งน้ำ รวมทั้งการจัดตั้งองค์การระดับชาติโดยมีกฎหมายรองรับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2549) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาลรวม 4 คณะ คือ รัฐบาลคณะที่ 51 มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>1)</sup> รัฐบาลคณะที่ 52 มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 53 มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลคณะที่ 54 มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาของทรัพยากรน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้กล่าวถึงภาพรวมของการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมนำไปสู่ความเสื่อมโทรม และมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เกิดความขัดแย้งในสังคมจากการใช้ทรัพยากร เกิดภัยธรรมชาติ และมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงมีนโยบายและมาตรการคือ (1) ให้มีกลไกในการกำกับ ดูแล และประสานการพัฒนาทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำโดยมีกฎหมายรองรับ (2) จัดระบบการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรน้ำระหว่างการใช้ในกิจการต่างๆ อย่างเหมาะสม (3) ให้มีการจัดเก็บค่าน้ำดิบทั้งเพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอุปโภคบริโภค (4) ปรับปรุงระบบส่งและจ่ายน้ำเพื่อการชลประทานและการอุปโภคบริโภคในชุมชนเพื่อลดการรั่วไหลของน้ำ (5) รณรงค์และเผยแพร่ให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

ส่วนสาระสำคัญจากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา นโยบายของรัฐบาลคณะที่ 52 คณะที่ 53 และคณะที่ 54 มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในเรื่องการพัฒนาการชลประทาน แต่ไม่มีนโยบายเรื่องการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร รวมทั้งการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการน้ำโดยมีกฎหมายควบคุมที่กำหนดไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลคณะต่างๆ ที่ผ่านมา ในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทาน นโยบายของรัฐบาลคณะที่ 53 และคณะที่ 54 มีความสอดคล้องกันในเรื่องการอนุรักษ์แหล่งน้ำและต้นน้ำ การควบคุมคุณภาพน้ำ นโยบายที่เพิ่มเติมของรัฐบาลคณะที่ 53 คือการส่งเสริมให้มีการร่วมทุนของรัฐบาลและเอกชนในการก่อสร้างระบบน้ำเสียรวม และนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 54 ให้มีการชลประทานระบบท่อ และเน้นการบริหารจัดการ ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาลในปี 2545

ในด้านนโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้มีส่วนที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา คือ การพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทาน มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ (1) อ่างเก็บน้ำประแสร์ และ (2) เขื่อนขุนด่านปราการชล เรื่องคุณภาพน้ำมีการจัดตั้งองค์การน้ำเสีย มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบนและลุ่มน้ำแม่ปิงตอนล่าง อนุกรรมการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

<sup>1)</sup> รัฐบาลคณะที่ 51 ที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีการบริหารต่อเนื่องมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จึงไม่มีคำแถลงนโยบายในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้

ในปี พ.ศ. 2540 และอีกฉบับหนึ่ง เสนอโดย สภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2542 โดยร่างฉบับนี้เสนอให้จัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติทั้ง 2 ฉบับ ในปี 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตรจากระบบพัฒนาแห่งเอเชีย ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าน้ำ รวมอยู่ด้วย แต่มีการคัดค้านจากนักการเมือง และเกษตรกรจึงได้ตัดข้อความในเอกสารเงินกู้ดังกล่าวออกใน เวลาต่อมา

ส่วนนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อ รัฐสภา นั้น มีความสอดคล้องในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทาน การอนุรักษ์คุณภาพน้ำและการ แก้ไขคุณภาพน้ำ แต่ไม่มีการดำเนินการเรื่องส่งเสริมให้มีการร่วมทุนของรัฐและเอกชนในการก่อสร้างระบบ น้ำเสียรวมตามนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 53

ในช่วงรัฐบาลคณะที่ 52 และคณะที่ 53 ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาการต่อต้านการ พัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นติดตามเชื่อนที่ยังไม่ได้ก่อสร้าง 4 เชื่อน คือ เชื่อนแก่ง เสือเต็น เชื่อนรือรือ เชื่อนลำโดมใหญ่ และเชื่อนโปร่งขุนเพชร ขึ้นดำเนินการ รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาให้ราษฎร ที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเชื่อนสิรินธร (เชื่อนลำโดมน้อย) ซึ่งเกิดจากการที่ได้รับที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อ การเกษตร โดยมีหลักการว่าถ้าหาที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรให้ได้ ให้จ่ายเป็นค่าชดเชยไร่ละ 32,000 บาท

นอกจากนี้ มีนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ 2 เรื่อง ในช่วง แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือ

1. การประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2540
2. การประกาศแผนเตรียมพร้อมด้านน้ำของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30

กันยายน 2541

จึงสรุปได้ว่า “นโยบายที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ นโยบายจากการแถลงของรัฐบาลต่อ รัฐสภาและนโยบายของมติคณะรัฐมนตรีมีความสอดคล้องในเรื่องการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรและพัฒนา ระบบชลประทาน คุณภาพน้ำ การเสนอกฎหมายทรัพยากรน้ำ การจัดองค์กรและกลไกในการพัฒนา ทรัพยากรน้ำ และการจัดการในระบบลุ่มน้ำ

นโยบายที่มีเฉพาะรัฐบาลคณะที่ 53 คือการส่งเสริมให้ร่วมทุนของรัฐและเอกชนในการ ก่อสร้างระบบน้ำเสียรวม” ซึ่งไม่ได้ดำเนินการถึงปัจจุบัน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาล ของคณะที่ 55 ซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร<sup>1)</sup> เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่ระบุในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือ ทรัพยากรธรรมชาติได้นำมาใช้ไปมาก เกิดความ ขัดแย้งระหว่างผู้ใช้และส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ใน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการคือ (1) บริหารจัดการแหล่งน้ำที่มีอยู่ ให้มีการ นำมาใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม การผลิต การบริโภค อย่างเต็มประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับระบบการผลิต ทางการเกษตรไปสู่พืชที่ใช้น้ำน้อย ควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ (2) จัดหาแหล่งน้ำอเนกประสงค์ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำโครงการ และให้ประชาชนผู้ได้รับ ประโยชน์มีส่วนร่วมกับการระดมทุน (3) ศึกษาและกำหนดแนวทางการจัดการคุณภาพน้ำใต้ดินและการใช้

<sup>1)</sup> พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 ถึง วันที่ 30 กันยายน 2544 ซึ่งเป็นรัฐบาลคณะที่ 54 และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 – 19 กันยายน 2549 ซึ่งเป็นรัฐบาลคณะที่ 55 นโยบายนี้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548

ประโยชน์น้ำใต้ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพ รวมทั้งสำรวจและติดตามสถานการณ์แผ่นดินทรุดเพื่อประกาศเขตควบคุมการใช้น้ำบาดาลและแก้ปัญหาการลดลงของน้ำใต้ดิน (4) ให้มีการเก็บค่าบริการใช้น้ำดิบ โดยเริ่มจากการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการประปา ควบคู่กับการรณรงค์และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการรักษาคุณภาพแหล่งน้ำและใช้น้ำอย่างคุ้มค่า (5) พัฒนาระบบการพยากรณ์ทรัพยากรน้ำ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ให้อำนวยต่อการแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลน การป้องกันน้ำท่วม และจัดหาน้ำ (6) จัดทำแผนหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการในระดับลุ่มน้ำ โดยให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพน้ำและการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำวิกฤตพร้อมกับเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการดำเนินการ

ส่วนนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำ การใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวนี้ไม่ครอบคลุมในเรื่องของการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน

ในด้านนโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีและดำเนินการนั้น มีส่วนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ดังนี้ ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในลุ่มน้ำแบบบูรณาการ 4 ยุทธศาสตร์ คือ (1) การสร้างเสถียรภาพน้ำต้นทุน (2) การพัฒนาพื้นที่แก้มลิง (3) การพัฒนาและจัดสรรน้ำในพื้นที่ประสบภัยแล้งซ้ำซาก และ (4) การรักษาคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำและสร้างความตระหนักในคุณค่าน้ำ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำมูล และมีการรักษาโครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

กรณีแนวทางการจัดการคุณภาพน้ำใต้ดิน ได้มีการกำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลเพื่อลดการทรุดตัวของแผ่นดิน มีการพัฒนาระบบการป้องกันและช่วยเหลือประชาชนในกรณีการเกิดอุทกภัย โดยการจัดทำระบบ Early Warning การจัดหาน้ำเอนกประสงค์นั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ นี้ มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (ความจุ 100 ล้าน ลบ.ม ขึ้นไป) มีแห่งเดียวคือเขื่อนก๊วกอหมา ส่วนแหล่งน้ำขนาดกลาง ขนาดเล็ก และบ่อน้ำในไร่นามีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเก็บค่าน้ำดิบจากทางน้ำชลประทาน มีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่ออุตสาหกรรมในภาคตะวันออก โดยการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล วางท่อจากอ่างเก็บน้ำประแสร์มายังนิคมอุตสาหกรรม ส่วนน้ำอุปโภคและบริโภคมีการจัดหาในพื้นที่บนเกาะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น เกาะสมุย และเกาะภูเก็ต การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติทั้งภัยแล้งและอุทกภัย ดำเนินการเช่นเดียวกับช่วงแผนพัฒนาที่ผ่านมา

ในส่วนการดำเนินการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภานั้น ได้มีการรณรงค์ก่อสร้างฝายแม้วตามพระราชดำริ “โครงการ 80 พรรษา 80 ฝายฝาย” ในกรณีการควบคุมมลพิษในแหล่งน้ำ และการบำบัดน้ำเสีย ได้มีการนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการก่อสร้างระบบรวบรวมน้ำเสีย และการแก้ไขปัญหาเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่น้ำจืด

ในปี 2545 ได้มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ตามนโยบายที่รัฐบาลคณะที่ 54 ได้แถลงไว้เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 เรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกระดับ

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ซึ่งอยู่ในช่วงของรัฐบาลคณะที่ 54 และคณะที่ 55 ไม่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ที่เคยดำเนินการมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และ 8 แต่อย่างใด

อีกกรณีหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่ปรากฏการดำเนินการที่ชัดเจน และยังคงมีการร้องเรียนจากประชาชนในกรณีการเปิดปิดเขื่อนปากมูล

จึงสรุปความสอดคล้องของนโยบายทั้ง 3 แห่ง ได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 นั้น ตั้งแต่การให้ความเห็นชอบกับนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาและนโยบายจากมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการดำเนินการนั้น เป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลคณะที่ 54 และคณะที่ 55 ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีคนเดียวกัน นโยบายทั้ง 3 แห่ง จึงมีความสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ มิได้มีปรากฏในนโยบายของคณะรัฐมนตรี และมีการดำเนินการแต่อย่างใด

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาล 5 คณะ คือ รัฐบาลคณะที่ 56 มี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลคณะที่ 57 มี นายสมคิด สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 58 มี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 59 มี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลคณะที่ 60 มี น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือการขาดแคลนน้ำและความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ รวมทั้งการเกิดกรณีขัดแย้งแย่งชิงน้ำที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าว ในแผนพัฒนาฉบับที่ 10 จึงมีนโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำ โดย (1) อนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร (2) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น ทั้งแหล่งน้ำธรรมชาติ และการขุดสระน้ำในไร่นา พัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย (3) ป้องกันและบรรเทาอุทกภัย (4) ควบคุมและบรรเทา น้ำเสีย (5) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำโดยสร้างระบบพยากรณ์และเตือนภัย

ส่วนนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาทั้ง 5 คณะ มีส่วนที่สอดคล้องกันคือ การบรรเทาอุทกภัยและเตือนภัยแล้ง ส่วนนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 57 คณะที่ 58 และคณะที่ 59 มีส่วนที่สอดคล้องกันในเรื่องการพัฒนาาระบบชลประทาน การพัฒนาแหล่งน้ำ การขุดลอกคูคลอง การกระจายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย นโยบายที่รัฐบาลคณะที่ 57 และ 58 แตกต่างจากรัฐบาลคณะที่ 56 และ 59 คือ การชลประทานระบบท่อ และรัฐบาลคณะที่ 60 มีนโยบายเพิ่มเติมเรื่องการขยายเขตจัดรูปที่ดิน

ในด้านนโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการ มีส่วนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ดังนี้

การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์ ถึงแม้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ไม่มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ แต่มีการเสนอให้สร้างเขื่อนแม่วงก์ ส่วนแหล่งน้ำขนาดกลาง ขนาดเล็ก และบ่อน้ำในไร่นา ยังคงมีการก่อสร้างอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการผันน้ำจากจังหวัดจันทบุรีไปยังจังหวัดระยอง และลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกไปยังอ่างเก็บน้ำบางพระ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออก การควบคุมและบรรเทา น้ำเสีย นอกจากได้มีการตรวจสอบคุณภาพลำน้ำต่างๆ แล้วยังมีการกำหนดเขตพื้นที่จัดการน้ำเสียในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราชและเพชรบุรี รวมทั้งการประกาศใช้ระเบียบปฏิบัติเรื่องคุณภาพน้ำและการกำหนดเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย

ในเรื่องการสร้างระบบพยากรณ์และเตือนภัย ได้มีการจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตรขึ้นในปี 2552 ซึ่งได้ทำหน้าที่วิเคราะห์และเตือนภัยด้านการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง

กรณีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ได้ดำเนินการในโครงการ “รักษาน้ำเพื่อพระแม่ของแผ่นดิน”

ส่วนการดำเนินงานตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภานั้น มีส่วนที่สอดคล้องกันทั้งในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งเพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภค การบำบัดน้ำเสีย การขยายพื้นที่ชลประทานอีก 60 ล้านไร่ การบรรเทาอุทกภัยและภัยแล้ง การผันน้ำนั้นได้มีการศึกษาความเหมาะสมและศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการระบบเครือข่ายน้ำห้วยหลวง หนองหาน กุมภวาปี ลำปาว ชี มูล และโครงการระบบเครือข่ายน้ำ ปากชม ลำพะเนียง ชี มูล

ผลการดำเนินการด้านองค์การบริหารนั้นได้มีการจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ในปี พ.ศ. 2552 และกรมฝนหลวงและการบินเกษตรในปี พ.ศ. 2556 และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... รวม 3 ฉบับ ที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรมทรัพยากรน้ำ และสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติทั้ง 3 ฉบับ

นอกจากนี้ได้มีการนำระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) มาใช้ในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย นโยบายที่ไม่ได้ปฏิบัติคือ ระบบชลประทานระบบท่อของรัฐบาลคณะที่ 57 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่รวม 5 โครงการ คือ (1) มีการอนุมัติให้เปิดโครงการเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ (2) โครงการห้วยโสมง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดปราจีนบุรี (3) โครงการเขื่อนทดน้ำผาจุ จังหวัดอุดรธานี (4) โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยน้ำร้อนเนื่องจากพระราชดำริ จังหวัดอุดรธานี และ (5) โครงการอ่างเก็บน้ำมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้กรมชลประทานดำเนินการโครงการชลประทานขนาดใหญ่ จำนวน 4 โครงการ ประกอบด้วย (1) โครงการผันน้ำจากพื้นที่จังหวัดจันทบุรีไปยังแหล่งเก็บกักน้ำจังหวัดระยอง (2) โครงการผันน้ำจากพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออก อ่างเก็บน้ำบางพระ จังหวัดชลบุรี (3) โครงการบรรเทาอุทกภัยเมืองจันทบุรี (แผนระยะที่ 2) และ (4) โครงการพัฒนาลุ่มน้ำตาปี-พุมดวง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอส่วนแหล่งเงินทุนในแต่ละโครงการให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความสอดคล้องของนโยบายทั้ง 3 แหล่ง จึงสรุปได้ว่า “ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 5 คณะ นโยบายจากแผนพัฒนาฯ นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา และนโยบายจากคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการมีความสอดคล้องในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนาแหล่งน้ำ การขยายพื้นที่ชลประทาน การบรรเทาอุทกภัยและภัยแล้ง การจัดการน้ำเสีย การผันน้ำ เพิ่มปริมาณน้ำต้นทุน นโยบายที่แตกต่างของรัฐบาลคือ การชลประทานระบบท่อของรัฐบาลคณะที่ 57 ที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรีและไม่มียุทธศาสตร์จากรัฐบาลคณะอื่น รวมทั้งการเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการบำบัดน้ำเสียของรัฐบาลคณะที่ 59 ก็ไม่มีปรากฏในนโยบายของรัฐบาลคณะอื่นๆ ทั้งๆ ที่การควบคุมและบรรเทาน้ำเสียได้กำหนดไว้เป็นนโยบายในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554 -2559) อยู่ในช่วงการบริหารของรัฐบาล 2 คณะ คือ รัฐบาลคณะที่ 60 มี น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลคณะที่ 61 มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือปัญหาการขาดแคลนน้ำ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จึงกำหนดแนวทางการพัฒนารวม 4 แนวทาง คือ (1) เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหารและ

พลังงาน และลดปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งได้อย่างยั่งยืน (2) พัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการเก็บกักน้ำ (3) พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (4) จัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างเป็นระบบ

นโยบายของรัฐบาล คณะที่ 60 ที่แถลงต่อรัฐสภานั้นมีส่วนที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ในเรื่อง การพัฒนาแหล่งน้ำ การจัดหาเพื่ออุปโภคบริโภค การลดปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง การส่งเสริมการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ส่วนนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 61 นั้น ได้เน้นการบริหารจัดการให้เป็นเอกภาพ มีส่วนที่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ที่เน้นให้มีการจัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ นโยบายของรัฐบาลทั้ง 2 คณะนี้สอดคล้องกันในเรื่องการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ

หากพิจารณาถึงคำแถลงนโยบายของรัฐบาลทั้งสองคณะแล้วจะมีความสอดคล้องกันในเรื่องการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ

ในด้านนโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีและการดำเนินการ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐบาล 2 คณะ คือ รัฐบาลคณะที่ 60 ซึ่งมีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำประกอบด้วย 8 แผนงานหลัก และแผนปฏิบัติการ 2 ด้าน โดยแยกออกเป็น 2 กลุ่มลุ่มน้ำ รวม 9 ภูมิภาค โดยใช้เงินกู้จำนวน 3.5 แสนล้านบาท ที่รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 แต่ได้รับการคัดค้านจากภาคประชาชนและสถาบันทางวิชาการต่างๆ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลคณะที่ 61 ได้ยกเลิกแผนงานเดิมและจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ขึ้นใหม่รวม 6 ยุทธศาสตร์ คือ (1) การจัดหาอุปโภคบริโภค (2) การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (3) การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย (4) การจัดการคุณภาพน้ำ (5) การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำและการป้องกันการพังทลายของดิน และ (6) การบริหารจัดการ เนื่องจากในปี 2557-2558 ได้เกิดภาวะภัยแล้ง รัฐบาลจึงได้จัดทำมาตรการบูรณาการช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับนี้ ไม่มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ แต่มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดกลาง ขนาดเล็ก และบ่อน้ำในไร่นา อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามมีการอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ ในช่วงรัฐบาลคณะที่ 60 ซึ่งมีการต่อต้านจากมูลนิธิสืบนาคะเสถียรและภาคประชาชน จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้มีการก่อสร้างเพราะยังไม่ผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการก่อสร้างท่อส่งน้ำจากคลองพระองค์ไชยานุชิตถึงอ่างเก็บน้ำบางพระ เพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออก กรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำนั้น ได้มีการเสนอร่างรวม 3 ฉบับ คือ (1) ฉบับประชาชนเข้าชื่อ พ.ศ. 2556 ผ่านคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (2) ฉบับที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำที่ผ่านการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 มกราคม 2558 และ (3) ฉบับของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ความสอดคล้องจากนโยบายทั้ง 3 แหล่ง จะสรุปได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ รวม 2 คณะ นโยบายจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา และนโยบายจากคณะรัฐมนตรี มีส่วนที่สอดคล้องกันในเรื่องการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ โดยรัฐบาลคณะที่ 60 ได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ แต่มีการคัดค้านจากประชาชนเพราะขาดการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการและยุติลงเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเข้า

มาบริหารประเทศ และรัฐบาลคณะที่ 61 ได้จัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำขึ้นแทนตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 โดยข้อเท็จจริงแล้ว วัตถุประสงค์หลักของนโยบายคณะที่ 60 เน้นในด้านแก้ไขปัญหอุทกภัยเป็นหลัก ส่วนนโยบายของรัฐบาลคณะที่ 61 ครอบคลุมทั้งปัญหาการขาดแคลนน้ำ อุทกภัย และคุณภาพน้ำ และรัฐบาลทั้งคณะที่ 60 และ 61 ต่างก็ต้องกู้เงินมาดำเนินการเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าวิธีการและกฎระเบียบในการกู้เงินจะแตกต่างกัน จึงสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของนโยบายทั้งของรัฐบาลคณะที่ 60 และ 61 มีส่วนที่สอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ จะแตกต่างกันในวิธีปฏิบัติหรือการขับเคลื่อนเท่านั้น

