

รูปแบบการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเกศ

โรงแรมเชอราตันหัวหิน รีสอร์ทแอนด์สปา จ. เพชรบุรี

9 ตุลาคม 2558

I. รูปแบบการบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศ

- ภาวะปกติ
- ภาวะวิกฤติ

II. การบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

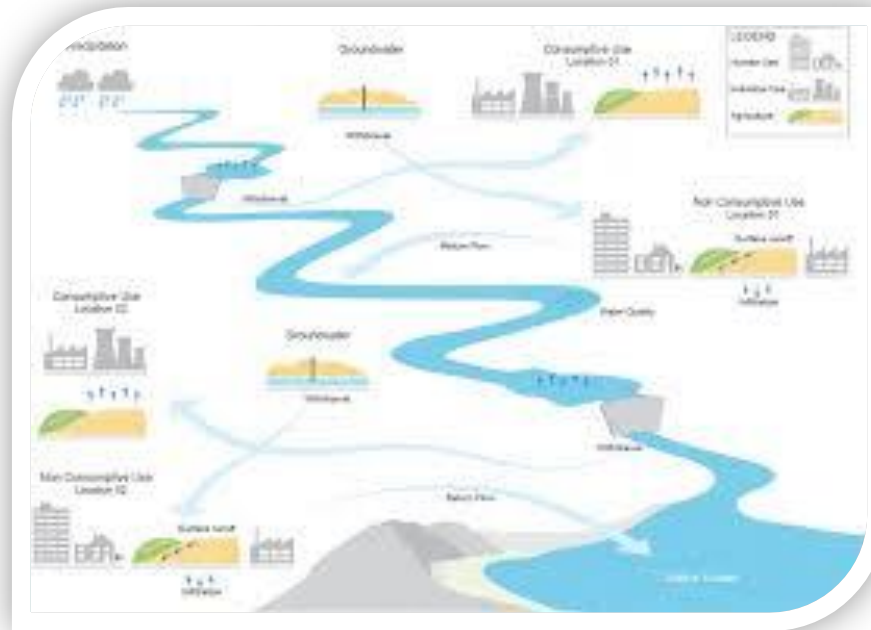
III. ข้อเสนอแนะ

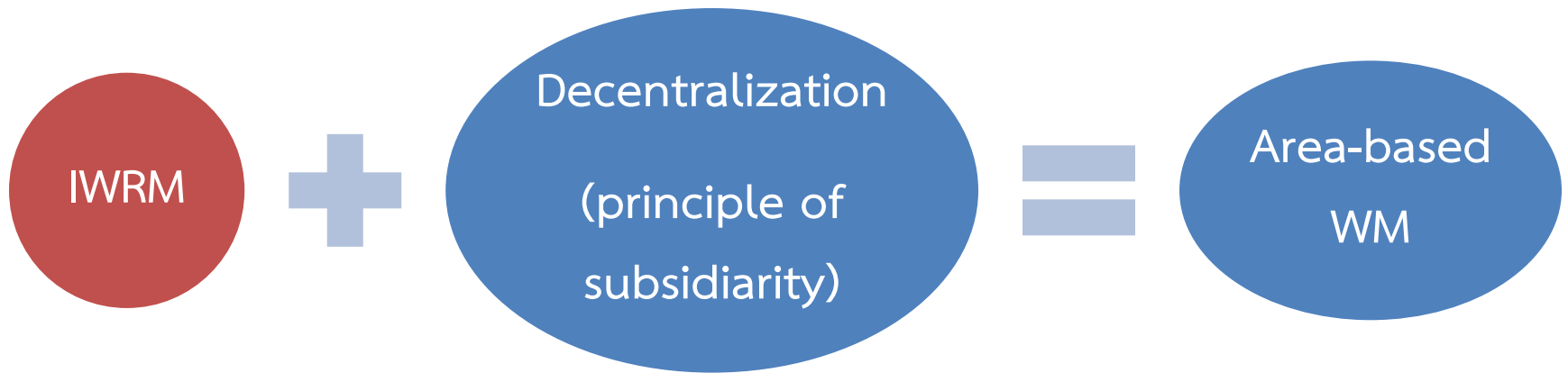
1. รูปแบบการบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศ

กรณีศึกษาจากต่างประเทศ



1.1 การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติ







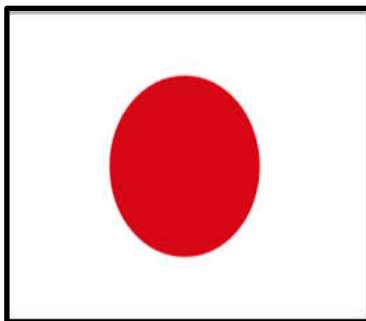
1. การกระจายอำนาจ

2. องค์ประกอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

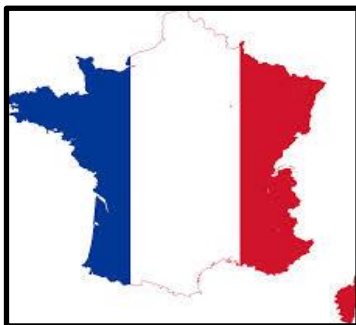
3. อำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

