



บันทึกข้อความ

พ.ร. 9857/57

กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2487
อนุกรมการเมือง/2557

ส่วนราชการ

ร. 1

วันที่

เรื่อง การวางแบบแผนการจัดการแบบสมัครใจ และ ร. ๑๖๒๗

เรื่อง อ.ล. มอ. อ.ล. พ. 1-12, อ.ล. จก

ข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็น ข้อเท็จจริงที่สมควรจะดำเนินการ
วางแบบแผนการจัดทำ คือ การจัดแบบแผนการบริหารจัดการ

๑. ศึกษาแบบแผนการจัดทำแบบสมัครใจ

๒. อ.ล. มอ. อ.ล. พ. ๑๖๒๗ และ ร. ๑๖๒๗

แต่ขอเรียนแจ้งว่า การจัดแบบแผนดังกล่าวนี้ ควร
ดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่รับทราบ
เรื่อง

ข. ๒

๑๖.๑.๒๕๕๗

(นายสุเทพ น้อยไพโรจน์)

รอง

- มท
- อ.ล. มอ. พ.

เพื่อไปดำเนินการตามมติที่ประชุม

✓ อ.ล. มอ.

(นายจเร ทองด้วง)

ผอ.ท. รักษาราชการแทน ผอ.บ.อ.

14 ธ.ค. 2557

ส่วนราชการ อ.ล. พ. ๑๖๒๗

การวางแผนบริหารจัดการน้ำแบบยั่งยืนและระยะยาว

รศ. ดร.อภิชาติ อนุกุลอำไพ

รทป. ๒๘๐๙
๑๙/๕๗

1. ประเด็นปัญหา

1.1 ความต้องการใช้น้ำภาคต่างๆ ขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การจัดการแหล่งน้ำต้นทุน (การสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ เช่น อ่างเก็บน้ำ ฝายทดน้ำ ฯลฯ) ไม่เพียงพอกับความต้องการใช้น้ำ ดังนั้นในแต่ละปีจะประสบปัญหาขาดแคลนน้ำไม่มากก็น้อย และส่วนใหญ่เป็นด้านน้ำเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรมในพื้นที่เศรษฐกิจหลัก

1.2 ปัญหาอุทกภัยเกิดขึ้นถี่ขึ้นและมีความรุนแรงขึ้น อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำ ทำให้หลายพื้นที่เสี่ยงต่อน้ำท่วมฉับพลันดินถล่ม ในขณะที่เดียวกันก็มีปัญหาภัยแล้งอันเกิดจากปริมาณน้ำฝนน้อยและการขยายพื้นที่เพาะปลูกเกินปริมาณน้ำต้นทุน

1.3 การวางแผนยังเป็นไปแบบเดิมๆ คือแยกส่วนตามความรับผิดชอบและภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีการบูรณาการ อีกทั้งยังคงเน้นเฉพาะในส่วนของตัวเองแหล่งน้ำโดยไม่คำนึงถึงความเชื่อมโยงกับทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ดินและป่าไม้

1.4 การบริหารจัดการเป็นแบบแยกส่วนตามภารกิจของหน่วยงาน ขาดการมองภาพรวมในเวลาเกิดวิกฤติ และการมอบหรือกระจายความรับผิดชอบให้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำหรือองค์กรท้องถิ่นก็ยังไม่ชัดเจน ไม่มีรูปแบบที่รับรองความต่อเนื่องยั่งยืน โครงการส่วนใหญ่ขาดระบบการบำรุงรักษาขาดงบประมาณทั้งด้านการซ่อมแซมอาคารและอุปกรณ์ตลอดจนเจ้าหน้าที่รับผิดชอบดูแล การจัดสรรงบประมาณเน้นการก่อสร้างโครงการและไม่มีงบประมาณเพียงพอในการบำรุงรักษาและบริหารโครงการ

2. แนวคิดการบริหารจัดการที่ยั่งยืน

2.1 ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการวางแผนจากเดิมที่เน้นการสนองด้านอุปทาน คือการพยายามก่อสร้างโครงการต่างๆ ให้เพิ่มขึ้นอย่างเดียว โดยไม่ได้พิจารณาการจัดการด้านอุปสงค์คือการดูแลด้านการใช้ การกำหนดทิศทางการใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การประหยัดน้ำ การจำกัดการใช้น้ำที่ไม่เกิดประโยชน์