นโยบายที่แตกต่างอย่างชัดเจนก็คือการเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำของรัฐบาลคณะที่ 61 และกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำที่ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งขอบเขตการบริหารจัดการที่ครอบคลุมทั้ง การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย และคุณภาพน้ำ

จากการทบทวนนโยบายน้ำไทยจากอดีตสมัยสุโขทัยเมื่อ พ.ศ. 1762 ถึงปัจจุบันจะสรุปได้ว่านโยบายน้ำเริ่มต้นเพื่อการเกษตร และอุปโภคบริโภค และได้ขยายไปสู่การใช้น้ำเพื่อกิจกรรมอื่นๆ ในเวลาต่อมาตามการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบันนั้นสรุปได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาระบบน้ำ 3 ประการ คือ (1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง (2) อุทกภัย และ (3) คุณภาพน้ำ สารสำคัญของนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน จึงมีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกันมากนักหรือสอดคล้องกัน เพราะส่วนใหญ่แล้วเน้นการแก้ไขปัญหาระบบน้ำ 3 ประการนี้ โดยเฉพาะการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ จะแตกต่างกันเพียงแต่การขับเคลื่อนหรือจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นรองรับที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ทุกด้าน เพราะสาเหตุหลายประการ และการขับเคลื่อนมีการเปลี่ยนแปลงไปตามแต่จะกำหนดโดยรัฐบาลคณะใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศ จึงทำให้นโยบายขาดเอกภาพและมีปัญหาสะสมตามลำดับ ส่งผลให้ยังคงมีปัญหาทั้ง 3 ประการนี้อยู่ในปัจจุบันและมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

#### 3.4.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเฉพาะเรื่องที่คุณรัฐมนตรีมีมติและดำเนินการ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายเฉพาะเรื่องที่คุณรัฐมนตรีมีมติ และดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 นั้นได้นำมาจัดเป็นกลุ่มได้ 13 กลุ่ม คือ

##### (1) การจัดหาและพัฒนาระบบน้ำ

(1.1) แหล่งน้ำขนาดใหญ่ แหล่งน้ำขนาดกลาง แหล่งน้ำขนาดเล็ก สระน้ำในไร่นา การขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ

(1.2) การพัฒนาน้ำบาดาล

(1.3) การจัดหาอุปโภค-บริโภค

(1.4) การจัดหาเพื่ออุตสาหกรรม

(1.5) การสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเพื่อการเกษตร

##### (2) การพัฒนาการเกษตรชลประทาน

(3) การช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อน

(4) การเตรียมการและช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยพิบัติ

(4.1) ภัยแล้ง

(4.2) อุทกภัย

- (5) การแก้ไขคุณภาพน้ำ
- (6) การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- (7) การประกาศใช้และยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ
- (8) การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (9) การเก็บค่าน้ำชลประทาน
- (10) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ/การพัฒนาลุ่มน้ำ
- (11) การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม
- (12) การต่อต้านโครงการก่อสร้างเขื่อนและการพัฒนาทรัพยากรน้ำ
- (13) ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ

จากการนำนโยบายเฉพาะเรื่องทีคณะรัฐมนตรีมีมติและดำเนินการมาจัดเป็นกลุ่มได้ 13 กลุ่ม แล้ววิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นว่าเรื่องใดบ้างที่มีการดำเนินการต่อเนื่องหรือยุติลงในช่วงเวลาต่างๆ จะสรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

(1) การดำเนินการที่ต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 คือ การจัดหาน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาการเกษตรชลประทาน การช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน การช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยพิบัติ การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการประกาศใช้และยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

(2) การดำเนินการที่เริ่มเพราะมีปัญหาเกิดขึ้น เช่น การแก้ไขคุณภาพน้ำ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ถึงปัจจุบัน การดำเนินการเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จนถึงปัจจุบัน

(3) การดำเนินการที่ยุติลงเมื่อการดำเนินการสิ้นสุดลง เช่น การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

(4) การดำเนินการที่ไม่ต่อเนื่อง เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 แต่ไม่มีการดำเนินการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 การดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำที่มีนโยบายมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 แต่ไม่ต่อเนื่องและมีการดำเนินการอย่างจริงจัง การเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรที่เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 รวมทั้งระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำที่เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จนถึงปัจจุบันที่เพิ่งมีนโยบายให้จัดตั้งคลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติขึ้น

(5) การดำเนินการที่ต่อเนื่องแต่ยังไม่มีแนวทางที่แก้ไขได้อย่างชัดเจน คือ การต่อต้านโครงการก่อสร้างเขื่อนและการพัฒนาทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

### 3.4.3 กรณีตัวอย่างความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทย

สืบเนื่องจากการทบทวนนโยบายน้ำในภาพรวมและนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีเฉพาะเรื่อง ซึ่งพบว่ามีความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำไทยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายน้ำดังกล่าวมีบางส่วนที่สอดคล้องกันก็ตาม เพื่อให้เห็นข้อเท็จจริงดังกล่าว หัวข้อนี้จะวิเคราะห์เปรียบเทียบรวม 3 กรณี คือ (1) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล (2) การเปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายน้ำแห่งชาติ (พ.ศ. 2543) กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558) และ (3) การเปรียบเทียบนโยบายน้ำของรัฐบาลคณะที่ 60 กับรัฐบาลคณะที่ 61 โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1) ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2559 เป็นเวลา 55 ปี มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 33 คณะ ตั้งแต่รัฐบาลคณะที่ 29 ถึงรัฐบาลคณะที่ 61 การเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลดังกล่าวนี้จึงมีผลต่อนโยบายน้ำไทยเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละคณะ โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 3-1

ตารางที่ 3-1 ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-11

แผนพัฒนา	รัฐบาลคณะที่/	นรม.	ช่วงเวลาการบริหาร
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	รัฐบาลคณะที่ 29	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	1 ต.ค. 2503-8 ธ.ค. 2506
	รัฐบาลคณะที่ 30	จอมพลถนอม กิตติขจร	9 ธ.ค. 2506-30 ก.ย. 2509
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	รัฐบาลคณะที่ 31	จอมพลถนอม กิตติขจร	1 ต.ค. 2509 - 1 ก.ย. 2514
ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	รัฐบาลคณะที่ 32	จอมพลถนอม กิตติขจร	1 ต.ค. 2514 - 14 ต.ค. 2516
	รัฐบาลคณะที่ 33	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	14 ต.ค. 2516 - 22 พ.ค. 2517
	รัฐบาลคณะที่ 34	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	27 พ.ค. 2517-15 ก.พ. 2518
	รัฐบาลคณะที่ 35	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	15 ก.พ. 2518 - 6 มี.ค. 2518
	รัฐบาลคณะที่ 36	ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	14 มี.ค. 2518 - 12 ม.ค. 2519
	รัฐบาลคณะที่ 37	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	20 เม.ย. 2519 - 25 ก.ย. 2519
ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	รัฐบาลคณะที่ 38	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	1 ต.ค. 2519- 6 ต.ค. 2519
	รัฐบาลคณะที่ 39	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	22 ต.ค. 2519 - 19 ต.ค. 2520
	รัฐบาลคณะที่ 40	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	11 พ.ย. 2520 - 12 พ.ค. 2522
	รัฐบาลคณะที่ 41	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	12 พ.ค. 2522-3 มี.ค. 2523
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	รัฐบาลคณะที่ 42	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	3 มี.ค. 2523 - 30 ก.ย. 2524
	รัฐบาลคณะที่ 43	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	1 ต.ค. 2524 - 30 ก.ย. 2529
ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)	รัฐบาลคณะที่ 44	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	1 ต.ค. 2529 - 3 ส.ค. 2531
	รัฐบาลคณะที่ 45	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	4 ส.ค. 2531 - 9 ธ.ค. 2533
	รัฐบาลคณะที่ 46	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	9 ธ.ค. 2533-23 ก.พ. 2534
	รัฐบาลคณะที่ 47	อานันท์ ปันยารชุน	2 มี.ค. 2534 - 30 ก.ย. 2534
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	รัฐบาลคณะที่ 47	นายอานันท์ ปันยารชุน	1 ต.ค. 2534 - 6 เม.ย. 2535
	รัฐบาลคณะที่ 48	พลเอกสุจินดา คราประยูร	7 เม.ย. 2535 - 9 มิ.ย. 2535
	รัฐบาลคณะที่ 49	นายอานันท์ ปันยารชุน	10 มิ.ย. 2535 - 22 ก.ย. 2535
	รัฐบาลคณะที่ 50	นายชวน หลีกภัย	23 ก.ย. 2535 - 13 ก.ค. 2538
	รัฐบาลคณะที่ 51	นายบรรหาร ศิลปอาชา	13 ก.ค. 2538 - 30 ก.ย. 2539
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545)	รัฐบาลคณะที่ 51	นายบรรหาร ศิลปอาชา	1 ต.ค. 2539 - 25 พ.ย. 2539
	รัฐบาลคณะที่ 52	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	25 พ.ย. 2539 - 9 พ.ย. 2540
	รัฐบาลคณะที่ 53	นายชวน หลีกภัย	9 พ.ย. 2540 - 9 ก.พ. 2544
	รัฐบาลคณะที่ 54	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	9 ก.พ. 2544 - 30 ก.ย. 2544
ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)	รัฐบาลคณะที่ 55	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	1 ต.ค. 2544 - 19 ก.ย. 2549
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	รัฐบาลคณะที่ 56	พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	1 ต.ค. 2549 - 6 ก.พ. 2551
	รัฐบาลคณะที่ 57	นายสมัคร สุนทรเวช	6 ก.พ. 2551 - 24 ก.ย. 2551
	รัฐบาลคณะที่ 58	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	24 ก.ย. 2551 - 20 ต.ค. 2551
	รัฐบาลคณะที่ 59	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	20 ธ.ค. 2551 - 9 ส.ค. 2554
	รัฐบาลคณะที่ 60	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	5 ส.ค. 2554 - 30 ก.ย. 2554
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559)	รัฐบาลคณะที่ 60	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	1 ต.ค. 2554 - 9 ธ.ค. 2556
	รัฐบาลคณะที่ 61	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	24 ส.ค. 2557 - ปัจจุบัน

นโยบายน้ำที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่นำมาเป็นกรณีตัวอย่างมี 4 ครั้ง คือ

(1.1) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 31 ตุลาคม 2543 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

(1.2) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 มิถุนายน 2548 เรื่อง โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega project)

(1.3) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มิถุนายน 2551 เรื่อง แผนการลงทุนพัฒนาและการบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน

(1.4) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มกราคม 2555 เรื่อง แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ

โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 53 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 เห็นชอบ “นโยบายน้ำแห่งชาติ” ซึ่งมีทั้งหมด 9 ข้อ หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 5 เดือนเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกุมภาพันธ์ 2544

(1.2) เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548 ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 55 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project) โดยมีสาขาทรัพยากรน้ำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในภาพรวมให้เป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน วงเงินลงทุนรวม 221,214 ล้านบาท ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติสาขาทรัพยากรน้ำอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548 หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 10 เดือน ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกันยายน 2549

(1.3) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 57 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2551 “แผนการลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการชลประทาน” ที่เสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการชลประทาน โดยมีวงเงินลงทุนในปีงบประมาณ 2552-2554 เป็นเงินรวม 322,703 ล้านบาท หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 3 เดือนเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือนกันยายน 2551

(1.4) ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 60 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 เห็นชอบ “แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และแผนปฏิบัติการอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ในวงเงิน 3.5 แสนล้านบาท ซึ่งมีการประมูลในลักษณะออกแบบและก่อสร้าง ในเดือนพฤษภาคม 2556 แต่ได้มีเวลาบริหารประเทศอีกประมาณ 1 ปี ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเดือน พฤษภาคม 2557

จากการวิเคราะห์ถึงช่วงเวลาในการบริหารหลังจากมีมติแล้วตั้งรายละเอียดในตารางที่ 3-2 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลแต่ละคณะมีเวลาบริหารที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายได้ เช่น ประมาณ 3 เดือน หรือ 5 เดือน เป็นต้น

ตารางที่ 3-2 ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

รัฐบาลคณะที่	มติคณะรัฐมนตรี	นโยบาย	ช่วงเวลาในการบริหารประเทศหลังจากมีมติ
53	31 ตุลาคม 2543	“นโยบายน้ำแห่งชาติ” มีนโยบายรวม 9 ข้อ	ประมาณ 5 เดือนเศษ (31 ต.ค. 2543 – 17 ก.พ. 2544)
55	14 มิถุนายน 2548 15 พฤศจิกายน 2548	“โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ (Mega Project)” ที่มีสาขาทรัพยากรน้ำรวมอยู่ด้วย อนุมัติแผนการดำเนินงาน โดยมีวงเงินลงทุนเฉพาะสาขา ทรัพยากรน้ำ 221,214 ล้านบาท	ประมาณ 1 ปีเศษ (14 มิ.ย. 2548 – 19 ก.ย. 2549)
57	10 มิถุนายน 2551	“แผนการลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการน้ำและการ ชลประทาน” โดยมีวงเงินลงทุน 322,703 ล้านบาท	ประมาณ 3 เดือนเศษ (10 มิ.ย. 2551 – 8 ก.ย. 2551)
60	10 มกราคม 2555	“แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการเพื่อ บรรเทาปัญหาอุทกภัยระยะเร่งด่วน และแผนปฏิบัติการอุทกภัย ในพื้นที่ลุ่มน้ำแบบบูรณาการและยั่งยืน (กรณีลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ในวงเงิน 350,000 ล้านบาท	ประมาณ 2 ปีเศษ (10 ม.ค. 2555-22 พ.ค. 2557)
61	7 พฤษภาคม 2558	ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) 6 ด้าน คือ (1) การจัดหาน้ำอุปโภคบริโภค (2) การสร้างความมั่นคง ของน้ำภาคการผลิต (3) การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย (4) การ จัดการคุณภาพน้ำ (5) การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำและการ ป้องกันการพังทลายของดิน และ (6) การบริหารจัดการ ใน ยุทธศาสตร์ฉบับนี้ไม่มีการระบุงบเงินลงทุน	ถึงปัจจุบัน 1 ปีเศษ

## (2) การเปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายน้ำแห่งชาติ (พ.ศ. 2543) กับยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558)

จากการวิเคราะห์ถึงความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแล้ว จะพบว่านโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นและไม่ได้ดำเนินการนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโดยรัฐบาลคณะต่อมา จะมีส่วนที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ จากการเปรียบเทียบนโยบายน้ำแห่งชาติ ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 ที่มีนโยบาย 9 ข้อกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 แล้วจะพบว่ามีส่วนที่สอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ ดังรายละเอียดในตารางที่ 3-3 ใดๆ ที่มีเวลาในการกำหนดนโยบายต่างกันถึง 15 ปี

ตารางที่ 3-3 การเปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายน้ำแห่งชาติ (พ.ศ. 2543) กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558)

นโยบายน้ำแห่งชาติ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 ตุลาคม 2543)	ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558)
1. เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ โดยทบทวน และปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่มีอยู่ และเร่งดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้สามารถนำไปสู่การมีผลบังคับใช้ รวมทั้งจะต้องพิจารณาปรับปรุง แก้ไข กฎหมายและระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง	มีสาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการ ในบทที่ 5 แผนงานที่ 1 แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการน้ำใน ภาวะปกติ และภาวะวิกฤติ รวมทั้งแผนงานที่ 2 แผนงานผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ซึ่งมีเป้าหมายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมและตรากฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำขึ้นใหม่
2. จัดให้มีองค์กรเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ในระดับลุ่มน้ำและระดับท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ โดยให้องค์กรระดับชาติมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับและประสานให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและให้องค์กรระดับท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำโดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม	มีสาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในบทที่ 5 แผนงานที่ 1 แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ มีเป้าหมายในการปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำ แผนงานที่ 2 แผนงานผลักดัน (ร่าง) พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ซึ่งมีเป้าหมายให้มีบทบัญญัติที่ให้การแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำ พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำด้วย
3. เน้นการจัดสรรน้ำที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับการใช้น้ำด้านต่างๆ ทั้งเพื่อตอบสนองตามความจำเป็นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภค โดยจัดลำดับความสำคัญของประเภทการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนภายใต้กติกาการจัดสรรน้ำที่ชัดเจน และให้ผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการได้รับบริการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและระดับการให้บริการ	มีสาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการเกษตร (เกษตรและอุตสาหกรรม) โดยกำหนดกลยุทธ์การจัดการด้านความต้องการ ให้มีการศึกษาตรวจสอบเกณฑ์การจัดสรรน้ำในลุ่มน้ำต่างๆ
4. กำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการจัดหาน้ำและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อจัดหาน้ำต้นทุนที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการ มีคุณภาพเหมาะสมสำหรับทุนกิจกรรมโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ	มีสาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการน้ำอุปโภคบริโภค ที่มีเป้าประสงค์จัดหาน้ำสะอาดเพื่ออุปโภคบริโภคให้แก่ชุมชนครอบคลุมทุกหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งในพื้นที่เศรษฐกิจและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ รวมทั้งยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต การเกษตรและอุตสาหกรรมที่มีเป้าประสงค์บริหารจัดการความต้องการใช้น้ำด้านการเกษตร อุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ให้สมดุลกับน้ำต้นทุนโดยเกิดประโยชน์สูงสุด ลดการสูญเสียน้ำ เพิ่มมูลค่าน้ำชลประทาน และรักษาระบบนิเวศ
5. จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในการทำการเกษตรและอุปโภคบริโภค เช่นเดียวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานและรัฐด้านอื่นๆ	มีสาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (การเกษตรและอุตสาหกรรม) ในด้านการเกษตรมีกลยุทธ์ในการจัดการด้านความต้องการ เพิ่มมูลค่าการใช้น้ำต่อหน่วยให้สูงขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพโครงการแหล่งน้ำและระบบชลประทานเดิม พัฒนาและฟื้นฟูแหล่งน้ำในเขตเกษตรน้ำฝน รวมทั้งการพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำใหม่ การจัดหาแหล่งน้ำต้นทุนและพัฒนาระบบผันน้ำและระบบเชื่อมโยงแหล่งน้ำ

ตารางที่ 3-3 การเปรียบเทียบสาระสำคัญของนโยบายน้ำแห่งชาติ (พ.ศ. 2543) กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (พ.ศ. 2558) (ต่อ)

นโยบายน้ำแห่งชาติ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 ตุลาคม 2543)	ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558)
6. พัฒนาและบรรจุความรู้เรื่องน้ำในหลักสูตรของทุกระดับการศึกษาเพื่อปลูกฝังสร้างจิตสำนึก ให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของน้ำ เข้าใจความสำคัญของการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นในการดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น	สาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการที่มีแผนประชาสัมพันธ์การบริหารจัดการน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ประสงค์ให้เกิดเป็นค่านิยมในการร่วมกันรักษ “น้ำและสิ่งแวดล้อม” อย่างยั่งยืน แต่ไม่มีเรื่องการพัฒนาและบรรจุความรู้เรื่องน้ำในหลักสูตรการศึกษา
7. สนับสนุนและส่งเสริมมีส่วนร่วมพร้อมทั้งกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วม สิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนของประชาชน องค์กรเอกชนและหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชัดเจนทั้งการใช้น้ำ การดูแลรับผิดชอบ การอนุรักษ์แหล่งน้ำ และการตรวจสอบดูแลคุณภาพน้ำเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ	มีสาระสำคัญระบุไว้ในแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (บทที่ 7) ที่มีกลไกการขับเคลื่อน 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น ซึ่งมีคณะทำงานระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่ม เครือข่ายชุมชน และ อปท.
8. เร่งรัดให้มีการวางแผนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้อง	มีสาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (เกษตรและอุตสาหกรรม) ในการแก้ปัญหาภัยแล้ง ส่วนการแก้ไขอุทกภัยมีสาระสำคัญในยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย ที่มีเป้าหมายลดความเสียหายจากอุทกภัยทั้งในเขตชุมชน พื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่การเกษตร พื้นที่น้ำหลาก ดินโคลนถล่ม รวมทั้งในยุทธศาสตร์ที่ 4 การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน เพื่อชะลอน้ำในพื้นที่ต้นน้ำ
9. สนับสนุนประมาณสำหรับแผนปฏิบัติการตามนโยบายรวมทั้งการวิจัย การประชาสัมพันธ์การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับเรื่องน้ำต่อสาธารณชนอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง	มีสาระสำคัญในบทที่ 7 เรื่องแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการ การวิจัยระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการ โดยกลยุทธ์ที่ 5 การศึกษา วิจัย แนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำ การประชาสัมพันธ์กำหนดไว้ในกลยุทธ์ที่ 6 การบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดการดำเนินงานในบทที่ 6 แผนการประชาสัมพันธ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับเรื่องน้ำ ส่วนในเรื่องการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการที่มีกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ

### (3) การเปรียบเทียบนโยบายน้ำของรัฐบาลคณะที่ 60 กับรัฐบาลคณะที่ 61

การวิเคราะห์เปรียบเทียบแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ในรัฐบาลคณะที่ 60 กับแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการน้ำ (กนบ.) ในรัฐบาลคณะที่ 61 จะสรุปได้ดังนี้

(1) แผนงานของกนบ. มีขอบเขตงานแก้ปัญหาอุทกภัย ภัยแล้ง และคุณภาพน้ำครอบคลุมเนื้องานมากกว่า กบอ. ที่เน้นเฉพาะเรื่องอุทกภัยเป็นหลักเพราะในพ.ศ. 2557 เป็นพ.ศ.ที่ฝนตกน้อย น้ำแล้ง

(2) แผนงานของกนบ. ครอบคลุมพื้นที่ลุ่มน้ำทั่วประเทศ กบอ. เน้นลุ่มน้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำอื่นที่มีโครงการ ดังนั้น แผนงานของ กนบ. จึงมีพื้นที่ศึกษาทำงานมากกว่าแผนงานของ กบอ.