4. บทบาทของรัฐบาลกลาง

1. การกระจายอำนาจ 3 รูปแบบ



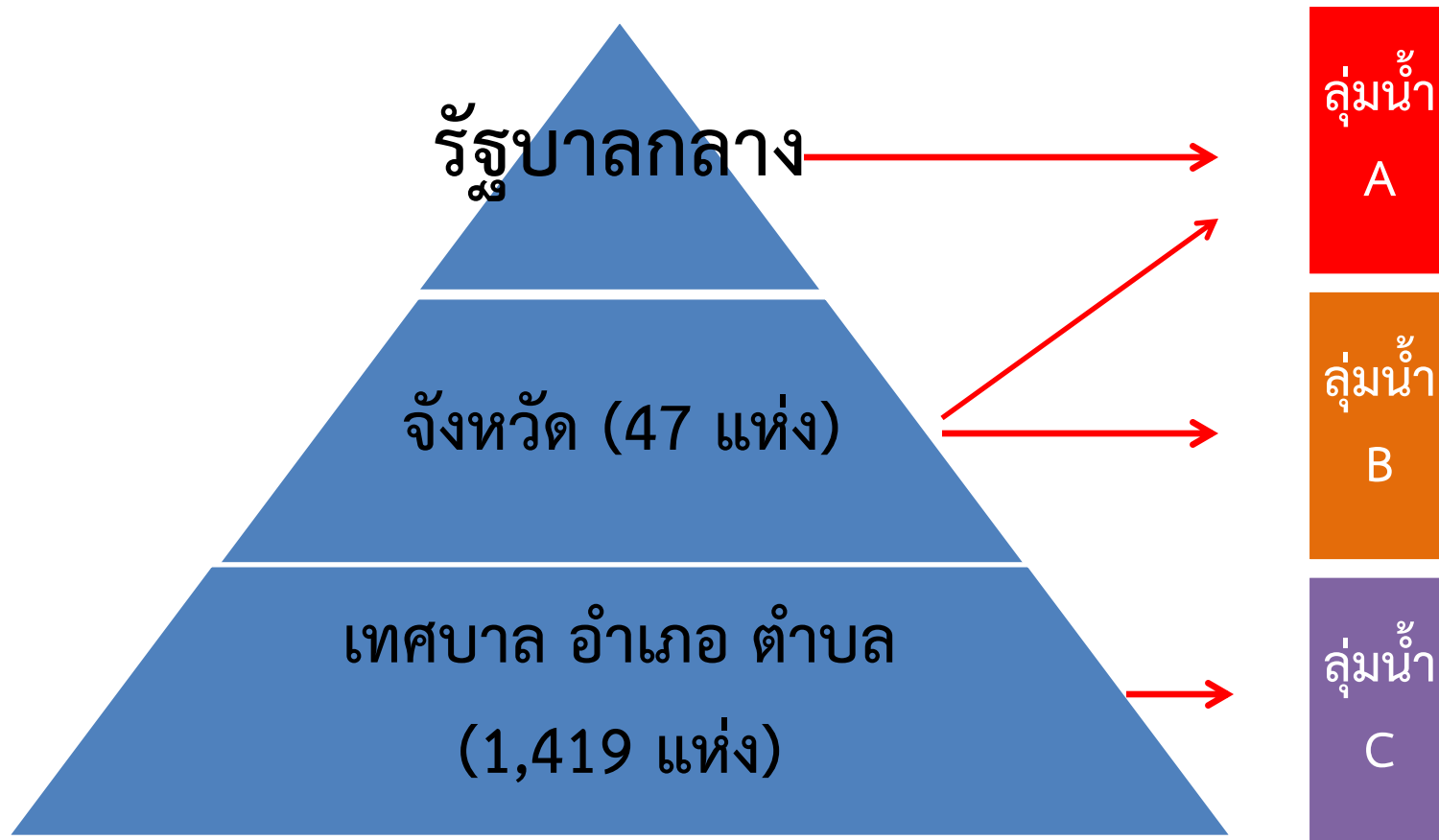
ญี่ปุ่น : บริหารจัดการแบบแบ่งเขต
การปกครองส่วนท้องถิ่น
(administrative model)



ฝรั่งเศส : บริหารจัดการตามเขตลุ่มน้ำ
(hydrological model)



เนเธอร์แลนด์ : บริหารจัดการแบบ
ผสมผสาน (เขตปกครองส่วนท้องถิ่น
และเขตลุ่มน้ำ) (mixed model)





26 Regions

(ภูมิภาค)



101 Departments

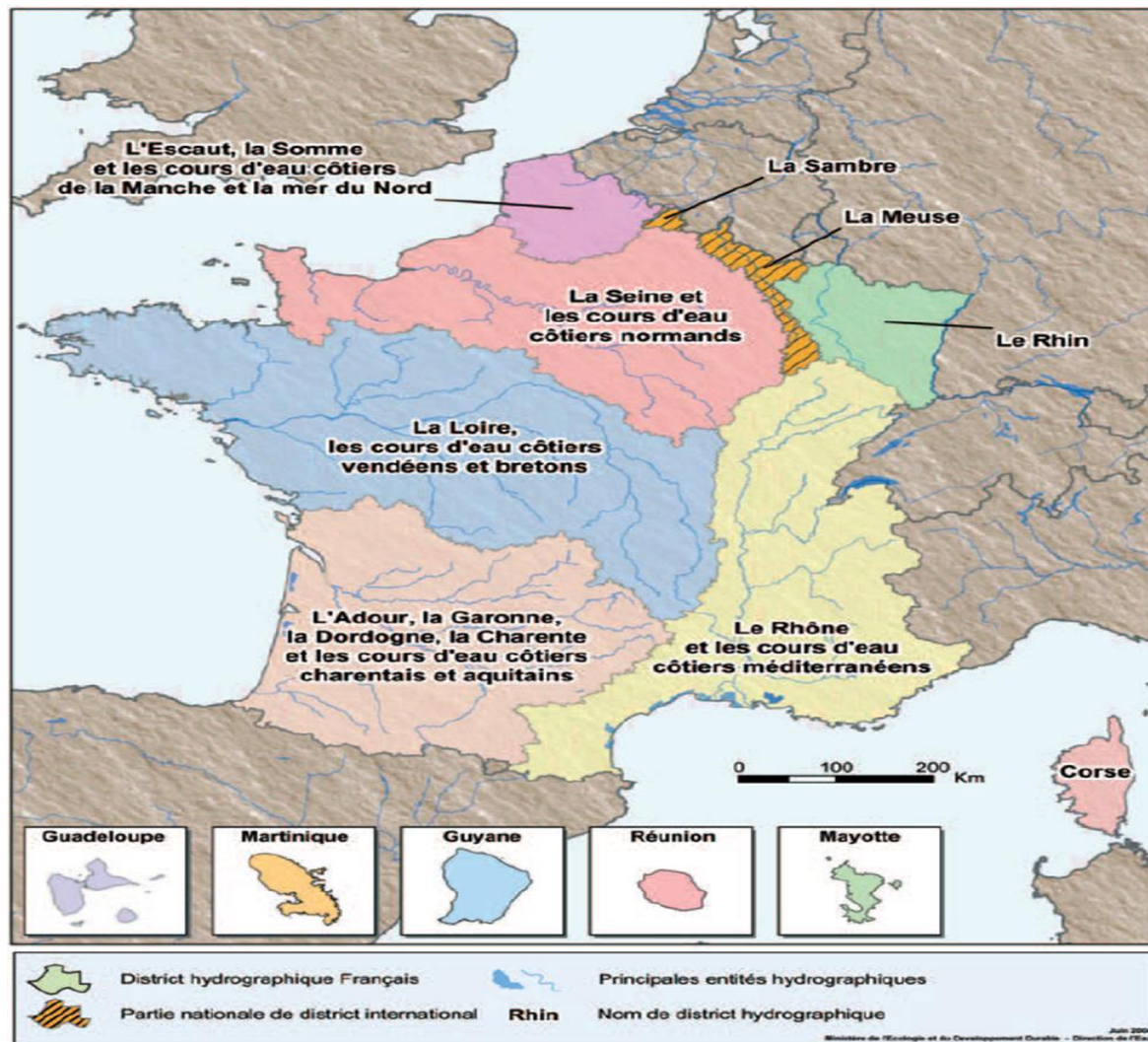
(เขต)



