TSRI EXPERT JUDGEMENT
ปีที่ 10 • ฉบับที่ 3/2563 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

เหลียวหลัง...แลหน้า กับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำมาอย่างยาวนานและหลากหลายด้าน ทั้งน้ำท่วม น้ำแล้ง คุณภาพของน้ำ และสิทธิในการใช้น้ำ โดยที่ผ่านมาได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานด้านน้ำมากกว่า 40 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ จากความซับซ้อนและทับซ้อนดังกล่าวทำให้การแก้ปัญหายังขาดความเป็นเอกภาพ จนส่งผลให้น้ำเป็นปัญหาระดับประเทศมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้นจึงได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการบริหารทรัพยากรน้ำทั้งระบบของประเทศ โดยมุ่งหวังให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ร่วมบูรณาการขับเคลื่อนภารกิจด้านน้ำ ทั้งในด้านการใช้น้ำ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา และการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมในทุกมิติ มีความสมดุลและยั่งยืน ลดความซ้ำซ้อนด้านแผนการดำเนินงานและงบประมาณ รวมทั้งสะท้อนกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2562 ซึ่งนับเป็นกฎหมายน้ำฉบับแรกของประเทศไทย

เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านใดบ้างหลังมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ?

หลังจากการการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้มีการการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูก ที่จะช่วยสร้างกลไกการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนการทำงาน โดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สนทช.) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ในเบื้องต้นคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเฉพาะมาตราเร่งด่วนแล้ว โดยมีสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) การกำหนดลุ่มน้ำจาก 25 ลุ่มน้ำเดิม เหลือ 22 ลุ่มน้ำ ที่ผ่านมาการจัดกลุ่มลุ่มน้ำมักใช้เกณฑ์การแบ่งเขตการปกครองเป็นหลัก ไม่ได้ยึดตามขอบเขตของลุ่มน้ำ ทำให้พื้นที่ลุ่มน้ำถูกแยกออกจากกัน ส่งผลให้การบริหารจัดการและการพัฒนาแหล่งน้ำไม่มีความต่อเนื่อง ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ลุ่มน้ำใหม่ โดยกำหนดจากลักษณะทางกายภาพ สภาพอุทกวิทยา สภาพภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศ การตั้งถิ่นฐาน การจัดผังเมือง ผังน้ำ และเขตการปกครองประกอบกัน

(2) องค์กรด้านการบริหารจัดการน้ำทั้ง 3 ระดับ คือ 1) ระดับชาติ โดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ หรือ กนช. ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ มีศูนย์ข้อมูลน้ำแห่งชาติ จัดทำผังน้ำและออกมาตรการบังคับใช้ควบคู่กับการจัดทำผังเมือง พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงติดตามและประเมินผลการพัฒนาโครงการ นอกจากนี้ กนช. ต้องกำหนดรายละเอียดประเภทการใช้น้ำ ออกหลักเกณฑ์การจัดสรรน้ำ และเก็บค่าใช้น้ำตามหลักวิชาการ โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมภายใน 2 ปี เพื่อให้หน่วยปฏิบัติพิจารณากำหนดอัตรา

จัดทำโดย: โครงการการศึกษาและการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย สกสว. อีเมล: PRP.TRF@GMAIL.COM

ค่าใช้น้ำตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ 2) ระดับลุ่มน้ำ ได้แก่ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำที่ได้รับเลือกเป็นประธาน ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ จัดทำแผนแม่บทในเขตลุ่มน้ำ จัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง/ภาวะน้ำท่วมเสนอต่อกนช. พิจารณาปริมาณการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ จัดลำดับความสำคัญในการใช้น้ำ และ 3) ระดับองค์กรผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ที่ใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน รวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับพื้นที่ เพื่อให้ผู้ใช้น้ำ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทุกภาคส่วน ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ของตนเอง

(3) การเก็บค่าใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ แบ่งเป็น 3 ประเภท 1) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธาณะเพื่อการดำรงชีพ อุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตร/อุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม กิจกรรมเหล่านี้ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการใช้น้ำและไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำสาธารณะ 2) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา มีอัตราค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดใบอนุญาตฉบับละไม่เกิน 10,000 บาท และ 3) การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งอาจก่อผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง มีอัตราค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดใบอนุญาตฉบับละไม่เกิน 50,000 บาท

พบปัญหาหรือความท้าทายใดบ้าง ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ?