(3) แผนงานของ กนบ. จัดประชุมการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถรวบรวมข้อคิดเห็นมาเป็นข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำ โดยการจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมทุกภาค เพื่อจัดทำเป็นโครงการและแผนงาน ส่วนงานและโมดูลของ กบอ. เป็นการกำหนดแผนงานก่อนแล้วค่อยจัดประชาพิจารณ์ จึงได้รับการต่อต้านจากประชาชน

(4) แผนงานของ กนบ. กำหนดกรอบแนวคิด แนวทางแก้ไข กลยุทธ์และแผนงานยังไม่มีโครงการเด่นและเร่งด่วน ส่วน กบอ. กำหนดแผนงานและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างชัดเจนมากกว่า โครงการเหล่านั้นจะมีการศึกษาความเหมาะสม การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรายละเอียดตามมา

(5) ระยะเวลาของการดำเนินแผนงานตามยุทธศาสตร์ของ กนบ. แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะเร่งด่วน/สั้น (พ.ศ. 2558 - พ.ศ. 2559) ระยะกลาง (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2564) และระยะยาว (พ.ศ. 2565 - พ.ศ. 2569) รวมทั้งสิ้น 12 ปี โดยมีการกำหนดเป้าหมายและหน่วยงานรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน จึงน่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่าแผนงานของ กบอ. ที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ถึง 5 ปี

การขาดเอกภาพของนโยบายน้ำนั้นจึงสรุปได้ว่า มิได้เกิดจากสาระสำคัญของนโยบายแต่ละคณะแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ถึงแม้ว่าจะมีการยกเลิกนโยบายน้ำที่รัฐบาลบางคณะได้กำหนดไว้ เช่น แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาลคณะที่ 60 แต่สาระสำคัญในนโยบายของรัฐบาลคณะต่อมาคือคณะที่ 61 ยังคงเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์หลัก 3 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น จะแตกต่างกันในระดับความเข้มข้นของการแก้ปัญหาแต่ละด้านเท่านั้น เช่น รัฐบาลคณะที่ 60 ได้เน้นการแก้ปัญหาอุทกภัย เพราะได้เกิดปัญหาอุทกภัยอย่างรุนแรงในปี 2554 ซึ่งเป็นช่วงต้นของการเข้ามาบริหารประเทศ แต่รัฐบาลคณะที่ 61 ซึ่งได้จัดทำยุทธศาสตร์ขึ้นใหม่ที่ครอบคลุมปัญหาทั้ง 3 ด้านก็ตาม เนื่องจากในช่วงต้นของการเข้ามาบริหารประเทศได้เกิดปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง จึงเน้นการแก้ไขปัญหาภัยแล้งเป็นอันดับแรก

อย่างไรก็ตามยังมีนโยบายน้ำของรัฐบาลบางคณะบางเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับรัฐบาลคณะอื่นๆ เช่น เรื่องการชลประทานระบบท่อ ที่กำหนดในช่วงรัฐบาลคณะที่ 54 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กันยายน 2546 และนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาของรัฐบาลคณะที่ 57 รวมทั้งการนำน้ำจากแหล่งน้ำนานาชาติ เข้ามาใช้ในประเทศไทยที่กำหนดโดยรัฐบาลคณะที่ 48 คณะที่ 49 และคณะที่ 50 แต่ไม่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาลคณะอื่นๆ

บทที่ 4

---

ผลจากนโยบายน้ำไทย

## บทที่ 4

### ผลจากนโยบายน้ำไทย

จากการกำหนดนโยบายน้ำในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังที่ได้ทบทวนมานั้นมีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรน้ำหลายประการทั้งที่ประสบความสำเร็จและบางประการยังคงมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข เพื่อสะท้อนผลจากนโยบายน้ำดังกล่าว ในบทนี้จะทบทวนและวิเคราะห์รวม 3 เรื่อง คือ (1) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย (2) นโยบายน้ำไทยที่มีการคัดค้าน และ (3) สถานการณ์ทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

ต่อเนื่องจากอุปสรรคเรื่องนโยบายน้ำที่ไม่มีเอกภาพจากสาเหตุของความไม่เสถียรภาพทางการเมือง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ผลจากนโยบายน้ำที่ไม่มีเอกภาพดังกล่าวส่งผลตามมาให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เห็นถึงภาพที่ชัดเจนในเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย จะมีการทบทวนและวิเคราะห์ผลจากนโยบายที่ผ่านมาในอดีตถึงปัจจุบัน รวม 5 เรื่อง คือ (1) องค์กรการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบัน (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย (3) ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย (4) ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย และ (5) ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

##### 4.1.1 องค์กรการบริหารจัดการน้ำไทยในปัจจุบัน

องค์กรบริหารจัดการน้ำไทยในปัจจุบันมี 2 ระดับ คือ หน่วยงานบริหารจัดการน้ำไทยและองค์กรหรือคณะกรรมการระดับนโยบาย

จากหลักฐานที่ปรากฏในนโยบายน้ำไทย กรณีการจัดตั้งหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น ได้มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2439 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการจัดตั้งกรมป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์น้ำเพื่อกำกักดูแลพื้นที่ต้นน้ำลำธารและกรมเจ้าท่าขึ้นควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ลำน้ำ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการจัดตั้งกรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือขึ้นรวบรวมข้อมูลด้านอุทกวิทยาเพื่อจัดทำระบบเตือนภัย ในช่วงรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2470 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกรมทดน้ำเป็นกรมชลประทานเพื่อพัฒนาและบริหารจัดการแหล่งเก็บกักน้ำและการจัดหา น้ำ รวมทั้งพัฒนาพื้นที่ชลประทาน โดยวิวัฒนาการจากกรมคลองที่จัดตั้งในปี พ.ศ. 2445 และกรมทดน้ำที่จัดตั้ง พ.ศ. 2457 ในสมัยรัชกาลที่ 8 ในปี พ.ศ. 2485 ได้มีการจัดตั้งกรมอุตุนิยมวิทยาเพื่อพยากรณ์ภูมิอากาศและการเตือนภัย ในภาคอุตสาหกรรมได้มีการจัดตั้งกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในสมัยรัชกาลที่ 9 พ.ศ. 2493 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งรวมการพัฒนาทรัพยากรน้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ ต่อมาเมื่อเริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้มีการจัดตั้งกรมพัฒนาที่ดินขึ้นในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อรับผิดชอบการอนุรักษ์ดินและน้ำ ในปัจจุบันรับผิดชอบการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กและสระน้ำในไร่นา ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ได้มีการจัดตั้งการประปานครหลวงเพื่อจัดหา น้ำสะอาดในปี 2510 และในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ทำการก่อสร้างเขื่อนหลายแห่งทั้งเพื่อการพลังงานและการเกษตรรวมทั้งการอุปโภคบริโภค ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร โดยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ ก็คือการป้องกันอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานคร ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้มีการจัดตั้งการประปาภูมิภาคในปี 2522 เพื่อจัดหา

สะอาดให้ประชาชนในจังหวัดต่างๆ ในปี 2535 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้มีการจัดตั้งกรมควบคุมมลพิษขึ้นจัดการและควบคุมน้ำเสีย ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิศาสตร์สารสนเทศ ขึ้นเพื่อศึกษาและจัดทำฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ ในปี พ.ศ. 2543 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อรับผิดชอบการจัดการภัยแล้งและอุทกภัยโดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชน กรมทรัพยากรน้ำเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการพัฒนาน้ำของประเทศ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลมาใช้เพื่อกิจกรรมต่างๆ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่อนุรักษ์แหล่งน้ำ โดยเฉพาะในเขตต้นน้ำในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ (EHIA) และองค์การน้ำเสียที่รับผิดชอบเรื่องการจัดการน้ำเสีย ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ทำหน้าที่ศึกษารวบรวมข้อมูลที่สำคัญในการพยากรณ์น้ำเพื่อการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้มีการจัดตั้งสำนักนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (สบอช.) ในปี 2555 ซึ่งปัจจุบันทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลให้กับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการจัดตั้งกรมฝนหลวงและการบินเกษตร เพื่อจัดทำฝนเทียมเพิ่มน้ำในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ลำดับการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ได้แสดงถึงนโยบายของรัฐที่จะแก้ปัญหาหลักทั้ง 3 ด้าน คือ การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย และคุณภาพน้ำ มาอย่างต่อเนื่อง

จากการทบทวนถึงแนวคิดในอดีตที่มีการเสนอให้จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นองค์กรบริหารระดับนโยบาย ทั้งจากนักวิชาการและสถาบันวิชาการต่างๆ รวมทั้งฝ่ายการเมือง คือสภาผู้แทนราษฎรนั้น คณะวิจัยได้วิเคราะห์เรื่องนี้แล้วพบว่า นอกจากขอบเขตของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่กว้างขวางไม่สามารถครอบคลุมทุกภารกิจได้ในกระทรวงเดียวกันแล้ว ยังพบว่าอาจมีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเดียวกัน คณะวิจัยจึงมีความเห็นว่าการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำไม่เหมาะสมต่อบริบทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ซึ่งมีข้อมูลที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวนี้คือ ในการเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... โดยกรมทรัพยากรน้ำ และ (ร่าง) พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ มิได้เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำแต่อย่างใด โดย (ร่าง) พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้เสนอให้องค์กรบริหารระดับนโยบาย คือ “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ”

ถึงปัจจุบันมีหน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย มีจำนวน 29 หน่วยงาน ภายใต้ 10 กระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติภารกิจที่สำคัญ 15 ภารกิจ ทั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ และภารกิจสนับสนุน (ตารางที่ 4-1) จากการที่มีหน่วยงานจำนวนมากซึ่งต่างก็มีที่มาของอำนาจหรือกฎหมายที่ให้อำนาจเฉพาะด้าน การปฏิบัติงานจึงมีทั้งความซ้ำซ้อนและเกิดช่องว่างในการแก้ปัญหา

อย่างไรก็ตามนโยบายน้ำที่สำคัญประเด็นหนึ่งในเรื่องหน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำคือ “ไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรน้ำเป็นการเฉพาะและเป็นกลาง” อยู่ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดในการศึกษาจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ก็ตาม การขาดหน่วยงานนโยบายกลางทำให้แต่ละหน่วยงานต่างก็จัดทำแผนของตนเองซึ่งมีความซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการ ไม่มีทิศทางของประเทศในการพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศในภาพรวม

ตารางที่ 4-1 แสดงหน่วยงานที่มีภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ภารกิจ	กระทรวง									หน่วยงาน อื่นๆ	
	เกษตร และ สหกรณ์	มหาดไทย	ทรัพยากร ธรรมชาติ	วิทยาศาสตร์	เทคโนโลยี	กลาโหม	คมนาคม	พลังงาน	อุตสาหกรรม		
ต้นน้ำ	อนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำ	พด.	ยผ.	อช. ปม.							
	พัฒนาและบริหารจัดการแหล่งเก็บกักน้ำ/จัดหาน้ำ	ขป. พด. ฝล.		ทบ. ทบ.				กฟผ.			อปท.
	ควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ลำน้ำ	ขป.	ยผ. ทค.					จท.			อปท.
กลางน้ำ	บูรณะฟื้นฟูแหล่งน้ำ	ขป. พด.	ปก.	ทน.				จท.			อปท.
	ควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ลำน้ำ	ขป.	ยผ. ทค.					จท.			อปท.
	ก่อสร้างระบบป้องกันพื้นที่ชุมชน/เศรษฐกิจ	ขป.	ยผ.								กนอ.
	พัฒนาและบริหารจัดการแหล่งเก็บกักน้ำ/จัดหาน้ำ	ขป. พด. ฝล.		ทน. ทบ.				กฟผ.			อปท.
ปลายน้ำ	ชุดลดกระบายน้ำ	ขป.	ปก.	ทน.				จท.			กทม. อปท. อื่นๆ
	ก่อสร้างระบบป้องกันพื้นที่ชุมชน/เศรษฐกิจ	ขป.	ยผ.								กทม. อปท. อื่นๆ กนอ.
	จัดการ/ควบคุมน้ำเสีย			คพ. อจน.				จท.	รง. กนอ.		กทม. อปท. อื่นๆ
	พัฒนาและบริหารจัดการแหล่งเก็บกักน้ำ/จัดหาน้ำ	ขป. พด. ฝล.		ทน. ทบ.							กทม. อปท. อื่นๆ
สนับสนุน	จัดการภัย		ปก.								จังหวัด อปท.
	จัดทำระบบฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ	พด. ขป.	ทค. ปก. ยผ.		GISDA สสนก.		กรม แผนที่ ทหาร				กทม.
	จัดทำระบบเตือนภัย	ขป. พด.	ปก.	ทน.	สสนก. สวทช.	อด.	อค.				กทม.
	พิจารณาและจัดทำแผนงาน/ปรับปรุงกฎระเบียบ/ประสานงาน			สผ. (กก.วล)							สศช. สงป.สบ อช. สคก. วช.

ที่มา : คณะอนุกรรมการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการออกกฎ (2557: 6)

#### 4.1.2 องค์กรหรือคณะกรรมการระดับนโยบายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจากอดีตถึงปัจจุบัน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525-2530) นั้น ได้กำหนดเป็นนโยบายให้มีหน่วยงานกลางระดับสูง เพื่อศึกษาและวางแผนการจัดทำโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ในปี พ.ศ. 2526 จึงได้เริ่มมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติขึ้นเป็นคณะแรก และได้มีการแต่งตั้งอีกหลายคณะมาจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

##### (1) คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติมีการแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี รวม 4 ครั้ง ดังนี้

- (1.1) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2526 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2526
- (1.2) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 58/2530 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2530
- (1.3) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 87/2530 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2530
- (1.4) คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 96/2530 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2530

##### (2) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติมีการกำหนด โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติหลายฉบับ ดังนี้

- (2.1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2531
- (2.2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531
- (2.3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2545

- (2.4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

โดยอาศัยอำนาจจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ฉบับต่างๆ ดังกล่าวนี้ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติอีกครั้งหนึ่ง

##### (3) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.)

กนอช. กำหนดขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555

##### (4) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กบอ.)

กบอ. กำหนดขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555

##### (5) คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กนบ.)

กนบ. แต่งตั้งโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2557

##### (6) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในปัจจุบันแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2558 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2558 โดยมีประธานกรรมการ กรรมการและเลขานุการ และอำนาจหน้าที่ดังนี้

ประธานกรรมการ	นายกรัฐมนตรี
กรรมการและเลขานุการ	อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ

### อำนาจหน้าที่

(1) ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เสนอแนะนโยบายหรือแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่จำเป็นต้องดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) บรรลุวัตถุประสงค์

(3) จัดทำแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแผนปฏิบัติการในภาพรวมของประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ทั้งในภาวะปกติและในภาวะวิกฤต เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการทั้งในด้านการอุปโภคบริโภค การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การรักษาระบบนิเวศน์ การขนส่งทางน้ำ การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(5) พิจารณาและตรวจสอบแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแผนพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการของส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแผนพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และแผนปฏิบัติการในระดับลุ่มน้ำ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำแผนงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ

(6) อำนวยความสะดวก ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) แผนพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แผนปฏิบัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแผนงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ รวมทั้งเสนอนายกรัฐมนตรีให้สั่งการหรือควบคุมให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเกิดประโยชน์สูงสุด

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น

(8) เสนอแนะให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ความแตกต่างที่สำคัญของคณะกรรมการระดับนโยบายที่สำคัญคือ ประธานกรรมการ กรรมการและเลขานุการ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ ที่มีปรับเปลี่ยนเมื่อมีการแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2545 ที่มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการ และเลขานุการมาจนปัจจุบัน และมีกรมทรัพยากรน้ำเป็นสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในปัจจุบัน ข้อ 1 และ 2 เป็นการแสดงให้เห็นการบูรณาการระหว่างนโยบายตามคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤษภาคม 2558 ที่เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งจัดเป็นแผนแม่บทการพัฒนาทรัพยากรน้ำอยู่ในปัจจุบันกับนโยบายของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ส่งผลให้การขับเคลื่อนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการสะท้อนถึงแรงผลักดันทางการเมืองที่ทำให้เกิดการบูรณาการขึ้น

อย่างไรก็ตามในการเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ของกรมทรัพยากรน้ำ และ (ร่าง) พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีบทบัญญัติปรากฏในร่างทั้งสองฉบับมีส่วนที่เหมือนและแตกต่างกันถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งได้นำมาเปรียบเทียบรวม 9 ประการ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-2 ซึ่งจะสรุปได้ว่าใน (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำมีขอบเขตหน้าที่ที่กว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน

ตารางที่ 4-2 สรุปประเด็นการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติคณะปัจจุบันกับใน (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำและสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่	คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ		
	คณะปัจจุบัน	(ร่าง) กรมทรัพยากรน้ำ	(ร่าง) สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
1. กำหนดนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการ เสนอให้คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ	✓	✓	✓
2. กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน	✓	✓	✓
3. กำกับ ติดตาม การจัดทำและใช้งบประมาณ	✓	✓	✓
4. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ระเบียบ	✓	✓	✓
5. อำนาจการติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ	✓	✓	✓
6. การอนุรักษ์ พื้นฟู ทรัพยากรน้ำ	✓	✓	✓
7. พิจารณาให้ความเห็นชอบการอนุญาตการใช้น้ำ	ไม่มี	✓	ไม่มี
8. โกล่เกลี่ยและชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำ	ไม่มี	✓	✓
9. ให้ความเห็นชอบในการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำ	ไม่มี	✓	ไม่มี

องค์กรการบริหารทรัพยากรน้ำที่มีผลจากการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 คือ คณะอนุกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำที่ได้แต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 รวม 3 ลุ่มน้ำ คือ ลุ่มน้ำปิงตอนบน ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง และลุ่มน้ำป่าสัก ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้มีการกำหนดให้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการลุ่มน้ำพร้อมกับกำหนดอำนาจหน้าที่ หลังจากที่มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2550 แล้วจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำขึ้นครบทุกลุ่มน้ำตั้งแต่ พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำขึ้นเป็นองค์กรในภูมิภาคก็ตาม จากการทบทวนและวิเคราะห์พบว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ระบุไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 นั้นมีอำนาจหน้าที่เพียงประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจัดทำแผนงานโครงการ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำที่รับผิดชอบอยู่ จึงทำ

ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีได้เป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติโดยแท้จริง ทั้งๆที่เป็นการสร้างความร่วมมือของภาคประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ต่อเนื่องจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำสาขาที่มีการเสนอโดยผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ และใน (ร่าง) พระราชบัญญัติการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น ควรจะเป็นองค์กรการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีความสำคัญในการสร้างความมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาคประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ จะมีผลต่อการคัดค้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำให้ลดลง การเพิ่มอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถทั้งของคณะกรรมการลุ่มน้ำและคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ จึงเป็นประเด็นนโยบายที่ควรดำเนินการในอนาคต

#### 4.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

##### (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีจำนวน 32 ฉบับ ซึ่งมีการตราอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2445 จนถึง พ.ศ. 2558 ดังรายละเอียด ในตารางที่ 4-3 ที่มีผู้รักษาการ ซึ่งมีทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำกับดูแลการใช้น้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การพลังงาน การคมนาคม การอนุรักษ์ การควบคุมมลพิษ (ตารางที่ 4-4) จากการวิเคราะห์พบว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาต่อการบริหารจัดการหลายประการ เช่น