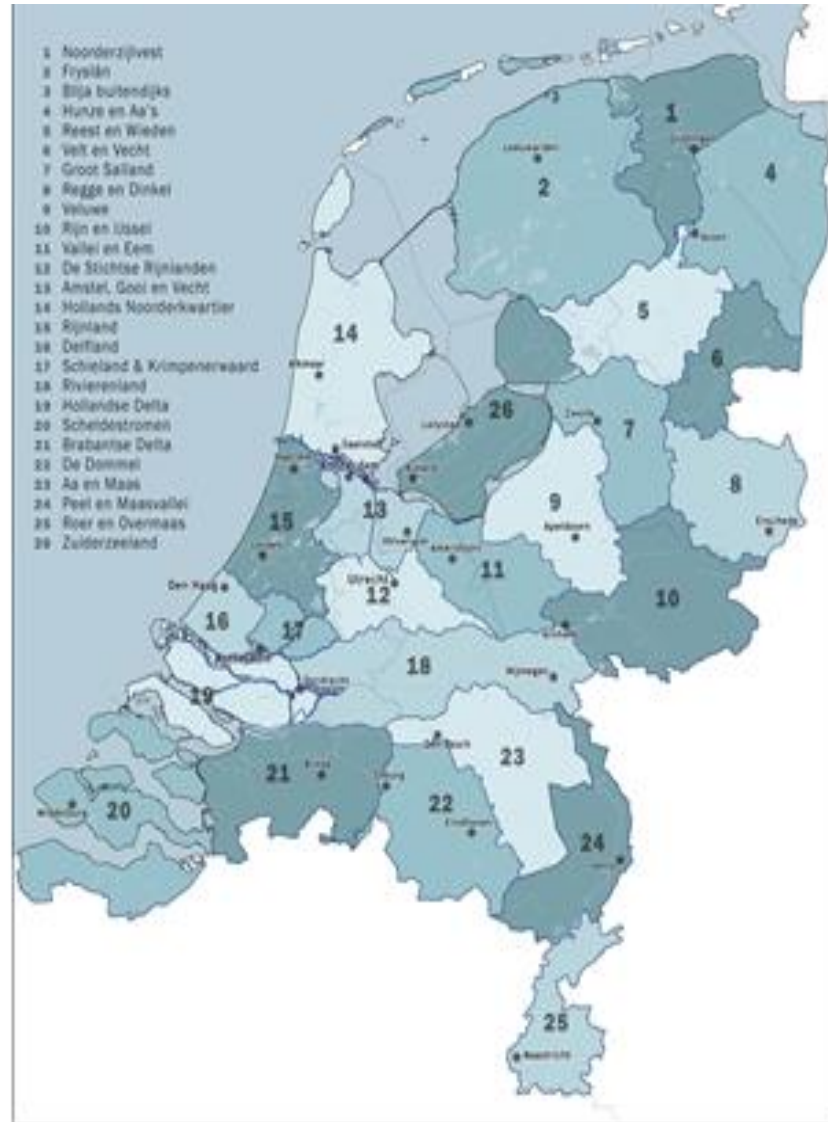
36,000 Arrondissements

(เทศบาล)

8 เขตลุ่มน้ำ



- 12 จังหวัด
- 418 เทศบาล
- 24 คณะกรรมการน้ำ
(Water Boards)
เป็นอิสระจาก
หน่วยงานรัฐอื่นๆ