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำมีกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งรัฐธรรมนูญ ยุทธศาตร์ชาติ แผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปี แผนปฏิรูปประเทศ เป็นต้น การประสานงานเชื่อมโยงระหว่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการทำงานกับความหลากหลาย โดยความต้องการน้ำแต่ละพื้นที่ไม่เท่ากัน ชนบท เมือง มหานคร หรือการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว ส่งผลให้มีการใช้น้ำที่แตกต่างกัน แต่การออกกฎหมายพยายามให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกันทั้งหมด จึงเป็นเรื่องยากมากในเชิงปฏิบัติ และยังขาดการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานจากล่างขึ้นบน ในการเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ นอกจากนั้น การที่ทรัพยากรน้ำมีจำกัด แต่ความต้องการน้ำในปัจจุบันเพิ่มสูงขึ้นมาก ประกอบกับความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ทั้งฝนแล้ง อุทกภัย และปัญหาแหล่งน้ำเสื่อมโทรม การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงต้องมีการทบทวนและบริหารความเสี่ยงมากขึ้นด้วย

สำหรับความท้าทาย การที่จะขับเคลื่อนพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายลูกรองรับด้วย ซึ่งในเบื้องต้นคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเฉพาะมาตราเร่งด่วนที่มีทั้งหมด 11 ฉบับ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมชลประทาน และสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ดังนั้นจึงมีหลายกระทรวงที่ต้องดูแลและกระจายกันออกกฎหมายลูกของตัวเองต่อไป

มีข้อเสนออย่างไรต่อการบริหารจัดการน้ำในอนาคต ?

การบริหารจัดการน้ำให้ทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน ควรมีการบูรณาการเชื่อมโยงกันทั้งภายในองค์และพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และธรรมาภิบาล ทั้งในระดับประเทศและระดับลุ่มน้ำ

ในด้านการดำเนินงานภายในองค์กร ควรเป็นการทำงานที่ไม่แยกส่วน มีการบูรณาการจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน ดำเนินการไปด้วยกัน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำ มีองค์กรชุมชนในการดูแลตัวเอง มีอาสาสมัครน้ำ (อสน.) ดูแลทุกตำบล หรือการมีผู้จัดการน้ำ (Water Manager) ในการประสานงานตั้งแต่ระดับจังหวัด อปท. อบต. เรียนรู้ความต้องการชุมชน ให้กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือชุมชนเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการมากขึ้น ร่วมกันหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูล และแก้ปัญหา สร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการ พัฒนากฎกติกาในการจัดสรรน้ำของกรมชลประทาน และวางแผนการใช้น้ำให้สอดคล้องกัน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้วยเทคโนโลยี ประยุกต์ใช้วิทยาการ ข้อมูล ทั้งด้านเทคนิค พัฒนาเครื่องมือ และการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม คำนึงถึงการจัดการน้ำด้านอุปสงค์ การปรับพฤติกรรมการใช้น้ำ การประหยัดน้ำและการใช้น้ำซ้ำ โดยการบริหารจัดการน้ำในอนาคตยังมีความจำเป็นต้องศึกษาวิจัยทั้งในเชิงการกำหนดนโยบายและการประเมินผลการดำเนินการ รวมถึงพัฒนาบุคลากร ควรมีการจัดตั้งศูนย์หรือสถาบันวิจัยนโยบายด้านน้ำ (Water Policy Research Institute) ขึ้นในลักษณะเป็นเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ

การเชื่อมโยง Multi-level Governance มีความสำคัญมากในการทำกรอบแนวคิดเรื่องการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำมาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ ซึ่งถือเป็นทิศทางที่ดี เนื่องจากเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางมายังกลไกที่อยู่ในพื้นที่ ทำให้การบริหารจัดการน้ำมีความสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในหลายลุ่มน้ำโดยเฉพาะลุ่มน้ำที่มีสายยาวมาก เช่น ลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำมูล มีลุ่มน้ำสาขาจำนวนมาก และในแต่ละลุ่มน้ำสาขาก็มีผู้ใช้น้ำของตัวเองอีกด้วย ในกรณีแบบนี้ คำถามคือคณะกรรมการลุ่มน้ำจะครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่เกินไปหรือไม่ ความใหญ่นี้อาจทำให้การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีน้อยเกินไป อาจทำให้นโยบายและกติกาที่ออกโดยคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นได้ ดังนั้น ควรมีกลไกสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมที่จะมาเป็นตัวขั้นกลางระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำ กับองค์กรผู้ใช้น้ำในแต่ละลุ่มน้ำสาขา โดยอาจมีลักษณะเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย เพื่อขยายการมีส่วนร่วมกับกลไกคณะกรรมการลุ่มน้ำ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำควรมีการพัฒนาโครงข่ายน้ำและกระจายทรัพยากรน้ำ พัฒนาเครื่องมือในการประเมินความต้องการใช้น้ำ รวมถึงออกนโยบายและกรอบกติกาที่ยังเปิดช่องให้องค์กรผู้ใช้น้ำในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถออกแบบกฎกติกาในการบริหารจัดการน้ำให้สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นได้ นอกจากการมีคณะกรรมการอนุจังหวัดแล้ว ควรให้แต่ละลุ่มน้ำมาปรึกษากัน มีการถ่ายทอด ฟังความคิดเห็นจากข้างล่างว่าแต่ละจังหวัดให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านใด ชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในแต่ละพื้นที่มากขึ้น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการมีเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำ พัฒนาศักยภาพขององค์กรและกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยกำหนดกติกาที่จำเป็น ผสมผสานส่วนที่เป็นกฎหมาย การบริหารจัดการในพื้นที่ และข้อมูลเชิงวิชาการ ให้ทุกภาคส่วนทำงานไปด้วยกัน เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ และการแก้ปัญหาเป็นไปอย่างตรงจุด มีประสิทธิภาพ รวมทั้งตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ไปพร้อม ๆ กับการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนการบูรณาการการบริหารจัดการน้ำควบคู่ไปกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ควรพิจารณาความเหมาะสมด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน กฎระเบียบ และผลกระทบทางสังคม ตัวอย่างเช่น ในการที่รัฐจัดสรรน้ำไปยังภาคเศรษฐกิจที่จำเป็นและให้ผลตอบแทนสูงสุด มีเพียงภาคเศรษฐกิจบางภาคเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการพิจารณาใช้กลไกหรือหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะหลักการผู้ใช้ประโยชน์เป็นผู้จ่าย มาประยุกต์กับการบริหารจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ เช่น การชดเชยรายได้แก่ครัวเรือนทั้งในและนอกภาคเกษตรที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรน้ำ โดยอาจดำเนินการในรูปแบบของกองทุนน้ำ ทั้งนี้ นโยบายการชดเชยรายได้อาจดำเนินการเมื่อมีปัญหาขาดแคลนน้ำในระยะสั้น แต่ในระยะยาว ควรสนับสนุนในมีการใช้น้ำในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อยในบางพื้นที่ การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น พิจารณานโยบายการจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เช่น การจัดโซนนิ่ง (Zoning) นอกจากนั้น ในส่วนของการเก็บค่าน้ำ เป็นไปได้หากเงินค่าน้ำกลับไปเป็นประโยชน์ต่อการจัดการน้ำของชุมชน ควรพิจารณาระบบกองทุนน้ำมาใช้ประกอบกับการเก็บค่าน้ำ อัตราการเก็บค่าน้ำควรกำหนดเป็นกรอบเพื่อให้ลุ่มน้ำหนึ่ง ๆ สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของลุ่มน้ำ

สรุปและเรียบเรียงจาก

กิจกรรมเสวนาเผยแพร่ สกสว. (TSRI Forum) เรื่อง “เหลียวหลัง แลหน้า กับ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561” โดย รศ.ดร. สุจริต คูณธนกุลวงศ์ และ รศ.ดร. นิรมล สุธรรมกิจ ในวันที่ 12 มกราคม 2564 ในรูปแบบการประชุมออนไลน์ ผ่านระบบ Zoom *ถอดความและเรียบเรียงโดย นางสาวนพรดา คำชื่นวงศ์*

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2562). รู้จัก เข้าใจ กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ.
สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2563). พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ’61 และแผนแม่บทน้ำ 20 ปี ฉบับพกพา.