- (1) การขาดกฎหมายแม่บท หรือพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- (2) ปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย ถึงแม้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำมีแฝงอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่มีเนื้อหาสาระไม่ครอบคลุมเบ็ดเสร็จทำให้การบังคับใช้ยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี
- (3) ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นความซ้ำซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับชลประทาน
- (4) ปัญหาความล้าสมัยและมีช่องว่างของกฎหมาย กฎหมายเกี่ยวข้องกับน้ำที่บังคับใช้ในปัจจุบัน บางฉบับได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน โดยมีได้มีการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบันแต่อย่างไร จึงก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ
- (5) การขาดความเป็นเอกภาพ สภาพของกฎหมายที่ใช้ ยังขาดความเป็นเอกภาพเนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องเดียวกันมีจำนวนมาก

จากการขาดกฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำ ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการบริหารโดยตรง จะเห็นได้จากการปฏิบัติงานหน่วยงานต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ได้ค่อนข้างยาก แต่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แต่งตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และการแต่งตั้งตัวบุคคลจะเป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ไม่ยากนักตามที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ เมื่อขาดกฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำดังกล่าวก็ทำให้ขาดองค์ประกอบที่สำคัญในโครงสร้างการบริหารที่ต้องอาศัยอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติที่ต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นกลาง รวมทั้งการให้อำนาจแก่ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในรูปคณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ตลอดจนกำหนดสิทธิการใช้น้ำเพื่อความ เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและยั่งยืน เป็นต้น

ตารางที่ 4-3 ลำดับเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน

แผนพัฒนา	ปีที่ประกาศใช้ (พ.ศ.)	พระราชบัญญัติ	ผู้รักษาการ
ก่อนมีแผนพัฒนา	2445	(1) พระราชบัญญัติรักษาคลวงรัตนโกสินทร์ศก 121 (พ.ศ. 2445)	ร.มว. กษ.
	2457	(2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457	ร.มว. มท.
	2468	(3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	น.รม. , ร.มว. มท.
	2481	(4) พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481	ร.มว. คค.
	2485	(5) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ร.มว. กษ.
	2490	(6) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	ร.มว. กษ.
	2494	(7) พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	ร.มว. คค.
	2496	(8) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	ร.มว. มท.
	2499	(9) ประมวลกฎหมายอาญา	ร.มว. ยธ.
ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	2504	(10) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	ร.มว. ทส.
	2507	(11) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	ร.มว. ทส.
ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	2510	(12) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	ร.มว. ทส.
		(13) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	ร.มว. มท.
	2511	(14) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	ร.มว. พน.
ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	2515	(15) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 เรื่อง การควบคุมการจอดเรือ	ร.มว. มท.
ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	2520	(16) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	ร.มว. ทส.
	2522	(17) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522	ร.มว. มท.
		(18) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	ร.มว. มท.
		(19) พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522	ร.มว. คค.
		(20) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	ร.มว. อก.
ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	2526	(21) พระราชบัญญัติรักษาคลวงประปา พ.ศ. 2526	ร.มว. มท.
ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	2535	(22) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	ร.มว. ทส.
		(23) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	ร.มว. อก.
		(24) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	ร.มว. สธ.
		(25) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	ร.มว. มท. และ ร.มว. สธ.
		(26) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	ร.มว. ทส.
		(27) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ร.มว. กท, ร.มว. กษ, ร.มว. สธ. , ร.มว. วท. ร.มว. อต. ,
		(28) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535	ร.มว. พน.
		(29) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535	ร.มว. คค.
ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	2550	(30) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	ร.มว. มท.
		(31) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551	ร.มว. กษ.
	2551	(31) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551	ร.มว. กษ.
ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	2558	(32) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558	ร.มว. กษ.

ตารางที่ 4-4 วัตถุประสงค์และพื้นที่บังคับใช้ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน

ลำดับ	กฎหมาย	วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ	พื้นที่บังคับใช้
1	พระราชบัญญัติรักษาคล่องรัตนโกสินทรศก 121 (พ.ศ.2445)	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการเกษตร - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	ทางน้ำ ลำคลอง ลำคู ทั่วไป
2	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457	- การป้องกันอุทกภัย - การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ	หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ
3	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	- การใช้น้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ - การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	แหล่งน้ำทั่วไป
4	พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	น่านน้ำไทย
5	พระราชบัญญัติการชลประทานหลวงพุทธศักราช 2485	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการเกษตร - การใช้น้ำเพื่อการผลิตพลังงาน - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตพื้นที่ชลประทาน
6	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	- การใช้น้ำเพื่อการประมง - การรักษาปริมาณน้ำ - การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	แม่น้ำ ลำคลอง ทั่วไป
7	พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคมโดยเฉพาะ การจราจรและการขนส่งในท้องที่เฉพาะ	เขตการทำเรือ
8	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	เขตเทศบาล (เทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร)
9	ประมวลกฎหมายอาญา	การป้องกันอุทกภัย	แหล่งน้ำทั่วไป
10	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	- การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตอุทยานแห่งชาติ
11	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	- การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ	เขตป่าสงวนแห่งชาติ
12	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	- การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม - การควบคุมมลพิษในภาคอุตสาหกรรม	แม่น้ำ ลำคลอง ทั่วไป เขตเหมืองแร่ เขตควบคุมแร่ เขตโลหะกรรม
13	พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการธุรกิจและอุตสาหกรรม	เขตประปานครหลวงในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ
14	พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	- การพัฒนาและใช้น้ำเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า	เขตการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
15	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 เรื่องการควบคุมการจอตเรือ	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	แม่น้ำลำคลอง
16	พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการธุรกิจและอุตสาหกรรมและการเกษตร	เขตน้บาดาล
17	พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการธุรกิจและอุตสาหกรรม	เขตการประปาส่วนภูมิภาค

ตารางที่ 4-4 วัตถุประสงค์และพื้นที่บังคับใช้ของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีในปัจจุบัน (ต่อ)

ลำดับ	กฎหมาย	วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรน้ำ	พื้นที่บังคับใช้
18	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	- การควบคุมมลพิษที่ระบายจากอาคาร บ้านเรือน	เขตอาคารบ้านเรือน
19	พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ. 2522	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม	น่านน้ำไทย ทะเลหลวง
20	พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม - การควบคุมมลพิษทางน้ำในอุตสาหกรรม	เขตการนิคมอุตสาหกรรม
21	พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ.2526	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตคล่องประปา
22	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535	- การใช้น้ำในเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม
23	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- การควบคุมมลพิษทางน้ำใน ภาคอุตสาหกรรม	เขตโรงงานอุตสาหกรรม
24	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	- การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	เขตแหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ
25	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	- การใช้ทรัพยากรน้ำ - การอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ	ทางน้ำจากอาคารหรือยานพาหนะ ที่ สาธารณะ ทะเล ทะเลสาบ ชายทะเล หาดทราย อ่างเก็บน้ำ ลำธาร แม่น้ำ ห้วยหนอง คลอง บึง คู ท่อระบายน้ำ
26	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	- การรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
27	พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	- การควบคุมมลพิษทางน้ำ	แม่น้ำลำคลองทั่วไป
28	พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการผลิตพลังงาน	เขตการผลิตพลังงาน
29	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2550	- การใช้น้ำเพื่อการคมนาคม - การควบคุมมลพิษทางน้ำ	น่านน้ำไทย คลอง แม่น้ำ บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ
30	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. 2550	การป้องกันอุทกภัย	แหล่งน้ำทั่วไป
31	พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551	การอนุรักษ์น้ำเพื่อการเกษตร	- เขตอนุรักษ์ดินและน้ำ - พื้นที่การเกษตรนอกเขตชลประทาน
32	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2558	- การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค - การใช้น้ำเพื่อการเกษตร	เขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่มา : ปรับปรุงจากสภาพัฒนาการ (2558: 79-84)

## (2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการอยู่หลายฉบับดังที่กล่าวข้างต้นก็ตาม แต่กฎหมายที่มีอยู่จำนวนมากมีช่องว่างในการจัดการทรัพยากรน้ำโดยส่วนรวม จึงได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำให้มีผลบังคับใช้เพื่อบูรณาการเกี่ยวกับการใช้ การพัฒนาการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดความเป็นเอกภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ซึ่งอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แต่ยังไม่สามารถผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนต่างๆจนมีผลบังคับใช้ได้โดยมีการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ดำเนินการมาแล้วหลายฉบับ ดังนี้

พ.ศ. 2536 สภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” และมีการสัมมนา ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2536 ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีแต่มีการถอนร่างออกจากพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2537

ในปี พ.ศ. 2536 เช่นเดียวกัน คณะอนุกรรมการพิจารณาจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาภัยแล้ง สภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ....” เสนอให้จัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในปี พ.ศ. 2540 สำนักงานคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ ได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” อีกครั้งหนึ่ง และให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ในสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติที่นำไปสู่การประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” โดยเสนอให้มีการจัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ในปี พ.ศ. 2550 คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำ ในคณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” ขึ้นแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ในปี พ.ศ. 2550 เช่นเดียวกัน กรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 670/2550 และได้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่ผ่านการพิจารณา

ในปี พ.ศ. 2554 สภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ในปี พ.ศ. 2556 กรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดทำ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ในปี พ.ศ. 2556 เช่นเดียวกันได้มี “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” ที่ร่างโดยภาคประชาชนเข้าชื่อกันซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมและได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2558

ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 กรมทรัพยากรน้ำ ได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ....” เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอวาระปฏิรูปให้แก่รัฐบาล ซึ่งมีวาระปฏิรูปที่ 25 : ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร : การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำรวมอยู่ด้วย หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2558 รับทราบข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ของสภาปฏิรูป และมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณา ร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานประมง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในเดือนกันยายน 2558 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเป็นเรื่องเสร็จที่ 1427/2558 ซึ่งรัฐบาลได้ส่งให้กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 กันยายน 2558

ในเดือนมิถุนายน 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... โดยมีความเห็นจากส่วนราชการต่างๆ และมีมติให้คณะกรรมการประสานงาน รวม 3 ฝ่าย คือ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศต่อไป

เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติใน (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำ และ (ร่าง) พระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น พบว่ามีความแตกต่างระหว่าง (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... และ (ร่าง) พระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... รวม 8 ประเด็น คือ

### (1) เลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย กรมทรัพยากรน้ำมีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นเลขานุการ ส่วนร่างฯ ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นเลขานุการ

### (2) สำนักเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย กรมทรัพยากรน้ำ มีกรมทรัพยากรน้ำเป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ส่วนร่างฯ ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

### (3) กองทุนทรัพยากรน้ำ

ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่เสนอโดย กรมทรัพยากรน้ำไม่มีการจัดตั้ง กองทุนทรัพยากรน้ำ ส่วนร่างฯ ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีการจัดตั้งกองทุนทรัพยากรน้ำ ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

#### (4) ประธานกรรมการลุ่มน้ำ

ร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดย กรมทรัพยากรน้ำ ให้ผู้ว่าราชการในพื้นที่ลุ่มน้ำเลือกกันเองเพื่อจะเป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนร่างฯ ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ

#### (5) การบริหารจัดการน้ำในช่วงวิกฤติ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย กรมทรัพยากรน้ำ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนร่างฯ ที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้มีคณะบัญชาการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)

#### (6) การจัดสรรน้ำ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย กรมทรัพยากรน้ำ ให้แบ่งการใช้ทรัพยากรน้ำออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ
2. การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการพาณิชย์
3. การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่

ส่วนร่างที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้แบ่งการใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะออกเป็น

5 ประเภท คือ

1. การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ
2. การใช้น้ำเพื่อรักษาจารีตประเพณี รักษาระบบนิเวศ
3. การใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือเลี้ยงสัตว์รายย่อย อุตสาหกรรมในครัวเรือน
4. การใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์
5. การใช้น้ำเพื่อการใช้น้ำทุกประเภทเพื่อกิจกรรมขนาดใหญ่

#### (7) การจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ

ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการจัดการน้ำระหว่างประเทศ แต่ในร่างที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติมีอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 19 (4)

#### (8) การจัดตั้งหน่วยงานด้านนโยบายเพื่อความเป็นกลาง

ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำ ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านนโยบาย โดยกรมทรัพยากรน้ำยังคงทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการนโยบายน้ำแห่งชาติ และยังมีส่วนปฏิบัติคือการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย แต่ในร่างที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นหน่วยงานระดับกรม ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นกำหนดนโยบายเพื่อความเป็นกลาง

โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4-5

ในขณะนี้ (ตุลาคม 2559) การพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำทั้งสองฉบับยังไม่แล้วเสร็จ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะสามารถตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำและประกาศใช้ได้แล้วก็ตาม ยังจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่จะประกาศใช้ด้วย “การเร่งรัดให้มีการพิจารณา (ร่าง) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว จึงเป็นประเด็นนโยบายอีกเรื่องหนึ่ง

ตารางที่ 4-5 ตารางสำคัญที่แตกต่างของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำและสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สาระสำคัญ	ความแตกต่าง	
	ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำ	ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เสนอโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ
(1) เลขานุการ กนช.	อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ	เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
(2) สำนักงานเลขานุการ กนช.	กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ หน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
(3) กองทุนทรัพยากรน้ำ	ไม่มี	จัดตั้งขึ้นโดยอยู่ในการกำกับของ กนช.
(4) ประธานกรรมการลุ่มน้ำ	ผู้ว่าราชการในพื้นที่ลุ่มน้ำเลือกกันเองเพื่อเป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ	เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน
(5) การบริหารจัดการน้ำในช่วงวิกฤติ	คณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	คณะบัญชาการแต่งตั้งโดย กนช.
(6) การจัดสรรน้ำ	การใช้ทรัพยากรน้ำแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ (1) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ (2) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการพาณิชย์ (3) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่	การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ (1) การใช้น้ำเพื่อการดำรงชีพ (2) การใช้น้ำเพื่อรักษาจารีตประเพณี รักษาระบบนิเวศ (3) การใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือเลี้ยงสัตว์ รายย่อย อุตสาหกรรมในครัวเรือน (4) การใช้น้ำเพื่อการเกษตรหรือเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ (5) การใช้น้ำทุกประเภทเพื่อกิจการขนาดใหญ่
(7) การจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ	ไม่มี	มี มาตรา 19 (4)
(8) การจัดตั้งหน่วยงานด้านนโยบายเพื่อความเป็นกลาง	ไม่มีการจัดตั้ง <sup>1)</sup>	มีการจัดตั้ง

<sup>1)</sup> กรมทรัพยากรน้ำทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กนช. ซึ่งดูแลด้านนโยบาย แต่ยังมีงานด้านปฏิบัติการ คือการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย

#### 4.1.3 ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

นโยบายเรื่องระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทยได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2520 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 แต่ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำอยู่หลายหน่วยงาน เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมควบคุมมลพิษ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ และสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ดังรายละเอียดในตารางที่ 4-6 จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ามีปัญหาหลายประการที่สำคัญคือ (1) ข้อมูลกระจัดกระจายไม่เชื่อมโยงเป็นระบบ (2) มีความขัดแย้งของข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (3) ขาดกฎระเบียบในการบริหารจัดการ (4) ขาดบุคลากร และ (5) การยอมรับของสาธารณะ

ตารางที่ 4-6 ฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำ : องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

หน่วยงาน	ข้อมูลสำคัญ
กรมทรัพยากรน้ำ <sup>1)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีข้อมูลด้านน้ำครบทุกด้าน เช่น ปริมาณน้ำฝน ปริมาณน้ำในอ่าง ระดับน้ำท่า คุณภาพน้ำ</li> <li>2. มีข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ เช่น การเปรียบเทียบข้อมูลปริมาณน้ำในแต่ละปี</li> <li>3. มีการรายงานสถานการณ์น้ำในแต่ละสถานีโทรมาตรแหล่งน้ำสำคัญและภาพจากกล้อง CCTV</li> <li>4. มีแนวทางในการบริหารจัดการภัยแล้ง รายงานผลทุกๆสัปดาห์</li> <li>5. มีการรายงานผลการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์น้ำ 24 ชั่วโมง</li> <li>6. มีการประสานข้อมูลต่างๆกับหน่วยงานอื่น เช่น สภาวะอากาศ สภาพน้ำฝน น้ำท่า ภาพถ่ายดาวเทียม สภาพน้ำในเขื่อน</li> </ol>
กรมชลประทาน <sup>1)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ข้อมูลสถานการณ์น้ำทำรายวันเป็นข้อมูลแบบ Real-time ทำให้ติดต่อผู้ใช้งานข้อมูล เช่น ปริมาณน้ำในเขื่อนทุกเขื่อนในประเทศ</li> <li>2. ข้อมูลการติดตามสถานการณ์น้ำจากกล้อง CCTV เช่น ระดับน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา</li> <li>3. มีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานอื่นมากมาย เช่น กรมอุตุฯ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมอุทกศาสตร์ ซึ่งข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่ทันสมัย</li> <li>4. มีการคาดการณ์ปริมาณน้ำล่องหน้าในลุ่มน้ำหลัก</li> <li>5. มีศูนย์วิเคราะห์สถานการณ์น้ำ</li> </ol>
กรมอุตุฯ กรมอุตุนิยมวิทยา <sup>1)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีข้อมูลเกี่ยวกับสภาพอากาศ ภูมิอากาศครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ซึ่งมีผลเกี่ยวกับการระเหย ของน้ำความชื้นชื้น</li> <li>2. มีข้อมูลการพยากรณ์ฝนในอดีต เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบ</li> <li>3. มีแหล่งข้อมูลเตือนภัยทั้งในและต่างประเทศ เช่น พายุ น้ำท่วม และรายงานแผ่นดินไหว</li> </ol>
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย <sup>1)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์เกี่ยวกับสภาพน้ำท่วมภาพถ่ายดาวเทียม</li> <li>2. มีข้อมูลพื้นที่ภัยแล้งในแต่ละภูมิภาคของประเทศ</li> </ol>
กรมควบคุมมลพิษ <sup>1)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีข้อมูลคุณภาพอากาศรายวัน สถานการณ์หมอกควัน ซึ่งมีผลต่อคุณภาพน้ำ</li> <li>2. มีข้อมูลคุณภาพน้ำผิวดิน น้ำทะเล</li> <li>3. มีข้อมูลระดับเสียงรายวันในเขตกทม. สารเคมี และของเสียอันตราย</li> <li>4. มีแนวทางในการบริหารจัดการคุณภาพแหล่งน้ำ</li> </ol>
กรมโยธาธิการและผังเมือง <sup>1)</sup>	มีข้อมูลซึ่งอยู่ในรูปแผนที่แหล่งน้ำ เช่น แม่น้ำ หนองน้ำ อ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ
กรมทรัพยากรน้ำบาดาล <sup>1)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำบาดาล คุณภาพน้ำบาดาล ฐานข้อมูล วิเคราะห์น้ำบาดาลที่มีคุณภาพ</li> <li>2. มีฐานข้อมูลระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์และการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อการจัดการน้ำบาดาลในเขตวิกฤต</li> </ol>
ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ <sup>1)</sup>	มีประกาศข่าวสารการเตือนภัย
สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร <sup>2)</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีข้อมูลที่เป็นความรู้ด้านการเกษตรการผลิต</li> <li>2. ระบบข้อมูลความเสี่ยงด้านต่างๆ</li> </ol>

ที่มา : <sup>1)</sup> สภาปฏิรูปแห่งชาติ (2558: 106-107)<sup>2)</sup> สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (2559: 1)

การขาดระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำที่มาจากหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นกลางนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการหลายประการตามมา เช่น การพิจารณาเปิดโครงการพัฒนาแหล่งน้ำได้ล่าช้า และส่งผลกระทบต่อด้านโครงการ เพราะสังคมโดยรวมเข้าใจว่าข้อมูลที่สถาบันหรือบริษัทที่ปรึกษาต่างๆ เข้าไปรวบรวมและนำมาเสนอนั้นเป็นไปตามที่เจ้าของโครงการกำหนดมาให้ เมื่อมีการโต้แย้งก็ต้องเสียเวลาและงบประมาณศึกษาใหม่ เช่น กรณีแก่งเสือเต้น เรื่องแผ่นดินไหวและป่าไม้สักทอง กรณีเขื่อนแม่วงก์เรื่องเสือโคร่ง กรณีผืนน้ำโขง-ชี-มูล ปัญหาดินเค็มและความคั่งคั่ง กรณีเขื่อนท่าแซะที่ประชาชนเห็นว่าไม่มีความต้องการน้ำเพื่อการเกษตรตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นต้น ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือความเชื่อมโยงของข้อมูลในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำสาขา ระดับลุ่มน้ำ และภาพรวมของประเทศที่จำเป็นต้องมีข้อมูลที่เชื่อมโยงจากระดับพื้นที่ลุ่มน้ำย่อย สู่พื้นที่ลุ่มน้ำกับระบบข้อมูลของหน่วยงานทุกหน่วยงานดังที่คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระบุไว้ว่ามีความขัดแย้งของข้อมูล ไม่มีการจัดกลุ่มข้อมูลอย่างเป็นระบบ และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ยากต่อการนำไปใช้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการฐานข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เป็นเลขานุการ โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 189/2558 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2558 และในการประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2559 เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559 ได้มีมติให้สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เป็นผู้รับผิดชอบศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติในชื่อ “คลังข้อมูลน้ำแห่งชาติ ทั้งนี้ให้มีการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่ขัดกับร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ”

“การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ จึงอยู่ในระหว่างการดำเนินการ”

#### 4.1.4 ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

สืบเนื่องจากองค์การการบริหารจัดการน้ำที่มีจำนวนมาก รวมทั้งคณะกรรมการระดับนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่เป็นผู้รับผิดชอบ ตลอดจนที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการ และการขาดระบบฐานข้อมูลน้ำที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยขึ้น

##### (1) ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

ปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย จากการทบทวนงานวิจัย และรายงานของส่วนราชการ สถาบันวิจัย และนักวิชาการ ซึ่งจัดเป็นผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ พบว่ามีปัญหา 10 ประการ คือ

- (1) ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพ
- (2) ขาดแผนหลัก
- (3) ขาดกฎหมายแม่บท
- (4) หน่วยงานมีจำนวนมากขาดความเชื่อมโยง
- (5) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ขาดการกระจายอำนาจ
- (6) จัดงบประมาณเป็นรายหน่วยงาน
- (7) ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน/ขาดองค์ความรู้
- (8) องค์การลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง
- (9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง/มีข้อต่อรอง
- (10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำเสรี

สาระสำคัญของประเด็นหลักของปัญหาทั้ง 10 ประการ มีดังต่อไปนี้

(1.1) ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และนโยบายที่รัฐบาลคณะต่างๆ แกลงไว้ไม่สามารถดำเนินการไม่ครบถ้วน การแก้ปัญหาจึงไม่บรรลุเป้าหมาย

(1.2) ขาดแผนหลักที่กำหนดขึ้นตามความรุนแรงของปัญหาในลักษณะ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ” ในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำและระดับลุ่มน้ำสาขา ที่ต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่องถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตาม

(1.3) ขาดกฎหมายแม่บท ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่มีปัญหาที่ไม่ครอบคลุมทุกด้าน การขาดกฎหมายแม่บทที่กำหนด “โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ” จึงทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการอยู่ในปัจจุบัน

(1.4) หน่วยงานมีจำนวนมากขาดความเชื่อมโยง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติภารกิจโดยอิสระ ขาดการบูรณาการ จึงมีปัญหาการซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

(1.5) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ขาดการกระจายอำนาจ การกำหนดแผนพัฒนาโครงการแหล่งน้ำส่วนใหญ่ดำเนินการโดยภาครัฐ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีการต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐมาอย่างต่อเนื่อง

(1.6) จัดงบประมาณเป็นรายหน่วยงาน เนื่องจากไม่มีแผนหลักในการพัฒนางบประมาณจึงไม่อยู่ในลักษณะแผนงาน แต่กระจายไปตามหน่วยงานต่างๆ ทั้งงบประมาณมีจำกัด เป็นการใช้งบประมาณเพื่องานประเภทเดียวกันแต่ต่างหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน

(1.7) ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน่วยงานองค์ความรู้ข้อมูลทรัพยากรน้ำกระจุกกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ไม่เป็นระบบที่สารสนเทศสามารถเข้าถึงได้ และไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน

(1.8) องค์กรลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจหน้าที่เพียงประสานการจัดทำแผน และติดตามประเมินผล ไม่มีอำนาจในการกำกับ ดูแลหน่วยงานราชการและกลั่นกรองแผนงาน/โครงการในระดับพื้นที่ ที่สำคัญคือมีความขัดแย้งในการบริหารจัดการน้ำ ระหว่างลุ่มน้ำที่อยู่ใกล้เคียงกัน

(1.9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง/มีข้อต่อรอง เช่น การขาดแรงผลักดันทางการเมือง (Political will) อย่างจริงจัง เช่น การตรากฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำ การจัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ การเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร เป็นต้น

(1.10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำอย่างเสรี ปัจจุบันการใช้น้ำเปิดโดยเสรีโดยไม่มีการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บค่าน้ำมาดำเนินการ ทำให้ไม่เกิดความเป็นธรรมและขาดแคลนน้ำเกิดขึ้น

ปัญหาทั้ง 10 ประการ ที่สรุปจากความเห็นจากรายงานการวิจัยซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ดังที่วิเคราะห์ไว้นี้จะสรุปได้ว่ามีสาเหตุมาจากองค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งจากนโยบาย องค์กรการบริหารจัดการ กฎหมาย และระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ ที่ส่งผลต่อเนื่อง ทำให้ขาดแผนหลัก ขาดงบประมาณ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดแผนบรรเทาและป้องกันภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

## (2) สาเหตุของปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

เพื่อให้สามารถระบุสาเหตุหลักซึ่งเป็นที่มาของปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะวิเคราะห์โดยใช้ปัจจัยที่สำคัญในการบริหาร 5 ประการ คือ (1) การเมือง (2) เงื่อนไขทางสังคม (3) งบประมาณ (4) สถาบัน และ (5) วิชาการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### (2.1) การเมือง (Political)

จากการวิเคราะห์โดยจัดทำเป็น Matrix ให้เห็นช่วงเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาลคณะต่างๆ ในบทที่ 16 พบว่าตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันมีรัฐบาลเข้าบริหารประเทศ รวม 61 คณะ และหลังจากมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบันมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศจำนวน 33 คณะ คือคณะที่ 29 ถึงคณะที่ 61 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายที่กำหนดอาจจะคล้ายคลึงกัน แต่การขับเคลื่อนจะแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองนั้นๆ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่องทั้งนโยบายและการปฏิบัติ เช่น กรณีของการจัดทำกฎหมายน้ำ ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 23 ปี มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำหลายครั้ง แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ หลายครั้งที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในรัฐสภา แต่มีการยุบสภาหรือครบกำหนดการบริหารประเทศของรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำตกไปเมื่อรัฐบาลคณะใหม่เข้ามาก็ไม่มีการยืนยันให้ดำเนินการต่อ การขาดแรงผลักดันทางการเมือง (Political Will) เพื่อให้มีกฎหมายแม่บทเรื่องทรัพยากรน้ำ ส่งผลต่อเนื่องต่อโครงสร้างการบริหารจัดการและงบประมาณ เพราะการพัฒนาทรัพยากรน้ำต้องใช้เวลาในการดำเนินการที่ต่อเนื่อง การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า ถึงแม้ว่านโยบายที่กำหนดไว้ในอดีตกับนโยบายในปัจจุบันจะคล้ายคลึงกันมาก ดังที่ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างนโยบายน้ำแห่งชาติ ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 ตุลาคม 2543 กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ (พ.ศ. 2558-2569) ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 แล้วจะพบว่ามีความสำคัญที่มีความแตกต่างกันน้อยมาก แต่ช่วงเวลาของการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ได้กำหนดนโยบายแต่ละครั้งมีเวลาบริหารสั้นมาก คือไม่เกิน 2 ปี ทำให้ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ จึงสรุปได้ว่าการเมืองเป็นสาเหตุของปัญหาหนึ่งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

### (2.2) เงื่อนไขทางสังคม (Social)

สาเหตุที่สำคัญประการต่อมาคือ เงื่อนไขทางสังคมที่ปรากฏในลักษณะการต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 กรณีของเขื่อนน้ำโจน และต่อเนื่องด้วยเขื่อนแก่งกรุง เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วงก์ การต่อต้านโครงการต่างๆ ดังกล่าวนี้ ได้มีเหตุผลในการต่อต้านหลายประการ เช่น (1) มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ในกรณีของเขื่อนน้ำโจน และแก่งเสือเต้นที่ต้องการสงวนป่าไม้สักทองเอาไว้ ผลกระทบที่อยู่อาศัยของเสือโคร่งและค้างคาวจุกเล็กทองขาวในกรณีของเขื่อนแม่วงก์ ผลกระทบที่จะเกิดการขยายตัวของดินเค็มในกรณีโครงการโขง-ชี-มูล เป็นต้น ที่มาของสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การอพยพโยกย้ายราษฎรที่ได้รับผลกระทบไปตั้งถิ่นฐานใหม่ มีคุณภาพชีวิตที่แย่ลงกว่าเดิมเพราะที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ ดินไม่ค่อยจะเหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น กรณีของนิคมสร้างตนเองลำน้ำน่านที่ตั้งติดอยู่กับเขื่อนสิริกิติ์ แต่ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร จนต้องมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยน้ำริดนำมาให้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 20 เมษายน 2554 เป็นต้น เหตุการณ์ที่ปรากฏเชิงประจักษ์เช่นนี้ทำให้การต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่จึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนการต่อต้านการเก็บค่าน้ำชลประทานนั้น เกษตรกรเกรงว่าจะเป็นการเพิ่มภาระ และต้นทุนในการผลิตรวมทั้งเงินที่

จะเก็บนั้นจะไปเป็นรายได้แผ่นดิน ทั่วๆ ที่มีตัวอย่างที่ชัดเจน กรณีโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียวที่เกษตรกรจัดเก็บเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายของกรรมการ และถ้าเงินเหลือจะนำไปปรับปรุงโครงสร้างชลประทาน แต่รัฐไม่มีนโยบายมาให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันจัดเก็บค่าน้ำชลประทานและบริหารกันเองในแต่ละโครงการย่อยในเขตชลประทาน และนำเงินนั้นมาบริหารในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน ซึ่งจะส่งผลให้มีการประหยัดน้ำที่เกษตรกรใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่มาของสาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดทำโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ก่อสร้างและได้รับผลกระทบตั้งแต่เริ่มต้น ประชาชนจะรับรู้เมื่อมีการจัดทำรายงาน การสำรวจแล้วเสร็จ และรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลที่นำมาชี้แจงจึงไม่สามารถสร้างความเชื่อถือแก่ประชาชนได้

### (2.3) งบประมาณ (Budgeting)

การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่รวมทั้งระบบชลประทานนั้นใช้งบประมาณค่อนข้างมาก จะเห็นได้จากการกู้เงินจากธนาคารโลกมาเพื่อพัฒนาการเกษตรและการชลประทานในพื้นที่ภาคกลางของประเทศเมื่อ พ.ศ. 2505 และเพื่อก่อสร้างเขื่อนอีกหลายแห่ง เช่น เขื่อนปากมูล ในปี 2534 รวมทั้งการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย ในการปรับโครงสร้างการเกษตรในปี 2542 การออกพระราชกำหนดใช้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ซึ่งได้จัดทำโครงสร้างไว้ในวงเงิน 350,000 ล้านบาท ของรัฐบาลคณะที่ 60 ต่อมาในช่วงรัฐบาลคณะที่ 61 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการและเงินกู้สำหรับโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำและระบบขนส่งทางถนน ระยะเร่งด่วน: มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระยะที่ 2 ภายในกรอบวงเงิน 78,294.85 ล้านบาท ปัญหาด้านงบประมาณอีกประการหนึ่งคือ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากต่างก็ได้รับงบประมาณในการดำเนินการ มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน มีมาตรฐานงานที่แตกต่างกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดหาอุปกรณ์และการบำรุงรักษา

### (2.4) สถาบัน (Bureaucracy)

สืบเนื่องจากการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจำนวนมากถึง 29 หน่วยงาน ใน 10 กระทรวงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มีที่มาของอำนาจในการบริหารจัดการตามภารกิจที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดการประสานงานในลักษณะ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ (Centralized Policy, Decentralized Operation)” ไม่สามารถประสานทั้งนโยบายและประสานแผนได้ ยิ่งกรณีในช่วงที่มีรัฐบาลผสมหลายพรรค แต่ละพรรคมีนโยบายของตนเอง การซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานจึงไม่สามารถแก้ไขได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนในปัจจุบัน คือกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... โดยกรมทรัพยากรน้ำ และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 แต่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐมนตรีว่าการอื่นๆ ในเวลาต่อมา ทั่วๆ ที่ควรจะได้มีข้อยุติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี อีกกรณีหนึ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสถาบันตลอดมา คือองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายน้ำระดับชาติ เช่นคณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีการเปลี่ยนตัวบุคคลที่ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอย่างต่อเนื่อง จนเป็นกรมทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน

## (2.5) วิชาการ (Technical)

สาเหตุของปัญหาทางวิชาการนั้นมีหลายประการ ที่มีปัญหามากก็คือ ข้อมูลที่แสดงผลกระทบจากการสร้างเขื่อน เช่น กรณีแก่งเสือเต้น ที่มีการโต้เถียง เรื่อง รอยเลื่อนและแผ่นดินไหวหลายครั้ง การโต้เถียงเรื่องดินเค็ม กรณีโครงการ โขง-ชี-มูล เรื่องดินเค็ม ผลประโยชน์จากการสร้างเขื่อนแม่วังก์ การสร้าง Floodway ของรัฐบาลคณะที่ 60 เป็นต้น ที่มาของการโต้เถียงกันในเรื่องนี้มีที่มาก็คือ การที่เจ้าของโครงการเป็นผู้ศึกษาเองหรือว่าจ้างสถาบันต่างๆ ให้ศึกษา ทำให้เข้าใจโดยสังเขปว่า ข้อมูลมีแนวโน้มในการส่งผลให้โครงการมีผลตอบแทนที่สูง โดยไม่ระบุผลกระทบที่แท้จริง นอกจากนี้ยังไม่มีระบบฐานข้อมูลทรัพยากรน้ำที่เป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ จึงเกิดปัญหาและส่งผลต่อการต่อต้านโครงการต่างๆ ตามมา

จากการวิเคราะห์ถึงปัจจัยทั้ง 5 ประการ ซึ่งเป็นกรอบในการบริหารจัดการนั้น พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เชื่อมโยงไปถึง “องค์ประกอบของโครงสร้างการบริหาร” ว่าเป็นสาเหตุหลักที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงและแก้ไข

### 4.1.5 ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย

เพื่อแก้ไขปัญหการบริหารจัดการที่เกิดจากสาเหตุต่างๆ

ดังที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นนั้น มีข้อเสนอแนะที่สำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทย ดังนี้

(1) ต้องเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่มีบทบัญญัติครอบคลุมโครงสร้างการบริหาร ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา การจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำที่เป็นกลาง การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ

(2) ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่จะมีการประกาศใช้ในอนาคต

(3) ต้องปรับโครงสร้างการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อรองรับความต้องการน้ำที่เพิ่มขึ้นตามสภาพการขยายตัวเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(4) กำหนดนโยบายหลักในการพัฒนาแหล่งน้ำ

(5) ต้องกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและเอกชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(6) ต้องกำหนดสิทธิในการใช้น้ำโดยยึดหลักการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มรวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

(7) ต้องจัดทำระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ

(8) ปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นงบประมาณแบบบูรณาการ

(9) มีการพัฒนาแหล่งน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ

## 4.2 นโยบายน้ำไทยที่มีการคัดค้าน

จากการทบทวนและวิเคราะห์นโยบายน้ำไทยพบว่ามีการคัดค้าน 4 กรณี คือ (1) กรณีการคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนและโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ (2) กรณีการคัดค้านแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาลคณะที่ 60 (3) กรณีการคัดค้านการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร และ (4) กรณีการคัดค้านการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ โดยมีสาระสำคัญสรุปดังนี้

#### 4.2.1 เชื้อนและโครงการที่มีการคัดค้านจนยังไม่ได้ก่อสร้างในปัจจุบัน

(1) เชื้อนที่มีการคัดค้านจนไม่สามารถก่อสร้างได้ในปัจจุบันคือเชื้อนน้ำโจน จังหวัดกาญจนบุรี เชื้อนแก่งกรุง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เชื้อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ เชื้อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ เชื้อนลำโดมใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี และเชื้อนท่าแซะ จังหวัดชุมพร การคัดค้านเกิดจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มโครงการ รวมทั้งปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทั้งในเขตป่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติ

ส่วนโครงการที่ยังไม่ได้ดำเนินการคือ โครงการโขง-ชี-มูล ในส่วนการผันน้ำจากแม่น้ำโขงที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2532 และที่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กชช.) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2559 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2559 ให้มีการเปรียบเทียบทางเลือกแนวผันน้ำโขงเข้าสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้รับการคัดค้านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน และล่าสุดเครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำอีสานได้มีแถลงการณ์คัดค้านเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559

(2) กรณีโครงการที่มีการก่อสร้างเสร็จแล้วแต่มีปัญหาในการบริหาร คือเชื้อนปากมูล โดยมีปัญหาในการเปิด-ปิดประตูน้ำ ที่มีการคัดค้านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2543 และล่าสุดนายกรัฐมนตรียได้มีคำสั่งที่ 131/2558 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2558 แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาเชื้อนปากมูลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

การคัดค้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐดังกล่าวนี้ได้เริ่มเมื่อ พ.ศ. 2531 ในการคัดค้านโครงการไฟฟ้าพลังน้ำแควใหญ่ตอนบน เชื้อนน้ำโจน จ.กาญจนบุรี หลังจากนั้นก็มีการต่อต้านอีกหลายโครงการ เช่น แก่งกรุง แก่งเสือเต้น ปากมูล ลำโดมใหญ่ ท่าแซะ เป็นต้น จนคณะรัฐมนตรีต้องยุติดำเนินการบางโครงการ ถึงปัจจุบัน (เดือนกันยายน 2559) ยังคงมีการต่อต้านการก่อสร้างเชื้อนแม่วงก์ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 ซึ่งมีปัญหาเรื่องการศึกษผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) สาเหตุของการต่อต้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของรัฐ นั้นอาจจะมาจากสาเหตุหลายประการซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) แนวคิดในการนำทรัพยากรน้ำมาใช้ของหน่วยงานรัฐและของชุมชนแตกต่างกัน โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐมีวัตถุประสงค์หลักคือ การใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศโดยรวม จึงมีการกำหนดนโยบายในการจัดหาน้ำให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้น้ำ หรือรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Supply management) มากกว่าที่จะวางแผนบริหารจัดการตามความต้องการของผู้ใช้น้ำ (Demand management) ที่สอดคล้องกับขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ (Carrying capacity) ส่วนแนวคิดของชุมชนที่อยู่ในพื้นที่โครงการหรือใกล้เคียงนั้น ต่างก็ต้องพึ่งพาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศในการดำรงชีวิตที่ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นทั้งเป็นอาหารและยาจากสมุนไพร ซึ่งจะมีผลกระทบจากโครงการก่อสร้างจึงได้มีการคัดค้าน

(2) คุณภาพชีวิต ถึงแม้ว่ารัฐจะชดเชยทรัพย์สินและที่ดินที่ถูกน้ำท่วม รวมทั้งจัดหาที่อยู่ที่ทำกินให้ใหม่ แต่พื้นที่ที่จัดให้ไปอยู่ใหม่ส่วนใหญ่ดินไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นตัวอย่างให้ประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ที่จะมีโครงการก่อสร้างขึ้นใหม่ เห็นว่ามีผลกระทบกับคุณภาพชีวิตของตนเอง เช่น กรณีของนิคมสร้างตนเอง ลำน้ำน่านที่ตั้งติดอยู่กับอ่างเก็บน้ำเขื่อนสิริกิติ์ แต่ขาดแคลนน้ำจากรัฐบาลต้องไปสร้างอ่างเก็บน้ำแห่งใหม่เพื่อส่งน้ำมาให้ เป็นต้น จึงได้มีการคัดค้านเกิดขึ้น

(3) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาโครงการ ทำให้ประชาชนคัดค้าน เพราะมารับรู้ต่อเมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการเข้ามาทำการสำรวจรวบรวมข้อมูลเพื่อศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และรับฟังความคิดเห็นในเวลาต่อมา ทำให้ขาดข้อมูลในเรื่องมิติทางสังคม รวมทั้งการประเมินความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้รวมถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในมุมมองของชุมชนหรือประชาชนจากพื้นที่ที่ชุมชนอยู่อาศัย และได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการ

(4) ความน่าเชื่อถือของข้อมูล เนื่องจากข้อมูลต่างๆ ของโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นข้อมูลที่มาจากหน่วยงานภาครัฐหรือสถาบัน/บริษัทที่ปรึกษาโครงการที่มีการว่าจ้างโดยหน่วยงานเจ้าของโครงการ จึงขาดความเชื่อถือจากประชาชนว่าเป็นข้อมูลที่เป็นกลางเพราะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่กล่าวข้างต้น แม้แต่ระหว่างนักวิชาการจากสถาบันต่างๆ ก็ยังมีความเห็นที่ต่างกัน เช่น กรณีรอยเลื่อนของโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น กรณีการแพร่กระจายของดินเค็ม ในโครงการ โขง-ชี-มูล กรณีผลกระทบต่อน้ำที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ในโครงการเขื่อนแม่วงก์ เป็นต้น ส่งผลให้มีการคัดค้านเกิดขึ้น

#### 4.2.2 กรณีการคัดค้านแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาลคณะที่ 60

ในช่วง พ.ศ. 2554-2556 รัฐบาลคณะที่ 60 ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยมีเป้าหมายดำเนินการระยะเวลาดำเนินการ แผนปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยแบบบูรณาการ และยั่งยืน รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาอุทกภัยระยะเร่งด่วน ซึ่งมีแผนงาน 8 แผนงาน ในพื้นที่ 8 กลุ่มน้ำ ในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา และอีก 6 แผนงาน ในลุ่มน้ำอื่นๆ อีก 17 กลุ่มน้ำ ทั้งนี้รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 ในวงเงิน 3.5 แสนล้านบาท ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กบอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ขึ้นดำเนินการ โดยมีสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (สบอช.) เพื่อทำหน้าที่ให้กับ กบอ. ได้กำหนดแผนงานขึ้น 9 โมดูล และได้มีการเปิดประมูล แต่ได้มีการคัดค้านจากผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มว่ามีการปฏิบัติที่ข้ามขั้นตอน จนมีการยื่นฟ้องศาลปกครอง และเมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 การดำเนินการจึงได้ยุติลง โดยมีการยกเลิก (1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2554 (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2554 และ (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555

#### 4.2.3 กรณีการคัดค้านการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร

นโยบายการเก็บค่าน้ำชลประทานได้ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าจะใช้น้ำนั้นจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทาน โดยออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งมีการปฏิบัติอยู่จนถึงปัจจุบัน ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการเสนอกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก) ให้มีการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกร แนวคิดดังกล่าวนี้ได้บรรจุในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) โดยกำหนดไว้ว่าเมื่อโครงการชลประทานมีผลบริบูรณ์และจ่ายน้ำให้แก่เกษตรกรโดยทั่วถึงแล้วควรจะได้มีการเก็บค่าน้ำจากเกษตรกรเป็นค่าบำรุงรักษาอุปกรณ์การชลประทานด้วย หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2524 ให้วางหลักเกณฑ์การเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร นโยบายดังกล่าวนี้ได้มาปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 -2529) อีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดไว้ว่าให้มีการเก็บค่าน้ำชลประทาน เพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและเพื่อให้เกิดการค้ำหนุนมาขยายพื้นที่ชลประทานต่อไป เช่นเดียวกับนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 -2539) ที่ได้กำหนดแนวทางไว้ 2 ประการคือ (1) พิจารณาจัดเก็บค่าน้ำจากการชลประทานในภาคเกษตรกรรมตามปริมาณการใช้เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและเป็นธรรมกับเกษตรกร และ (2) ทบทวนอัตราค่าใช้น้ำจากการชลประทานที่เก็บจากภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมให้เหมาะสม โดยในภาคเกษตรกรรมควรถือเกณฑ์การคำนวณใช้น้ำจากการชลประทานเฉพาะค่าบำรุงระบบส่งน้ำเท่านั้น ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้กำหนดไว้ว่า ให้มีการจัดเก็บค่าน้ำดิบทั้งเพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอุปโภคบริโภค รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและระดับราคาค่าน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม ให้สะท้อนถึงต้นทุนการจัดหา การผลิต การแจกจ่าย และการบำบัดน้ำเสีย ส่วนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาใช้หลักเกณฑ์ผู้ใช้ต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการเช่นเก็บค่าบริการจากผู้ใช้น้ำในพื้นที่โครงการและการเก็บค่าค้ำหนุนจากโครงการที่รัฐลงทุน ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้กำหนดให้มีการเก็บค่าบริการใช้น้ำดิบ โดยเริ่มจากการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการประปา ในด้านฝ่ายการเมืองนั้น คณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย ได้เสนอให้นำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ โดยหามาตรการให้ผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่ายค่าน้ำในโครงการที่รัฐสร้างให้ เช่น การเก็บค่าน้ำ ค่าบริการสูบน้ำ หรือการมีส่วนร่วมบำรุงรักษา คู คลอง ส่งน้ำให้มีประสิทธิภาพใช้งานได้ดีเช่นเดียวกับ สภาพปฏิรูปแห่งชาติ ได้เสนอเรื่องกองทุนทรัพยากรน้ำไว้ในร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... หมวด 3 มาตรา 37 ได้บัญญัติไว้ว่า “กองทุนประกอบด้วยเงิน และทรัพย์สิน... (3) ค่าใช้น้ำและค่าธรรมเนียมการขออนุญาตใช้น้ำ” ที่อยู่ในการพิจารณาของรัฐบาลอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามได้มีการคัดค้านจากเกษตรกรในช่วงเดือน พฤษภาคม 2543 เรื่องการเก็บค่าน้ำที่ระบุไว้ในเอกสารโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 ซึ่งในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ตัดประเด็นดังกล่าวออกจากเอกสารโครงการเงินกู้ ต่อเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2542 ดังกล่าวแล้ว ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมหาสารคาม ได้มีกระทู้ถามรัฐบาลให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการเก็บค่าน้ำ ซึ่งรัฐบาลได้ตอบในเวลาต่อมาว่าได้ตัดประเด็นดังกล่าวออกจากเอกสารโครงการเงินกู้แล้ว นอกจากนี้ในปี พ.ศ.2551 ศูนย์ประสานงานสมัชชาเหมืองฝายลุ่มน้ำภาคเหนือ ได้คัดค้านการออกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่กำลังดำเนินการในขณะนั้น โดยมีเหตุผลข้อหนึ่งว่า “เป็นการเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่ายเรื่องน้ำมากขึ้น”

ในทางตรงกันข้ามต่อการคัดค้านการเก็บค่าน้ำชลประทานดังกล่าวโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว ได้รายงานไว้ว่า “ได้มีการสมทบทุนจากสมาชิกผู้ใช้น้ำเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการติดต่อประสานงานค่าเอกสาร ค่าเครื่องตีพิมพ์ และถ้ามีจำนวนมากขึ้น สามารถนำไปใช้ในการบำรุงรักษาระบบชลประทานและอาคารชลประทานได้”

จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรได้

สาเหตุที่สำคัญในการคัดค้านการเก็บค่าน้ำชลประทานโดยเกษตรกรนั้นเป็นเพราะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ ความเข้าใจส่วนใหญ่ของเกษตรกรที่พบจากการวิเคราะห์พบว่า การจ่ายค่าน้ำจะเป็นการเพิ่มภาระแก่เกษตรกรและเพิ่มต้นทุนในการผลิตให้สูงขึ้น แต่หากมีการทำความเข้าใจผ่าน คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา หรือคณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือกลุ่มผู้ใช้น้ำให้เห็นประโยชน์ว่า การเก็บค่าน้ำนั้น จะมีประโยชน์หลายประการ เช่น มีการประหยัดน้ำ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ ลดภาระของรัฐในการบำรุงรักษา และการคืนทุนมาขยายพื้นที่ชลประทานให้เพิ่มขึ้น เป็นต้น หากมีการกำหนดไว้ว่าค่าน้ำชลประทานที่เก็บนั้น ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรผู้ใช้น้ำบริหารจัดการโดยเก็บเงินกันเองมาเป็นกองทุนหมุนเวียน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของกลุ่มผู้ใช้น้ำในการบำรุงรักษาระบบชลประทาน โดยการสนับสนุนของภาครัฐ ตามตัวอย่างที่มีการดำเนินการที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษากระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี อยู่ในปัจจุบันคาดว่าจะลดการคัดค้านลงได้

#### 4.2.4 การคัดค้านพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

การคัดค้านพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำนั้นมีการคัดค้านจากเกษตรกรทั้งในปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2559 โดยศูนย์ประสานงานสมัชชาเหมืองฝายลุ่มน้ำภาคเหนือ ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2551 ขอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ที่เสนอในปี พ.ศ. 2550 โดยมีเหตุผลว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเงื่อนไข 9 ประการ คือ

- (1) เอื้อประโยชน์ต่อนายทุน กลุ่มกิจการใช้น้ำขนาดใหญ่ และบริษัทเอกชน
- (2) เปลี่ยนน้ำเป็นสินค้าและขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- (3)ให้อำนาจกับภาครัฐ เพิ่มอำนาจกรมทรัพยากรน้ำ
- (4) องค์กรผู้ใช้น้ำแบบจารีต (เหมืองฝาย) ไม่มีส่วนร่วมในกรรมการ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำ (กนช.) กรรมการลุ่มน้ำ และกรรมการต่างๆ ที่อยู่ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และการได้มาของกรรมการแต่ละชุดไม่มีที่มาอย่างชัดเจน

- (5) การแบ่งน้ำเป็นประเภทไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบชาวบ้านในภูมิภาคต่างๆ
- (6) เป็นกฎหมายที่ทำลายจารีตประเพณีแบบเหมืองฝาย
- (7) เป็นการเพิ่มภาระเรื่องการอนุญาตใช้น้ำ และเพิ่มต้นทุนค่าใช้จ่ายเรื่องน้ำมากขึ้น
- (8) สร้างความขัดแย้งต่อชาวบ้านในลุ่มน้ำเดียวกันและพื้นที่ใกล้เคียงหรือลุ่มน้ำอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น
- (9) ขาดการมีส่วนร่วมจากเกษตรกร และภาคประชาสังคม และเรียกร้องให้ดำเนินการ ดังนี้
  - (1) ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำอย่างเด็ดขาด
  - (2) การดำเนินการโครงการพัฒนาใดๆ จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการพัฒนาบนทิศทางความยั่งยืนของทรัพยากรและความมั่นคงในวิถีชีวิตของประชาชน
  - (3) ให้รัฐบาลสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดการน้ำในภาคประชาชน และให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณในการจัดการน้ำของชาวบ้านตามจารีตประเพณีของแต่ละภูมิภาค

ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2559 เครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำอีสาน จังหวัดยโสธร (2559 : 1-3) ได้ยื่นหนังสือที่ 10/2559 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2559 ถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดยโสธรโดยขอให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ถอดถอน ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ของกรมทรัพยากรน้ำที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 ออกจากการพิจารณา โดยมีเหตุผลที่สำคัญ 7 ประการคือ

(1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นกับร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ไม่ครอบคลุมพื้นที่ของชาวบ้านลุ่มน้ำผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) ตามร่าง พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ มาตรา 6 “ให้รัฐมีอำนาจบริหารทรัพยากรน้ำ สาธารณะบนพื้นฐานความยั่งยืนและความสมดุลของระบบนิเวศ โดยเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำหรือขยายแหล่งน้ำได้นั้น” โดยรัฐยังมีอำนาจรวมศูนย์ในการจัดการน้ำหรือสามารถเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำ ทั้งยังเป็นการเพิ่มอำนาจให้รัฐผูกขาดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยที่รัฐสามารถที่จะกำหนดการพัฒนาแหล่งน้ำไปในทิศทางที่ประชาชนคนลุ่มน้ำไม่มีส่วนร่วม ซึ่งอาจนำมาสู่ความขัดแย้งในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐกับชุมชน

(3) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ไม่ได้ยึดโยงอำนาจประชาชนคนลุ่มน้ำผ่านการกระจายอำนาจที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เห็นได้ชัดจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมา

(4) สัดส่วนในการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ส่วนใหญ่จะเป็นตัวแทนจากภาครัฐ ส่วนภาคประชาชนแทบจะไม่มีพื้นที่เลย ซึ่งหน่วยงานภาครัฐหรือกรมกรนโยบายควรมีบทบาทหน้าที่ในประเด็นการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... เพียงแต่การติดตาม ส่งเสริมสนับสนุนองค์กร ภาคประชาชนให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(5) กระบวนการกำหนดนโยบายและแผนงานตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... เป็นการกำหนดจากส่วนบนลงล่าง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงใจของภาครัฐต่อภาคประชาชนคนลุ่มน้ำ

(6) การกำหนดให้มีผู้เสนอแนะตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ ความรู้ ความเชี่ยวชาญนั้น ย่อมหมายถึงบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านน้ำ แต่บุคลากรเหล่านี้จะไม่เข้าใจระบบนิเวศในแหล่งน้ำที่มีความซับซ้อน

(7) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ฉบับนี้ มุ่งสรรหาประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรน้ำ โดยที่ไม่ได้ระบุหรือมุ่งเน้นการบูรณาการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนิเวศน้ำ

ดังนั้นทางเครือข่ายประชาชนลุ่มน้ำอีสาน จึงมีข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ข้างต้น ดังนี้

(1) ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ถอดถอนร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ของกรมทรัพยากรน้ำออกจากกรพิจารณาตามเหตุผลข้างต้น

(2) กระบวนการมีส่วนร่วม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนลุ่มน้ำ รัฐจะต้องจัดให้ครอบคลุมกลุ่มคนที่มีส่วนได้ ส่วนเสีย

(3) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... เป็นร่างที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนลุ่มน้ำโดยแท้จริง

(4) ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... จะต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการร่าง

“การคัดค้านจากภาคประชาชนในกรณีนี้สรุปได้ว่าเกิดขึ้นจากการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนตั้งแต่เริ่มดำเนินการ”

### 4.3 สถานการณ์ทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบัน

#### 4.3.1 ศักยภาพทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันนั้นจะสรุปได้ดังนี้

- (1) ปริมาณฝนเฉลี่ยในพื้นที่ 25 ลุ่มน้ำต่อปี 1,455 ลูกบาศก์เมตร
- (2) ปริมาณน้ำท่าธรรมชาติเกณฑ์เฉลี่ย 285,227 ลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำท่าจำนวนนี้มีน้ำที่นำมาใช้แล้ว 102,139 ล้านลูกบาศก์เมตร ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันน้ำที่ต้องจัดหาเพิ่มเติม 49,610 ล้านลูกบาศก์เมตร
- (3) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร มีจำนวน 38 โครงการ มีปริมาณน้ำเก็บกัก 70,908.47 ล้านลูกบาศก์เมตร สามารถใช้งานได้ 47,312.86 ล้านลูกบาศก์เมตร
- (4) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางมีปริมาณน้ำเก็บกักจำนวน 4,200 ล้านลูกบาศก์เมตร และขนาดเล็กมีปริมาณน้ำเก็บกักจำนวน 2,210 ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ

#### 4.3.2 ความต้องการน้ำ มีความต้องการน้ำเพื่อกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- (1) การใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม ในพื้นที่ชลประทานซึ่งมีจำนวน 30.22 ล้านไร่ ใช้น้ำทั้งปีเฉลี่ย 65,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ส่วนพื้นที่นอกเขตชลประทานต้องการน้ำเพื่อป้องกันผลผลิตเสียหายในช่วงฤดูฝน ทั้งช่วงอีกประมาณปีละ 48,961 ล้านลูกบาศก์เมตร นั้นยังไม่สามารถจัดสรรให้ได้ในขณะนี้
  - (2) การใช้น้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคและการท่องเที่ยวใน พ.ศ. 2557 มีความต้องการ 6,490 ล้านลูกบาศก์เมตร และคาดการณ์ว่าใน พ.ศ. 2570 จะมีความต้องการน้ำประมาณ 8,260 ล้านลูกบาศก์เมตร
  - (3) การใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม ใน พ.ศ. 2557 มีความต้องการ 4,206 ล้านลูกบาศก์เมตร และคาดการณ์ความต้องการใน พ.ศ. 2570 จะมีความต้องการน้ำประมาณ 7,515 ล้านลูกบาศก์เมตร
  - (4) การใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศในฤดูแล้งจะมีประมาณ 27,000 ล้านลูกบาศก์เมตร
- จะสรุปได้ว่าความต้องการใช้น้ำทั้ง 4 ประเภท ในปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้น 151,749 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งมากกว่าที่เก็บกักไว้ในปัจจุบัน และจะขาดแคลนนํ้ามากยิ่งขึ้นในอนาคต

#### 4.3.3 สภาพปัญหาของทรัพยากรน้ำไทย

##### (1) การขาดแคลนนํ้า/ภัยแล้ง

ประเทศไทยได้ประสบปัญหาภัยแล้งมาหลายครั้งและมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งกว่าในอดีต การเกิดภัยแล้งใน พ.ศ. 2558 ทำให้น้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่หลายแห่งมีปริมาณน้อย จนถึงปัจจุบันถึงแม้ว่าจะเข้าสู่ช่วงปลายฤดูฝน (เดือนกันยายน) แล้วก็ตาม เช่นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2559 มีปริมาณน้ำใช้การได้ในเขื่อนภูมิพลเพียง 1,524 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ 16 อ่างเก็บน้ำลำตะคองมีจำนวน 39 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ 13 อ่างเก็บน้ำลำพระเพลิงมีจำนวน 18 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ 12 อ่างเก็บน้ำแก่งกระจานมีจำนวน 104 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ 12 เท่านั้น ซึ่งกล่าวได้ว่ามีปริมาณค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับปี 2558 เพราะได้ใช้น้ำที่มีอยู่ในขณะนั้นไปเพื่อกิจกรรมต่างๆ ในช่วงที่ผ่านมา ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้พร้อมทั้งข้อมูลความต้องการใช้น้ำที่ประเมินไว้ในข้อ 4.3.2 แล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าตามที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิตแล้วก็ตาม แต่เพียงดำเนินการได้บางส่วนยังไม่บรรลุตามเป้าหมายอาจเกิดปัญหาขาดแคลนนํ้าขึ้นได้หากมีปริมาณฝนน้อยกว่าปกติเหมือนในช่วง พ.ศ. 2557-2558

## (2) อุทกภัย

อุทกภัยที่เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม 2559 ในหลายพื้นที่ของภาคเหนือ ทำให้มีผู้เสียชีวิต ในจังหวัดน่าน พะเยา เชียงราย และแม่ฮ่องสอน รวม 9 ราย ตลอดจนทรัพย์สินและพื้นที่เกษตรกรรมก็ได้รับความเสียหายเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในกลยุทธ์ที่ 3 การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยไว้แล้วก็ตาม แต่แผนการดำเนินการต่างๆ นั้นเพิ่งเริ่มมาประมาณ 1 ปี จึงทำให้การรองรับสถานการณ์อุทกภัย ยังคงไม่บรรลุเป้าหมาย ดังที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้รายงานเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 ว่ามีน้ำท่วมในพื้นที่หลายจังหวัด จึงกล่าวได้ว่ายังคงมีโอกาสเกิดอุทกภัยขึ้นในภาคต่างๆ ของประเทศหากมีปริมาณฝนมากกว่าปกติ

## (3) คุณภาพน้ำ

ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์การน้ำเสียขึ้นดำเนินการในเรื่องคุณภาพน้ำก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาด้านที่ คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2558: 2-8) ได้รายงานไว้ในเดือนพฤษภาคม 2558 ดังนี้

“ประเทศไทย มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ร้อยละ 29 พอใช้ ร้อยละ 49 และเสื่อมโทรมร้อยละ 27 ของแหล่งน้ำหลักทั่วประเทศ (จำนวน 25 แหล่งน้ำ) ไม่พบคุณภาพน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีมากและเสื่อมโทรมมาก อย่างไรก็ตามคุณภาพน้ำในช่วง 10 ปีย้อนหลัง (ปี พ.ศ. 2548-2557) พบว่า แหล่งน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีมีแนวโน้มลดลง ขณะที่แหล่งน้ำที่อยู่ในเกณฑ์พอใช้และเสื่อมโทรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สาเหตุสำคัญของปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาจากการระบายน้ำเสียจากชุมชน การชะหน้าดินที่มีปุ๋ยตกค้างจากการเกษตร และการปศุสัตว์ โดยปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2557) มีปริมาณน้ำเสียจากชุมชนเกิดขึ้น 10.3 ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่ระบบบำบัดน้ำเสียรองรับน้ำเสียเกิดขึ้นได้เพียงร้อยละ 31 พื้นที่ที่มีน้ำเสียชุมชนเกิดขึ้นมากที่สุด คือ กรุงเทพมหานคร โดยมีน้ำเสียประมาณ 2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในขณะที่ระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่กรุงเทพมหานครสามารถบำบัดน้ำเสียได้ร้อยละ 38 ของปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้น”

ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดแผนงานไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการคุณภาพน้ำแล้วก็ตาม แต่ยังต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง

เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์ในปัจจุบันกับการแก้ไขในอนาคตอย่างชัดเจน ได้นำสถานการณ์ทุกด้านที่ได้พบทวนมาในบทนี้มีวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR (Kristensen, 2004: 1) การวิเคราะห์โดยใช้ระบบ DPSIR นั้นเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของปัจจัยขับเคลื่อน ปัจจัยกดดัน สถานการณ์ ผลกระทบและการตอบสนองเพื่อดำเนินการแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ปัจจัยขับเคลื่อน (Driving Force : D) ที่มีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยมีหลายประการ เช่น ประชากรเพิ่ม การขยายตัวทางเศรษฐกิจสาขาต่างๆ ทั้งอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การเกษตร การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ และพื้นที่ป่าต้นน้ำถูกทำลาย

(2) แรงกดดัน (Pressure : R) จากปัจจัยขับเคลื่อนที่กล่าวข้างต้น ทำให้เกิดแรงผลักดันเกิดขึ้น คือ ความต้องการน้ำเพิ่มขึ้น ปริมาณที่เก็บกักต่ำกว่าความต้องการใช้ น้ำเสียจากอุตสาหกรรมการเกษตรและชุมชนมีมากขึ้น

(3) สถานการณ์ (State: S) ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ การเกิดภัยแล้งหรือขาดแคลนน้ำ เกิดอุทกภัยบ่อยครั้ง มีปัญหาในการบำบัดน้ำเสีย มีปัญหาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ และเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ

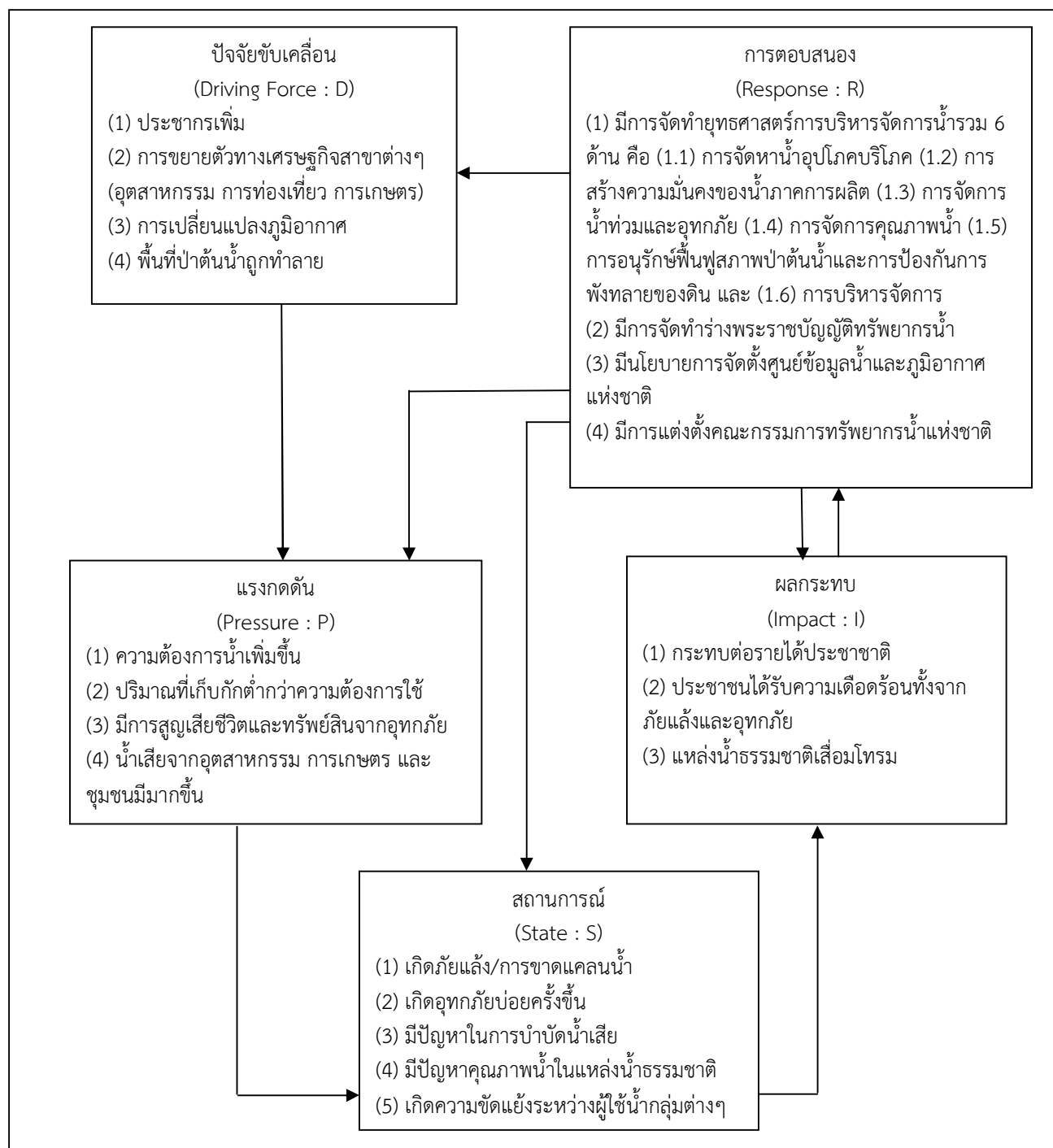
(4) ผลกระทบ (Impact : I) ที่เกิดขึ้นคือ กระทบต่อรายได้ประชาชาติที่ลดลง รวมทั้งประชาชนได้รับความเดือดร้อนทั้งจากภัยแล้งและอุทกภัย รวมทั้งแหล่งน้ำธรรมชาติเสื่อมโทรม

(5) การตอบสนอง (Response : R) ได้มีการตอบสนองของรัฐบาลในปัจจุบัน โดยมีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำรวม 6 ด้าน คือ (5.1) การจัดหาอุปโภคและบริโภค (5.2) การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต (5.3) การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย (5.4) การจัดการคุณภาพน้ำ (5.5) การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำและการป้องกันการพังทลายของดิน และ (5.6) การบริหารจัดการ มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีนโยบายในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

การตอบสนองของรัฐบาลดังกล่าวนี้โดยเฉพาะการจัดทำยุทธศาสตร์ 6 ด้าน เป็นการรองรับแรงกดดันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน การเร่งรัดจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ และพระราชบัญญัติปรับปรุงหน้าที่ของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำให้มีอำนาจหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติจะเป็นการแก้จุดอ่อนที่เป็นปัญหาในการบริหารจัดการในอดีต รวมทั้งการที่นายกรัฐมนตรีมาทำหน้าที่ประธานกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้สร้างแรงผลักดันโครงการต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการขับเคลื่อน โดยในปีงบประมาณปี 2560 แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีวงเงิน 57,386,827,300 บาท มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ทั้งน้ำบนดินและน้ำใต้ดิน ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ โดยจัดหาพัฒนา ก่อสร้าง ปรับปรุงแหล่งน้ำ ขยายระบบประปาเพื่ออุปโภคบริโภค พัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำ ขยายและเพิ่มประสิทธิภาพระบบชลประทาน ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติ ก่อสร้างแหล่งน้ำในไร่นาและชุมชน แหล่งน้ำบาดาล เชื่อมโยงโครงข่ายลุ่มน้ำเพื่อสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต ปรับปรุงทางน้ำ ทางผันน้ำ พื้นที่รองรับน้ำนอง เขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดทำผังเมือง ระบบป้องกันน้ำท่วมชุมชนและพื้นที่เศรษฐกิจ และเฝ้าระวังเตือนภัยด้านน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัย เพิ่มประสิทธิภาพระบบบำบัดน้ำเสีย ควบคุมระดับน้ำเค็ม และลดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดจัดการคุณภาพน้ำ ฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรมและป้องกันการพังทลายของดิน ตลอดจนสนับสนุนการบริหารจัดการองค์กรลุ่มน้ำ ระบบฐานข้อมูล และการติดตามประเมินผลกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ คือประชาชนทั่วประเทศและพื้นที่ดำเนินการคือพื้นที่ไม่มีระบบน้ำประปา พื้นที่ชลประทาน พื้นที่นอกเขตชลประทาน พื้นที่ชุมชนและเมืองเศรษฐกิจสำคัญ และพื้นที่ป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรม

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้ตอบสนองในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่จากการทบทวนและวิเคราะห์สถานการณ์การบริหารจัดการน้ำที่มีผลจากนโยบายน้ำในอดีตถึงปัจจุบันผ่านระบบการบริหารจัดการที่ใช้อยู่ ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำที่นำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรน้ำ และเพื่อการเตือนภัยต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารจัดการที่สำคัญนั้น พบว่ามีปัญหาในการบริหารจัดการหลายประการ ซึ่งเห็นได้จากมีการคัดค้านนโยบายน้ำของรัฐจากภาคประชาชน ทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ การเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรและการคัดค้านการตรากฎหมายทรัพยากรน้ำ ซึ่งส่งผลให้วัตถุประสงค์หลักของนโยบายที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำ 3 ประการ ไม่บรรลุตามเป้าหมาย

และยังคงมีปัญหาอยู่ในปัจจุบัน เช่น ในขณะนี้ (เดือนกันยายน 2559) ยังคงมีปัญหาอ่างเก็บน้ำบางแห่งมีน้ำใช้การได้น้อยมาก แต่มีน้ำท่วมในพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางหลายจังหวัด และยังคงมีการโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐในเรื่องร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ยังไม่มีชื่อยุติ จึงสรุปได้ว่านอกจากความไม่มีเอกภาพของนโยบายซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการมีปัญหาตามมานั้น โดยแท้จริงแล้วยังมีปัญหการบริหารจัดการที่มาจากองค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารจัดการในปัจจุบันที่ไม่เหมาะสม ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน



รูปที่ 1 การวิเคราะห์สถานการณ์การบริหารจัดการน้ำโดยใช้ระบบ DPSIR

## เอกสารอ้างอิง

1. คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. 2558. **แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ.**
2. คณะอนุกรรมการพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการออกกฎ. 2557. **(ร่าง) แผนปรับปรุงการจัดองค์กร ข้อกำหนดและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ.**
3. สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร. 2559. **ประวัติความเป็นมา.** www.haii.or.th. สืบค้นวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559.
4. สภาปฏิรูปแห่งชาติ. 2558. **วาระปฏิรูปที่ 25 : ระบบการบริหารจัดการทรัพยากร การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ.**
5. Kristensen,P. 2004. **The DPSIR Framework.** National Environment Research Institute. Denmark.

บทที่ 5

---

สรุปและข้อเสนอเพื่ออนาคต

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอเพื่ออนาคต

#### 5.1 สรุป

##### 5.1.1 วัตถุประสงค์

โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต” มีวัตถุประสงค์หลัก 5 ด้าน คือ (1) เพื่อรวบรวมนโยบายน้ำที่ได้กำหนดขึ้นจากอดีตถึงปัจจุบัน (2) จัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุเพื่อให้อนุชนใช้ค้นคว้าและอ้างอิง (3) เพื่อศึกษา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย (4) เพื่อศึกษาสถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน (5) เพื่อเสนอประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำเพื่ออนาคต

##### 5.1.2 ผลการวิจัย

###### (1) พลวัตนโยบายน้ำไทย

(1.1) ผลจากการวิจัยพบว่าจากหลักฐานที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายน้ำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสุโขทัย เมื่อ พ.ศ. 1762 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) โดยเริ่มต้นจากน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค และได้ขยายไปสู่การใช้น้ำเพื่อกิจกรรมอื่น ในเวลาต่อมาตามการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(1.2) นโยบายน้ำในช่วงสมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึง พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เป็นนโยบายน้ำเพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภค และคมนาคม ระบบชลประทานและการประปาได้เริ่มในสมัยรัชกาลที่ 5 และต่อเนื่องมาในสมัยรัชกาลที่ 6 และสมัยรัชกาลที่ 7 ด้านนโยบายน้ำเพื่อการคมนาคมนั้นมีการขุดคลองมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

(1.3) ในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2504 ก่อนมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) นั้นมีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 28 คณะ คือคณะที่ 1 ถึงคณะที่ 28 มีนโยบายที่เน้นเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะการขยายโครงการชลประทานโดยมีการสร้างเขื่อนทดน้ำเจ้าพระยาและคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2495 ได้มีการสร้างการประปาที่จังหวัดลพบุรีและขยายไปยังจังหวัดอื่นๆ อีกหลายจังหวัด การเปลี่ยนแปลงของนโยบายน้ำในช่วงนี้มีน้อยมาก มีเพียงเพิ่มเติมขอบเขตของการปฏิบัติงานมากขึ้น

(1.4) เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ในปี 2504 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ในปี พ.ศ. 2559 เป็นเวลา 55 ปี มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม 33 คณะ จึงมีพลวัตนโยบายน้ำเกิดขึ้น เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบายน้ำที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายน้ำจึงขาดเอกภาพ

(1.5) อย่างไรก็ตามนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 นั้น สรุปได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำ 3 ประการ คือ (1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง (2) อุทกภัย และ (3) คุณภาพน้ำ สาธารณชนของนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน จึงมีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะส่วนใหญ่แล้วเน้นการแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ โดยเฉพาะการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำ จะแตกต่างกันเพียงแต่การขับเคลื่อนหรือจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้น

รองรับที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ทุกด้าน เพราะขาดความต่อเนื่องของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว

(1.6) จากการวิเคราะห์ถึงนโยบายและการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีพบว่า มีนโยบายและการดำเนินการสรุปโดยสังเขปดังนี้

(1.6.1) การดำเนินการที่ต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 คือการจัดหาน้ำและการพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาการเกษตรชลประทาน การช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน การช่วยเหลือราษฎรที่ประสบภัยพิบัติ การจัดตั้งองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการประกาศใช้และยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

(1.6.2) การดำเนินการที่เริ่มเพราะมีปัญหาเกิดขึ้น เช่น การแก้ไขคุณภาพน้ำ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ถึงปัจจุบัน การดำเนินการเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 จนถึงปัจจุบัน การควบคุมการสูบน้ำบาดาลในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5

(1.6.3) การดำเนินการที่ยุติลงเมื่อการดำเนินการสิ้นสุดลง เช่น การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

(1.6.4) การดำเนินการที่ไม่ต่อเนื่อง เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 แต่ไม่มีการดำเนินการในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 การดำเนินการพัฒนาลุ่มน้ำที่มีนโยบายมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 แต่ไม่ต่อเนื่องและมีการดำเนินการอย่างจริงจัง การเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรที่เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 การนำน้ำจากแหล่งน้ำนานาชาติมาใช้ในประเทศ รวมทั้งระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำที่เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จนถึงปัจจุบันที่เพิ่งมีนโยบายให้จัดตั้งคลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติขึ้น

(1.6.5) การดำเนินการที่ต่อเนื่องแต่ยังไม่มีแนวทางที่แก้ไขได้อย่างชัดเจน คือ การต่อต้านโครงการก่อสร้างเขื่อนและการพัฒนาทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

## (2) ผลจากนโยบายน้ำ

(2.1) ผลจากนโยบายน้ำไทยที่ปรากฏในปัจจุบันเรื่องโครงสร้างการบริหารที่ได้กำหนดไว้นั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ องค์การบริหารทรัพยากรน้ำไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย

(2.2) องค์ประกอบที่สำคัญประการแรก คือองค์การบริหารจัดการน้ำไทยนั้นมี 2 ระดับ คือ (1) หน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และ(2) องค์กระด้นนโยบาย หน่วยงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2445 จนถึง พ.ศ. 2556 มี 29 หน่วยงานในสังกัด 10 กระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานดังกล่าวนี้ต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงาน **ที่มีความสำคัญคือไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการที่เป็นกลางเป็นการเฉพาะ**

(2.3) ส่วนองค์กระบวนนโยบายหรือกรรมกระบวนนโยบายนั้น ได้เริ่มมีการแต่งตั้งมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติหลายฉบับที่ปรับเปลี่ยนมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กระบวนนโยบาย แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการและเลขานุการ ด้วยเหตุที่องค์กระบวนนโยบายแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ไม่ยากนักหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล **จึงเป็นประเด็นนโยบายว่าจะแก้ไขปัญหายังไงให้องค์กระบวนนโยบายสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง**

(2.4) องค์ประกอบที่สำคัญประการที่ 2 ที่มีผลจากนโยบายน้ำในอดีตคือกฎหมาย ที่มีการตราและประกาศใช้มาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันมีจำนวน 32 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำกับดูแลการใช้น้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การพลังงาน การคมนาคม การอนุรักษ์ การควบคุมมลพิษ เป็นต้น แต่ไม่มีกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรงต่อการบริหารจัดการน้ำ รวมทั้งกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาต่อการบริหารจัดการคือ ขาดความเป็นเอกภาพ มีความซ้ำซ้อน ล้าสมัยและมีช่องว่างทางกฎหมาย การขาดกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรงดังกล่าวนี้นอกจากมีผลต่อโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง แล้วยังขาดประเด็นสำคัญ เช่น สิทธิในน้ำ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น จึงได้มีการเสนอให้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่ให้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ

(2.5) ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และในปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ 2 ฉบับ โดยกรมทรัพยากรน้ำและสภาปฏิรูปแห่งชาติ ให้รัฐบาลพิจารณา ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ ประเด็นนโยบายที่สำคัญก็คือ **การเร่งรัดให้มีการดำเนินการให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแล้วเสร็จโดยเร็ว**

(2.6) องค์ประกอบที่สำคัญประการที่ 3 คือ ระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำไทย ในกรณีระบบข้อมูลน้ำไทยนั้น ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดทำข้อมูลหลายแห่งและมีปัญหาหลายประการโดยเฉพาะการยอมรับของสาธารณะ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ จนนำไปสู่การคัดค้านต่อมาคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้มีมติเมื่อเดือนเมษายน 2559 ให้มีการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เพื่อทำหน้าที่เป็น “คลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ” **ประเด็นนโยบายในเรื่องนี้ก็คือการเร่งรัดในการดำเนินการให้กฎหมายดังกล่าวนี้แล้วเสร็จโดยเร็ว**

(2.7) ผลจากนโยบายน้ำในอดีตที่สำคัญก็คือการคัดค้านนโยบายน้ำหรือโครงการพัฒนาแหล่งน้ำของรัฐ ที่เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีได้เริ่มมาตั้งแต่กำหนดโครงการและจากสาเหตุผลกระทบต่อระบบนิเวศของโครงการ ทำให้มีการคัดค้านนโยบายน้ำของรัฐ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนน้ำโจน เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วงก์ และโครงการผันน้ำจากแม่น้ำโขง เป็นต้น รวมทั้งการเก็บค่าน้ำชลประทานเพื่อการเกษตร ตลอดจนการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ **ประเด็นนโยบายในเรื่องนี้คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐ**

(2.8) ผลจากนโยบายน้ำในอดีต ได้มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่รวม 38 โครงการ เก็บกักน้ำได้ 70,908 ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำขนาดกลาง 4,200 ล้านลูกบาศก์เมตร และขนาดเล็ก 2,210 ล้านลูกบาศก์เมตร รวมทั้งสิ้น 77,318 ล้านลูกบาศก์เมตร และมีพื้นที่ชลประทานถึงปัจจุบันรวม 30.22 ล้านไร่

(2.9) ในขณะที่ศักยภาพทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันมีปริมาณน้ำท่าธรรมชาติ เกณฑ์เฉลี่ย 285,227 ล้านลูกบาศก์เมตร มีน้ำท่าที่นำมาใช้แล้ว 102,139 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ความต้องการน้ำรวมทั้งประเทศปีละ 151,749 ล้านลูกบาศก์เมตร ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ยังมีน้ำที่ต้องจัดหาเพิ่มเติม 49,610 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงถึงการขาดแคลนน้ำเกิดขึ้นแล้ว และมีการคาดการณ์ใช้น้ำในปี พ.ศ. 2570 ว่าจะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นเพื่อการอุปโภคบริโภคและการท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่ออุตสาหกรรมอีกจำนวน 5,079 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจะมีปัญหาการขาดแคลนน้ำเกิดขึ้นในอนาคต เป็นการสะท้อนถึงนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำที่มีอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้มีรายงานว่าในเดือนตุลาคม 2559 มีการขาดแคลนน้ำประปาที่เกาะสมุย และเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2559 มีน้ำใช้การได้ในเขื่อนภูมิพลเพียงร้อยละ 26 และในเขื่อนลำนางรองร้อยละ 21 ทั้งๆ ที่อยู่ในช่วงปลายของฤดูฝน การขาดแคลนน้ำจึงยังคงเป็นปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันและในอนาคต

(2.10) ปัญหาประการที่สองคือ การเกิดอุทกภัย ซึ่งยังคงเกิดขึ้น เช่น อุทกภัยที่เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม 2559 ในหลายพื้นที่ของภาคเหนือ ทำให้มีผู้เสียชีวิต ในจังหวัดน่าน พะเยา เชียงราย และแม่ฮ่องสอน รวม 9 ราย ตลอดจนทรัพย์สินและพื้นที่เกษตรกรรมก็ได้รับความเสียหาย เช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในกลยุทธ์ที่ 2 การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัยไว้แล้วก็ตาม แต่แผนการดำเนินการต่างๆ นั้นเพิ่งเริ่มมาประมาณ 1ปี จึงทำให้การรองรับสถานการณ์อุทกภัย ยังคงไม่บรรลุเป้าหมาย ดังที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้รายงานเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 ว่ามีน้ำท่วมในพื้นที่หลายจังหวัด จึงกล่าวได้ว่ายังคงมีโอกาสเกิดอุทกภัยขึ้นในภาคต่างๆ ของประเทศหากมีปริมาณฝนมากกว่าปกติ

(2.11) ปัญหาประการสุดท้ายคือคุณภาพน้ำ ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์การน้ำเสียขึ้นดำเนินการในเรื่องคุณภาพน้ำก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาตามที่ คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้รายงานไว้ในเดือนพฤษภาคม 2558 ดังนี้ “ประเทศไทย มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ร้อยละ 29 พอใช้ ร้อยละ 49 และเสื่อมโทรมร้อยละ 27 ของแหล่งน้ำหลักทั่วประเทศ (จำนวน 25 แหล่งน้ำ) ไม่พบคุณภาพน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีมากและเสื่อมโทรมมาก และในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2557) มีปริมาณน้ำเสียจากชุมชนเกิดขึ้น 10.3 ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่ระบบบำบัดน้ำเสียรองรับน้ำเสียเกิดขึ้นได้เพียงร้อยละ 31 พื้นที่ที่มีน้ำเสียชุมชนเกิดขึ้นมากที่สุด คือกรุงเทพมหานคร โดยมีน้ำเสียประมาณ 2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในขณะที่ระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่กรุงเทพมหานครสามารถบำบัดน้ำเสียได้ร้อยละ 38 ของปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้น”

(2.12) จากสาระสำคัญที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของนโยบายน้ำที่กำหนดมาในอดีตถึงปัจจุบันทั้ง 3 ประการนั้น ยังไม่บรรลุเป้าหมาย มีสาเหตุจากนโยบายของรัฐที่ไม่มีเอกภาพจากความไม่เสถียรภาพของรัฐบาลและองค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่เหมาะสม คือองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กฎหมายและระบบข้อมูลทรัพยากรน้ำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันและมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น รวมทั้งรองรับการขยายทางเศรษฐกิจและสังคมของ

ประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะมีโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่จะนำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวนี้ได้ จำเป็นต้องมีการบรรจุสาระสำคัญดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นบทบัญญัติในกฎหมาย โดยเร่งรัดการตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว

## 5.2 ข้อเสนอเพื่ออนาคต

ด้วยเหตุที่ว่าน้ำเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิต ประเทศไทยจึงได้มีการกำหนดนโยบายน้ำมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยและอาณาจักรล้านนาจนถึงปัจจุบัน จากการทบทวนนโยบายน้ำที่มีมาอย่างต่อเนื่องดังกล่าวนี้ พบว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหา 3 ประการ คือ (1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง (2) อุทกภัย (3) คุณภาพน้ำ

ถึงแม้ว่าจะมีการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันก็ตาม ปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ก็ยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่ความเป็นธรรมและยั่งยืน คณะวิจัยจึงได้จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติในปัจจุบันและอนาคต โดยการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการทบทวนนโยบายครั้งนี้ และข้อมูลที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งรวมถึงนักวิชาการ สถาบันวิชาการ หน่วยงานราชการ องค์การภาคเอกชน และองค์กรผู้ใช้น้ำ แล้วมาสังเคราะห์หาสาระด้านใดที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ดีที่สุดในบริบทของไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งพบว่าปัญหาโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสม สมควรมีการปรับปรุงและแก้ไข

คณะวิจัยจึงมีข้อเสนอให้ใช้หลักการและโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำดังนี้

### 5.2.1 หลักการ

ควรใช้หลักการการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐ ภาคประชาชนและภาคเอกชน เรียกว่าการบริหารจัดการแบบ “**ประชารัฐ**” โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ในกรณีของภาครัฐนั้นต้องมีการรวมศูนย์นโยบาย (Centralized Policy) และการกระจายการปฏิบัติ (Decentralized Operation) ให้หน่วยงานต่างๆ ในลักษณะ “**หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ**” ซึ่งรวมถึง

- (1.1) การกำหนดนโยบายหลักในการบริหารจัดการ
- (1.2) การกำหนดนโยบายการเงินที่พอเพียงต่อการปฏิบัติ ตามแผนที่
- (1.3) มีแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกันในแต่ละช่วงเวลา (Timeline) ที่

แปลงมาจากนโยบาย และ

เหมาะสม

ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดความสอดคล้องทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าวนี้

(2) กรณีของภาคประชาชน เนื่องจากการบริหารจัดการน้ำ มีผลกระทบต่อสังคมและวิถีชีวิตของประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ จึงควรให้ทั้งภาคการเกษตร โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้น้ำ ภาคอุตสาหกรรม ภาคการท่องเที่ยว รวมทั้งองค์การภาคเอกชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมในการบริหารจัดการน้ำ

(3) ภาคเอกชน ควรเข้าร่วมบริหารจัดการเพราะจะมีบทบาทที่สำคัญในการแบ่งเบาภาระของภาครัฐโดยช่วยลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในการบริหารจัดการน้ำ ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

(3.1) รัฐต้องสนองความต้องการน้ำของภาคเอกชนที่เป็นจักรกลหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศทุกสาขาทั้งในปัจจุบันและอนาคตโดยไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อความต้องการ ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันเพราะงบลงทุนในแต่ละปีมีจำกัด

(3.2) ภาคเอกชนสามารถเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระการลงทุนของรัฐในการพัฒนาทรัพยากรน้ำได้ในบางกรณี โดยหลักการที่ว่าภาคเอกชนลงทุนแล้วได้รับการตอบแทนที่ยุติธรรม เช่น กรณีของการบำบัดน้ำเสีย ที่ภาครัฐยังไม่สามารถบำบัดได้ทั้งหมด หรือการผลิตน้ำประปาที่ขาดแคลนอยู่ในบางพื้นที่

(3.3) ภาคเอกชน จะใช้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและใช้สัญชาตญาณเพื่อความอยู่รอดของนักลงทุน ตั้งแต่เริ่มพิจารณาโครงการ การก่อสร้าง การดำเนินการ ที่มีความจริงจังต่อเนื่องและเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การจัดหาน้ำเพื่อตอบสนองต่อประชาชนได้เร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าปัจจุบัน

## 5.2.2 โครงสร้าง

ในกรณีของโครงสร้างนั้นจำเป็นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทของชาติ คือ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งต้องเร่งรัดให้สามารถประกาศใช้ได้โดยเร็ว

ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มี

(1) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.)

ที่ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายและงบประมาณ เป็นหลัก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นเลขาธิการ

(2) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ให้จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวงใดๆ ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานนี้จะมีความสำคัญในการจัดทำแผนรองรับการบริหารจัดการน้ำที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นแหล่งรวมนักวิชาการด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งการวิเคราะห์ วิจัย ติดตามกำกับ ดูแล วิเคราะห์งบประมาณของทุกหน่วยงานตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้น คือ “หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ” เมื่อจัดทำแผนเสร็จแล้วให้เสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติพิจารณาและตัดสินใจ

(3) ศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ ให้จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานในระดับเดียวกับ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ (1) รวบรวมข้อมูลที่หน่วยงานต่างๆ ส่งมาให้ตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย ทำการวิเคราะห์ก่อนที่จะเผยแพร่ออกไปให้เป็นข้อมูลสำเร็จในแต่ละเรื่องในทุกหน่วยงาน รวมทั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติสามารถนำไปใช้ได้ทันที (2) ทำหน้าที่วิจัยด้านเทคโนโลยีที่จะแก้ปัญหาการจัดการน้ำของชาติให้เป็นระบบโดยมีแผนการวิจัย (Research design) ที่ชัดเจน เมื่อได้งานวิจัยที่สามารถนำไปแปลงสู่การปฏิบัติแล้ว ให้นำเสนอคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ผ่านสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นชอบและให้หน่วยปฏิบัตินำไปดำเนินการ

(4) คณะกรรมการลุ่มน้ำเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีความเป็นกลาง จึงเสนอให้ “เลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำ” มาจากสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทั้ง 25 ลุ่มน้ำ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำต้องเป็นไปตามหลักการพระราชบัญญัติ คือภาคราชการ ภาคประชาชน และภาคเอกชน รวมทั้งเพิ่มผู้แทนจากศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย

(5) คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา ให้มีการจัดตั้งโดยยึดหลักพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกัน คือ มีองค์ประกอบจากภาคราชการ ภาคประชาชน และภาคเอกชน ซึ่งมีผู้แทนจากศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติเป็นอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขาด้วย โดยมีเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขามาจากสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

ขอเสนอให้ใช้หลักการพระราชบัญญัติในคณะกรรมการทั้ง 3 ระดับ คือคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขาดังกล่าวนี้ จะเป็นการสร้างความเชื่อมโยงจากนโยบายสู่แผนปฏิบัติที่ลดความขัดแย้งและการต่อต้านจากภาคประชาชนลงเพราะมีผู้มีส่วนได้เสียและผู้ใช้น้ำได้เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดโครงการพัฒนา นอกจากนี้การเพิ่มผู้แทนจากศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติในคณะกรรมการทั้ง 3 ระดับจะลดความขัดแย้งของข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการลงได้ เพราะมีการนำข้อมูลชุดเดียวกันมาใช้ในการตัดสินใจ

**เงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้ “โครงสร้างการบริหารจัดการน้ำ” ดังกล่าวนี้อีผลในทางปฏิบัติก็คือ “การตราพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ” ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว**

## ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 บทความสำหรับเผยแพร่

ภาคผนวก 2 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

ภาคผนวก 3 ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

## ภาคผนวก 1

### บทความสำหรับการเผยแพร่

#### นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต Thai Water Policy : Knowledge For the Future

โดย

โสภณ ชมชาญ

บทความนี้เป็นข้อสรุปสาระสำคัญจากโครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต” ที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันคลังสมองของชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ด้วยเหตุผลที่ว่าจากหลักฐานปรากฏในประวัติศาสตร์ของไทยนั้น รัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแหล่งน้ำมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน เป็นเพราะรัฐตระหนักดีว่านอกจากน้ำจะเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตของมนุษย์แล้ว น้ำยังเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย จากสภาพของประเทศที่เคยมีน้ำอุดมสมบูรณ์ ทั้งเพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ มาเป็นเวลาช้านาน ถึงปัจจุบันมีปัญหา 3 ประการ คือ การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย คุณภาพน้ำ และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต จึงทำให้เกิดวิกฤติเรื่องน้ำขึ้นในสังคมไทย โดยเกิดความขัดแย้งในแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำระหว่างรัฐบาลและนักวิชาการจากสถาบันต่างๆ รวมทั้งจากองค์กรภาคเอกชน ถึงแม้ว่ารัฐได้มีนโยบายน้ำมาอย่างยาวนานก็ตามอาจจะมีจุดอ่อนบางประการที่ทำให้เกิดปัญหา 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้นขึ้น และอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายน้ำขึ้นใหม่ในอนาคต การกำหนดนโยบายน้ำขึ้นใหม่นั้นจำเป็นต้องทบทวนนโยบายน้ำที่กำหนดไว้เดิมว่ามีเจตนารมณ์และสาระสำคัญอย่างไรจึงส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นในปัจจุบัน โครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายน้ำไทย : ฐานความรู้เพื่ออนาคต” จึงได้รวบรวมนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นจากอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารของหน่วยงานและสถาบันต่างๆ แล้วจัดทำเป็นฐานข้อมูลโดยเรียงลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุ (Chronicle)

จากการทบทวนนโยบายน้ำไทยจากอดีตถึงปัจจุบันพบว่า นโยบายน้ำเริ่มต้นเพื่อการเกษตร และอุปโภคบริโภค และได้ขยายไปสู่การใช้น้ำเพื่อกิจกรรมอื่นๆ ในเวลาต่อมาตามการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบันนั้นสรุปได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำ 3 ประการ คือ (1) การขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้ง (2) อุทกภัย และ (3) คุณภาพน้ำ สาระสำคัญของนโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในอดีตถึงปัจจุบัน จึงมีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะส่วนใหญ่แล้วเน้นการแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ประการนี้ โดยเฉพาะการจัดการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ จะแตกต่างกันเพียงแต่การขับเคลื่อนหรือจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นรองรับที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดขึ้นได้ทุกด้าน เพราะสาเหตุหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามแต่จะกำหนดโดยรัฐบาลคณะใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศ จึงทำให้นโยบายขาดเอกภาพและมีปัญหาสะสมมาตามลำดับ ส่งผลให้ยังคงมีปัญหาทั้ง 3 ประการนี้อยู่ในปัจจุบันและมีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

ผลจากนโยบายน้ำในอดีตที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำได้นั้น นอกจากนโยบายที่ไม่มีเอกภาพขาดความต่อเนื่องแล้ว ยังมีส่วนมาจากโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบคือองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ คณะกรรมการระดับนโยบาย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระบบข้อมูลน้ำไทย ดังนี้

องค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันมีจำนวนมากถึง 29 หน่วยงาน ภายใต้ 10 กระทรวง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติภารกิจทั้งในพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ และภารกิจสนับสนุนหน่วยงานที่มีจำนวนมากดังกล่าวนี้ ต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงาน รวมทั้งขาดหน่วยงานที่เป็นกลางในการจัดทำแผนเป็นการเฉพาะ จึงมีทั้งความซ้ำซ้อนและขัดแย้ง ส่วนคณะกรรมการระดับนโยบายนั้น ได้มีการแต่งตั้งทั้งจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหลายฉบับที่ปรับเปลี่ยนมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรระดับนโยบาย แต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันมีจำนวน 32 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำกับดูแลการใช้น้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การพลังงาน การคมนาคม การอนุรักษ์ การควบคุมมลพิษ เป็นต้น แต่กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่ามีปัญหาต่อการบริหารจัดการคือ ขาดความเป็นเอกภาพ มีความซ้ำซ้อน ล้าสมัยและมีช่องว่างของกฎหมาย จึงได้มีการเสนอให้ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำขึ้นใหม่ให้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำ

ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำเพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทมาตั้งแต่ พ.ศ. 2536 แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และในปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ 2 ฉบับ โดยกรมทรัพยากรน้ำและสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ให้รัฐบาลพิจารณา ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการ

ในกรณีระบบข้อมูลน้ำไทยนั้น ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดทำข้อมูลหลายแห่งและมีปัญหาหลายประการโดยเฉพาะการยอมรับของสาธารณะ ต่อมาคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้มีมติเมื่อเดือน เมษายน 2559 ให้มีการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) เพื่อทำหน้าที่เป็น “คลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ”

จากระบบการบริหารจัดการน้ำรวมทั้งเครื่องมือที่ใช้ในอดีตถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหารวม 10 ประการ คือ (1) ขาดนโยบายที่เป็นเอกภาพ (2) ขาดแผนหลัก (3) ขาดกฎหมายแม่บท (4) หน่วยงานมีจำนวนมากขาดความเชื่อมโยง (5) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน/ขาดการกระจายอำนาจ (6) จัดงบประมาณเป็นรายหน่วยงาน (7) ขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน/ขาดองค์ความรู้ (8) องค์กรกลุ่มน้ำขาดความเข้มแข็ง/ความขัดแย้ง (9) พรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง มีข้อต่อรอง และ (10) ขาดเครื่องมือในการจัดสรรน้ำ/สิทธิการใช้น้ำเสรี

ต่อเนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีได้เริ่มมาตั้งแต่กำหนดโครงการและจากสาเหตุผลกระทบต่อระบบนิเวศของโครงการ ทำให้มีการคัดค้านนโยบายน้ำของรัฐ เช่น การคัดค้านโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนน้ำโจน เขื่อนแก่งกรุง เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วังก โครงการผันน้ำจากแม่น้ำโขง เป็นต้น รวมทั้งการเก็บค่าน้ำชลประทานเพื่อการเกษตร ตลอดจนการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ศักยภาพทรัพยากรน้ำไทยในปัจจุบันมีปริมาณน้ำท่าธรรมชาติเกณฑ์เฉลี่ย 285,227 ล้านลูกบาศก์เมตร มีน้ำท่าที่นำมาใช้แล้ว 102,139 ล้านลูกบาศก์เมตร ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ยังมีน้ำที่ต้องจัดหาเพิ่มเติม 49,610 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงถึงการขาดแคลนน้ำเกิดขึ้นแล้ว และมีการคาดการณ์ใช้น้ำในปี พ.ศ. 2570 จะต้องใช้น้ำเพิ่มขึ้นเพื่อการอุปโภคบริโภคและการท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่ออุตสาหกรรมจำนวนอีก 5,079 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจะมีปัญหาการขาดแคลนน้ำเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ในปัจจุบันนี้ ยังคงมีปัญหาอุทกภัยและคุณภาพน้ำเกิดขึ้นและคาดว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต

สาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้เกิดปัญหาทั้ง 10 ประการ ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการคัดค้านนโยบายของรัฐนั้น มีที่มาแห่งสาเหตุของปัญหา 5 ประการ คือ (1) การเมืองที่ขาดเสถียรภาพและแรงผลักดันในการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง (2) เงื่อนไขทางสังคมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีการต่อต้านโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำของรัฐ (3) การขาดแคลนงบประมาณที่จะดำเนินการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (4) มีสถาบันหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำจำนวนมาก แต่ขาดการบูรณาการ และ (5) ขาดข้อมูลทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับของสังคมไปสู่การพัฒนาทรัพยากรน้ำและการเตือนภัยพิบัติ โดยสาเหตุหลักแล้วปัญหาทั้ง 5 ประการนี้มาจาก “โครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่เหมาะสมต่อการแก้ปัญหา” คณะวิจัยจึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหโดยให้มีโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบ “ประชารัฐ” โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และมีโครงสร้างที่สำคัญคือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ และคณะอนุกรรมการลุ่มน้ำสาขา โดยมีเงื่อนไขว่าทั้งหลักการและโครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นบทบัญญัติในกฎหมายแม่บททรัพยากรน้ำแห่งชาติ

## ภาคผนวก 2

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์  
- ยังไม่มี เพราะการจัดรายงานเพิ่งแล้วเสร็จ

## ภาคผนวก 3

## ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผนไว้และกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้ว

Output	ผลสำเร็จ
<p>(1) ได้ดำเนินการวิจัยตามวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการ จนแล้วเสร็จคือ</p> <p>(1.1) เพื่อรวบรวมนโยบายน้ำที่ได้กำหนดขึ้นจากอดีตถึงปัจจุบัน</p> <p>(1.2) จัดทำฐานข้อมูลนโยบายน้ำเรียงตามลำดับเวลาในลักษณะจดหมายเหตุเพื่อให้อนุชนใช้ค้นคว้าและอ้างอิง</p> <p>(1.3) เพื่อศึกษา สาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้นโยบายน้ำที่กำหนดขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ มีความสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย</p> <p>(1.4) เพื่อศึกษาสถานการณ์ทรัพยากรน้ำและการบริหารจัดการในปัจจุบัน</p> <p>(1.5) เพื่อเสนอประเด็นสำคัญที่จะนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายน้ำเพื่ออนาคต</p> <p>(2) ได้จัดทำเป็นรายงานการวิจัย รวม 5 เล่ม คือ</p> <p>(2.1) เอกสารหลัก</p> <p>(2.2) เอกสารประกอบเล่มที่ 1 นโยบายน้ำไทยในช่วงสมัยกรุงสุโขทัย-แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 1762 - 2544)</p> <p>(2.3) เอกสารประกอบเล่มที่ 2 นโยบายน้ำไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 - ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2559)</p> <p>(2.4) เอกสารประกอบเล่มที่ 3 พลวัตนโยบายน้ำไทย</p> <p>(2.5) เอกสารประกอบเล่มที่ 4 ผลจากนโยบายน้ำไทย</p>	100%

ลงนาม

(นายโสภณ ชมชาญ)  
หัวหน้าโครงการวิจัยผู้รับทุน

วันที่ ธันวาคม 2559