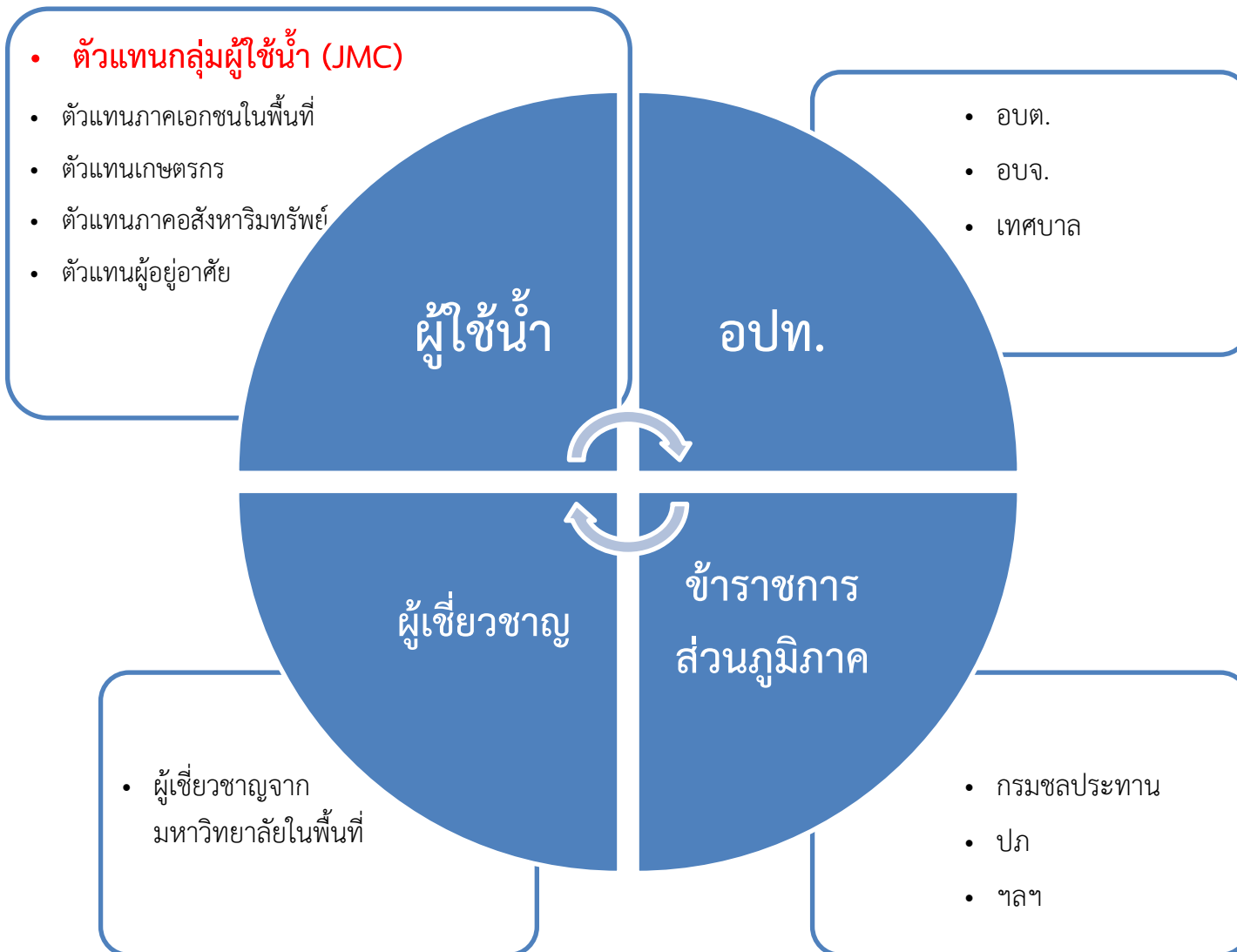


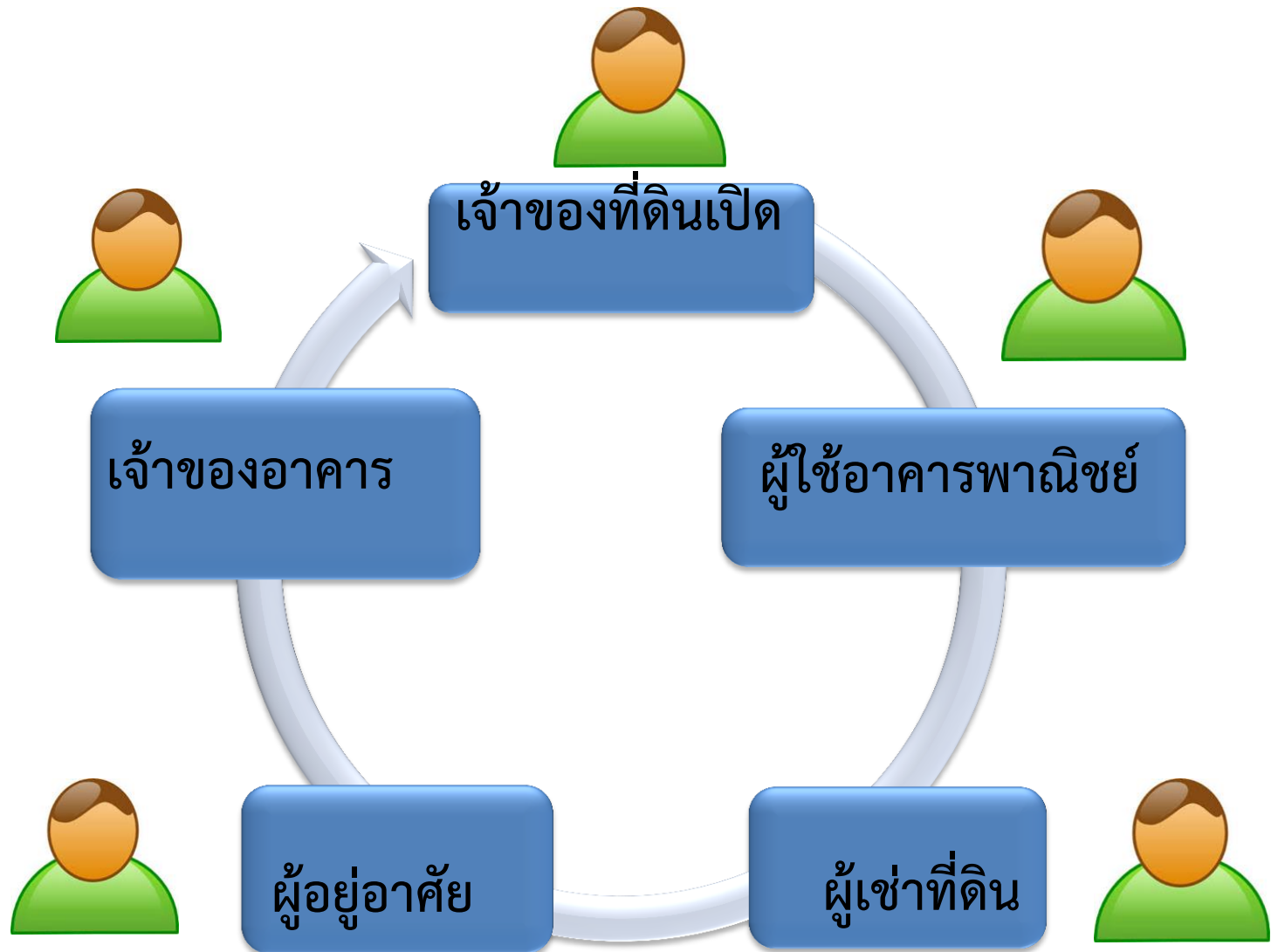
เขตปกครอง

- หากเขตปกครองเล็กเกินควร การบริหารจัดการร่วมกันค่อนข้างยากในกรณีของแม่น้ำที่มีความยาว
- หน่วยงานระดับท้องถิ่นขาดศักยภาพในการบริหารจัดการ
- ต้องการการประสานงานในแนวตั้งที่ดีระหว่างหน่วยงานกลางที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ

ลุ่มน้ำ

- ไม่ส่งเสริมการร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน
- การปฏิบัติใช้ได้ยากกับประเทศที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสูง

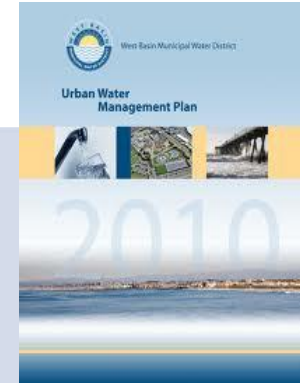




3. อำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำ (จากการเลือกตั้ง)

1.

- จัดทำแผนแม่บท
การบริหารจัดการน้ำ



2.

- เรียกเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม
การจัดทำแผน



1. จัดสรรน้ำระหว่างผู้ใช้ต้นน้ำและปลายน้ำ

2. ควบคุมคุณภาพของน้ำ

3. บริหารการใช้น้ำผิวดินและน้ำบาดาล

4. บริหารระบบนิเวศ

5. ป้องกันการพังทลายของหน้าดิน

TDRI

อำนาจหน้าที่ของ Waterboards – เนเธอร์แลนด์



กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ



เก็บภาษีผู้อยู่อาศัยเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำท่วม
และการจัดการน้ำเสีย



การบำรุงรักษาสิ่งปลูกสร้าง เช่น ฝาย เขื่อน การแจกจ่ายน้ำ
การควบคุมคุณภาพน้ำ การจัดการน้ำเสีย

4. บทบาทของรัฐบาลกลาง



4.1 จัดทำแผนยุทธศาสตร์
ระดับประเทศ

4.2 ควบคุม / กำกับ ดูแล

4.3 ประสานงาน/
ให้คำปรึกษา

4.4 ดำเนินการ/ปฏิบัติการ
(กรณีที่เขตลุ่มน้ำมีขนาดใหญ่)

4.1 การจัดทำยุทธศาสตร์/แผนการบริหารจัดการน้ำ

ระดับประเทศ

ญี่ปุ่น

- จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ
- Central Disaster Management Council
ทำแผนป้องกันน้ำท่วมของประเทศ

ฝรั่งเศส

- National Water Policy Committee
จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำของ
ประเทศ (SDAGE)

เนเธอร์แลนด์

- จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่ง
รวมถึงการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม

การควบคุม
การก่อสร้าง

- “ตำรวจน้ำ” ในฝรั่งเศส
- กรมน้ำ ในกระทรวงที่ดิน สิ่งก่อสร้างและการขนส่ง (MLIT)
- ผอบจ. เป็นผู้อนุมัติการก่อสร้าง (12 จังหวัด)

การอนุมัติกฎเกณฑ์

- การออกกฎหมายของคณะกรรมการลุ่มน้ำในเนเธอร์แลนด์ต้องได้รับความเห็นชอบของ รมว. ขนส่ง สาธารณูปโภคและการบริหารจัดการน้ำก่อน
- รัฐบาลกลางเป็นผู้อนุมัติแผนการบริหารจัดการน้ำ 5 ปี ของคณะกรรมการลุ่มน้ำฝรั่งเศส

การกำหนดผังเมือง
ระดับประเทศ

- รัฐบาลกลางของญี่ปุ่นเป็นผู้กำหนดเขตห้ามปลูกสร้างของทั้งประเทศ

การประสานงาน/ให้คำปรึกษา

ญี่ปุ่น

- จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ
- Central Disaster Management Council ทำแผนป้องกันน้ำท่วมของประเทศ

ฝรั่งเศส

- รัฐบาลกลางมีตัวแทนในคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เรียกว่า Prefect เพื่อที่จะนำกรอบนโยบายของประเทศไปบังคับใช้ และ ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลาง/ท้องถิ่น

เนเธอร์แลนด์

- มี National Platform of Water ซึ่งมี รมว. กระทรวงขนส่ง ก่อสร้างและบริหารจัดการน้ำเป็นประธานในเวทีเพื่อการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และคณะกรรมการนโยบายน้ำ

ดำเนินการ/ปฏิบัติการ

ญี่ปุ่น

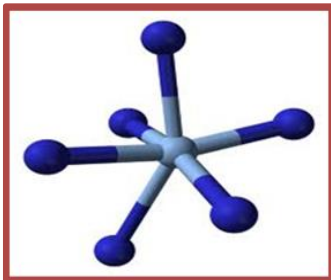
- บริหารแม่น้ำระดับ A

ฝรั่งเศส

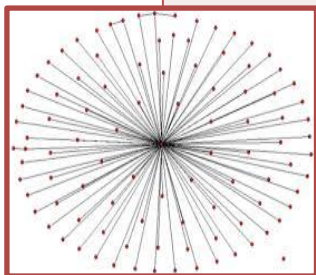
- Basin Coordinator Prefect
บริหารน้ำท่วม หรือ น้ำแล้ง

เนเธอร์แลนด์

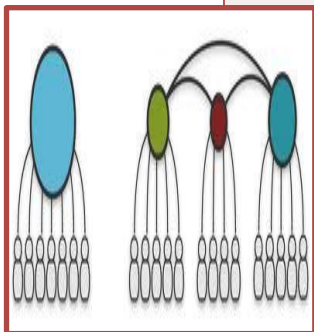
- บริหารจัดการแนวชายฝั่งทะเล รวมถึง
การก่อสร้างเขื่อน



1. การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติมีรูปแบบ “กระจายอำนาจ” ในขณะที่การบริหารจัดการน้ำท่วมมีลักษณะของการ “กระจุกตัว” ของอำนาจที่ส่วนกลาง



2. การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉินมีความต่อเนื่องกัน โดยมีการเปลี่ยนโครงสร้างของอำนาจให้มีการรวมศูนย์เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน



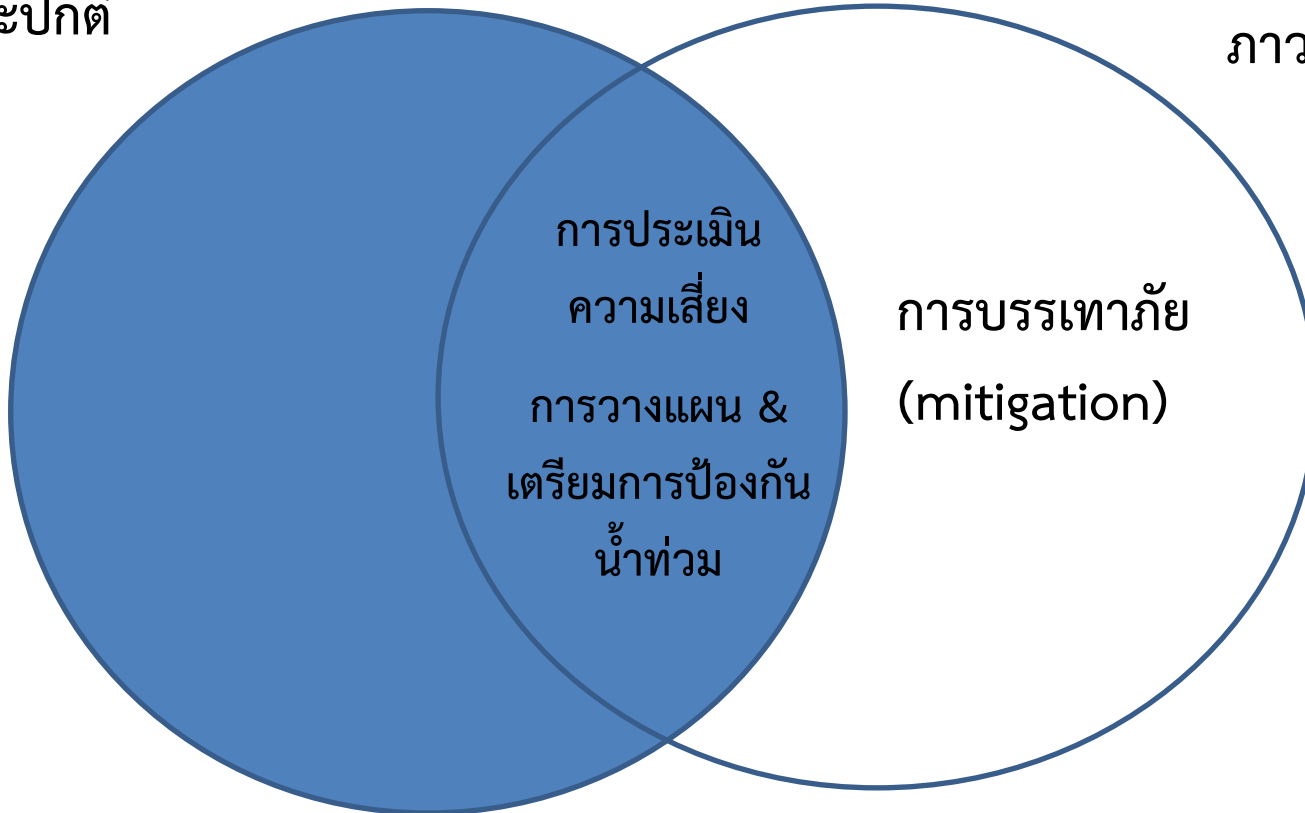
3. การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติที่ดีต้องมีกลไกการประสานงานระหว่างท้องถิ่นใน “แนวนอน” การจัดการน้ำในภาวะฉุกเฉินต้องมีการแบ่งภารกิจและการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นใน “แนวตั้ง” ที่ดี

1.2 การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน



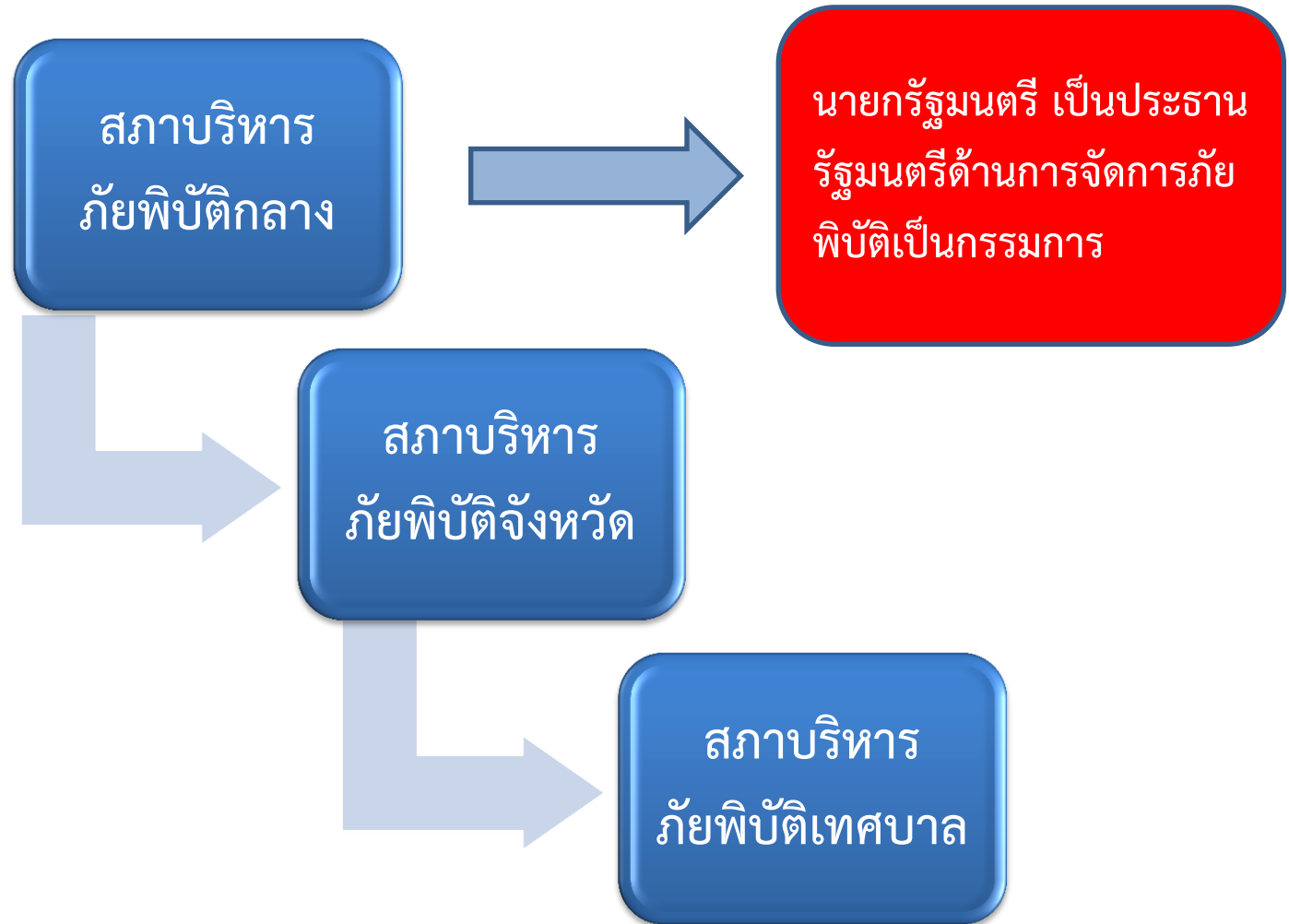
การบริหารน้ำใน
ภาวะปกติ

การบริหารน้ำใน
ภาวะวิกฤต



การบรรเทาภัย
(mitigation)

TDRI ญีปุ่น – Disaster Countermeasures Basic Act 1961



1.การประเมินความเสี่ยง

(Hazard Identification)

- การประเมินโอกาสน้ำท่วม
- การพยากรณ์น้ำท่วม
- การกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม
- การประเมินความรุนแรงของปัญหาน้ำท่วม
- การพัฒนาระบบการเตือนภัยในระดับท้องถิ่น

2.การป้องกัน/บรรเทาภัย

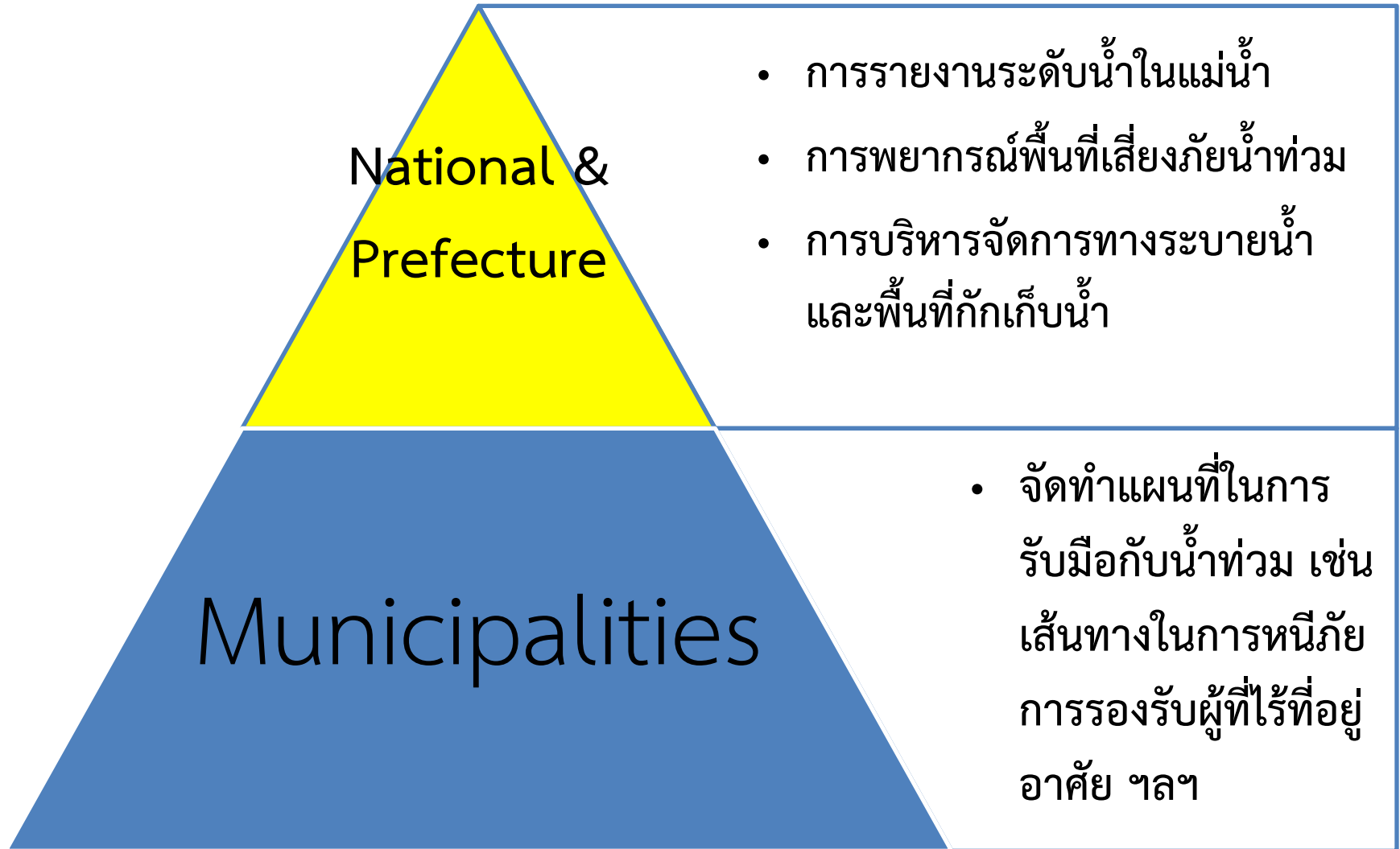
(Mitigation)

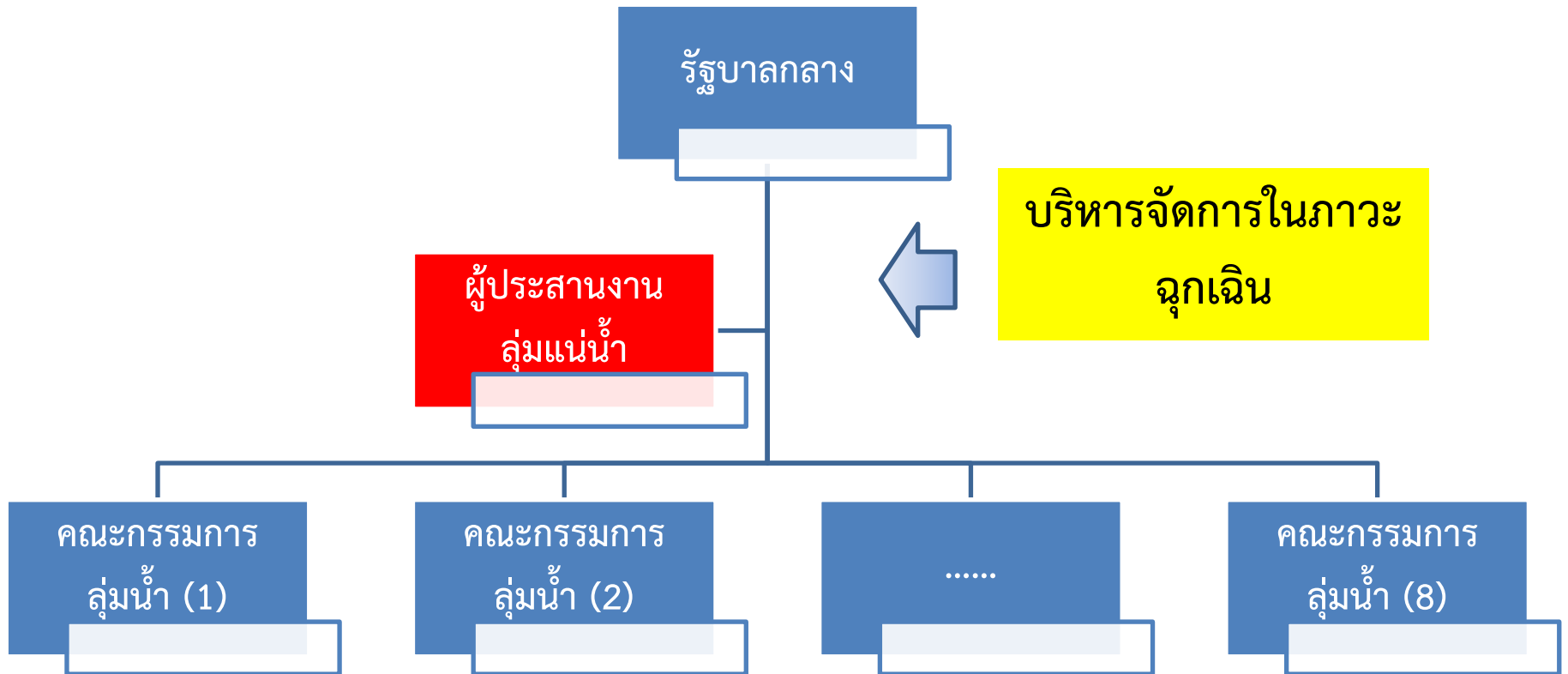
- การบูรณาการความเสี่ยงอุทกภัยกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังเมือง)
- การกำหนดมาตรการในการป้องกันน้ำท่วมในเชิงเทคนิค
- การพัฒนาแผนและโครงการการช่วยเหลือตนเองของชุมชน
- การพัฒนาระบบเตือนภัย

3.การวางแผนและการเตรียมการ

(Planning & Preparedness)

- การกำหนดแผนย่อยในการเตรียมการ
- การกำหนดทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการ
- การพัฒนาระบบการติดตามโอกาสและความเสี่ยงของการเกิดน้ำท่วม
- การฝึกอบรมแนวทางการรับมือกรณีน้ำท่วม





II. การบริหารจัดการน้ำของไทย

การบริหารจัดการน้ำ

ภาวะปกติ

(การบริหารจัดการน้ำทั่วไป)

ภาวะฉุกเฉิน

(กรณีเกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยพิบัติ)

การบริหารจัดการน้ำ ในประเทศไทย

มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่
กระจัดกระจาย

- กฎหมาย / กฎ / ระเบียบ มากกว่า 50 ฉบับ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า 30 แห่ง ภายใต้ 7 กระทรวง
- เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ

ที่ผ่านมาปัญหา “ภัยแล้ง” สำคัญ
มากกว่าปัญหา “น้ำท่วม”

- กรมชลประทานเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการน้ำ โดยมีภารกิจหลักในการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร มิใช่ การป้องกัน “น้ำท่วม”

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีจำกัด
การตัดสินใจเชิงนโยบายมาจาก
ส่วนกลางเป็นหลัก

- อปท. มีขนาดเล็ก (มากกว่า 3,000 แห่ง จากจำนวน 7,854 แห่ง มีจำนวนประชากรน้อยกว่า 5,000 คน)
- การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำจำกัด เฉพาะการดูแลสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ของตนเอง เท่านั้น ไม่มีกฎหมายรองรับการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน

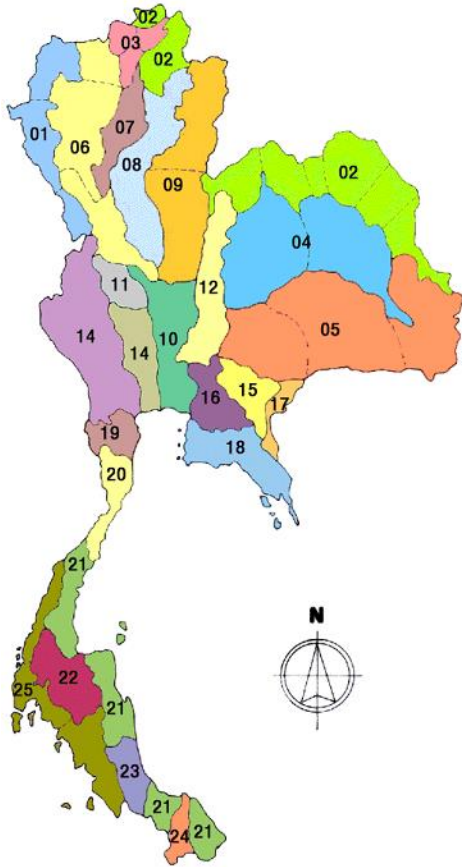
TDRI การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติ

1. พ.ร.บ. กำหนด
แผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่
อปท. 2542

- ขุดลอกคลองชลประทานและดูแลแหล่งน้ำในพื้นที่ตนเอง
- ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เช่น ฝาย ในพื้นที่ตนเอง

2. พ.ร.บ. ป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัย

- จัดทำแผนป้องกันและสาธารณภัยในพื้นที่
- ป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัยเบื้องต้น



ไม่มีอำนาจ
ทางกฎหมาย

ไม่มีอำนาจในการ
จัดเก็บภาษี/จัดสรร
งบประมาณ

ไม่มีอำนาจในการ
บริหารจัดการน้ำ
ในเชิงพื้นที่

มีโครงสร้าง
กรรมการที่ไม่เอื้อต่อ
การบริหารจัดการที่
มีประสิทธิภาพ

พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

สาธารณภัยทั่วไป

สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง

มาตรา 13

รัฐมนตรี - ควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นไปตามแผนฯ

มาตรา 15

ผู้ว่าราชการจังหวัด - จัดทำแผนฯ จังหวัด และกำกับดูแล อปท.

มาตรา 21

นายก อปท. - ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ดูแล

มาตรา 31

นายกรัฐมนตรี - กำกับและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด อปท. และเจ้าพนักงานในการดำเนินการ

TDRI แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557

ระดับ 1

เทศบาล/อบต.

งบประมาณของ อบต.

ระดับ 2

ผู้ว่าราชการจังหวัด

วงเงินตรงราชการเพื่อ
ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ
กรณีฉุกเฉิน
(ต้องประกาศเขตพื้นที่ที่ได้รับ
ผลกระทบ)
จังหวัดละ 20 ล้านบาท

ระดับ 3

อธิบดีกรมป้องกัน
และบรรเทาสา
ธารณภัย

เงินตรงราชการเพื่อ
ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ
กรณีฉุกเฉิน ในส่วนของกรม
ปก. 50 ล้านบาท

ระดับ 4

นายกรัฐมนตรี/รอง
นายกรัฐมนตรี
มอบหมาย

เงินตรงราชการเพื่อ
ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ
กรณีฉุกเฉิน ในส่วนของสำนัก
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี 100
ล้านบาท

ที่มา : จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย (ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และ
แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 “บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย”

1.

- การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติมีลักษณะ “กระจุกตัว” ในส่วนกลาง และเป็นการบริหารตามลักษณะงาน ไม่ใช่การบริหารเชิง “พื้นที่”
- การบริหารจัดการน้ำในภาวะฉุกเฉินมีลักษณะ “กระจาย”

2.

- การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติและในภาวะฉุกเฉินไม่เชื่อมโยงกันทำให้มาตรการ “ป้องกัน” และมาตรการ “แก้ไข” น้ำท่วมไม่เดินไปด้วยกัน

3

- การบริหารจัดการน้ำยังขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

III. ข้อเสนอแนะ

การจัดการน้ำในภาวะปกติ

รวมศูนย์ + ตาม
ลักษณะงาน



กระจายอำนาจ +
บริหารเชิงพื้นที่



กำกับโดยส่วนกลาง



การจัดการน้ำในภาวะวิกฤติ

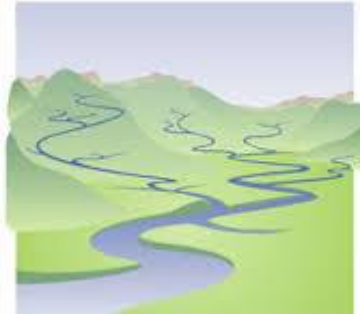
บริหารแบบแยกส่วนกับภาวะปกติ +
กระจายอำนาจในการป้องกันและ
แก้ไขปัญหาหน้าท่วม



การบริหารน้ำภายใต้ภาวะปกติ/
วิกฤตแบบบูรณาการ (เชิงพื้นที่)



วางระบบกลไกรองรับการสั่งการ
ของนายกฯ ในการบริหารน้ำภาวะ
ฉุกเฉิน



1. กระจายอำนาจตามลุ่มน้ำในพื้นที่แถบตะวันออกที่มีปัญหา
ในการบริหารจัดการแหล่งน้ำร่วมกัน (hydrological model)

2. ตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำหลัก ลุ่มน้ำย่อย ฯลฯ ตามขนาด/
ความยาว ของลุ่มน้ำ

3. สำหรับพื้นที่อื่นๆ อาจบริหารตามเขตปกครอง

3.3 การบริหารจัดการน้ำในภาวะวิกฤติ



มีการกำหนดภารกิจด้านการประเมินความเสี่ยงน้ำท่วมไว้ใน
องค์กรที่บริหารจัดการน้ำในภาวะปกติ



มีการกำหนดและแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น
ในส่วนของการประเมินความเสี่ยง การวางแผน และการ
บรรเทาภัยพิบัติที่ชัดเจน



มีการวางระบบกลไกในการรองรับการบัญชาการโดย
นายกรัฐมนตรีโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและ
สำนักงาน ปภ จว. เป็นผู้ดำเนินการ

โครงสร้าง

- อปท. ที่เกี่ยวข้องจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ (40%)
- ตัวแทนผู้ใช้น้ำ (40%)
- ผู้แทนจากหน่วยงานภูมิภาค เช่น กรมชลประทาน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (20%)

อำนาจหน้าที่

- จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มน้ำ
- จัดสรรน้ำให้แก่สมาชิก
- ดูแลสิ่งปลูกสร้างที่มีผลกระทบต่อทางเดินของน้ำ/ระดับน้ำ
- กำกับการใช้ประโยชน์จากที่ดิน
- ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานร่วม

แหล่งเงิน

- เก็บค่าธรรมเนียม/สมาชิกจาก อปท. หรือ ผู้ใช้น้ำ (ต้องแก้ไขระเบียบสำนักงบประมาณให้ pool resource ได้)
- รับเงินสมทบจากรัฐบาลกลาง

TDRI 3.5 ความเชื่อมโยง: การบริหารน้ำระดับชาติกับท้องถิ่น