2.2 การวางแผนต้องแยกออกเป็น 2 ส่วนหลักคือ

1) น้ำเพื่อการพัฒนา อันได้แก่ การบริหารจัดการน้ำเพื่อรองรับการพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ซึ่งควรจะแบ่งย่อยออกเป็น 2 ส่วนย่อยคือ น้ำเพื่อการเกษตร และน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม ปัจจุบันในพื้นที่เขตเศรษฐกิจและกรุงเทพฯ กำลังประสบปัญหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม เพราะใช้น้ำแหล่งเดียวกับน้ำเพื่อการเกษตร ตัวอย่างเดือนกุมภาพันธ์ 2554 ที่ผ่านมา น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาไม่เพียงพอสำหรับการใส่น้ำเค็มอันเกิดจากอิทธิพลของน้ำทะเลหนุน เพราะด้านเหนือน้ำมีการ

- ผอ. รศ.ดร.อภิชาติ อนุกุลอำไพ (รศ.ดร.)
- ผอ. อ.ดร.ก. กิจการพิเศษ/กองจัดการน้ำและน้ำท่วม
นายเลิศวิโรจน์ ไกรวัฒนย
(นายเลิศวิโรจน์ ไกรวัฒนย) ๑๙/๕๗

เพาะปลูกภาคเกษตรมากเกินไป ทำให้เกิดเป็นปัญหาในการผลิตน้ำประปาเพื่อเขตกรุงเทพฯ และ ปริมณฑลเพราะความเค็มน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเกินเกณฑ์มาตรฐาน ปัญหานี้จะรุนแรงขึ้นถ้าไม่มีการดูแลแก้ไขอย่างจริงจัง จึงควรจะเริ่มคิดถึงการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะแยกจากภาคการเกษตร อีกประการหนึ่งยังมีประชาชนในชนบทไม่ได้รับบริการน้ำสะอาด โดยระบบประปาอีกประมาณร้อยละ 20 ซึ่งการเข้าถึงน้ำประปา/น้ำสะอาดถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ รัฐบาลจะต้องจัดทำให้

2) การป้องกันความเสียหายจากภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำ สำหรับประเทศไทยภัยจากน้ำที่รุนแรง ได้แก่ อุทกภัยปี 2554 ซึ่งสร้างความสูญเสียใหญ่หลวง ในขณะที่ภัยแล้งนั้นก็เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ แต่สาเหตุหลักไม่ได้เกิดจากปริมาณน้ำฝนอย่างเดียว เพราะขาดการวางแผนการเพาะปลูก ไม่มี Zoning ทำให้ใช้พื้นที่เพาะปลูกเกินศักยภาพของแหล่งน้ำทั้งธรรมชาติและที่ก่อสร้างขึ้น ภัยแล้ง สามารถป้องกันและลดความเสียหายได้ รวมทั้งมูลค่าจะไม่มากเมื่อเทียบกับอุทกภัยเพราะส่วนใหญ่ กระทบภาคเกษตรกรรม แต่อุทกภัยนั้นป้องกันได้เช่นกันโดยต้องลงทุนสูงและใช้หลักคิดแผนการ ป้องกันความเสี่ยงหรือคล้ายๆ กับประกันภัย จะมาคิดผลตอบแทนแบบโครงการเพื่อการพัฒนา ทั่วไปไม่ได้

2.3 การกิจแรก รัฐบาลจะต้องกำหนดแผนการจัดสรรน้ำสำหรับภาคการใช้ต่างๆ ให้ชัดเจน ปัจจุบันภาคเกษตรใช้น้ำ เกือบร้อยละ 80 ของน้ำต้นทุน (แหล่งน้ำที่ก่อสร้างขึ้น) และมีแนวโน้มจะ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หากไม่มีการทำ zoning และการปรับแผนการเพาะปลูก ในขณะที่ความต้องการน้ำ ภาคอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรมใช้รวมกันประมาณร้อยละ 10 ถึง 12 ส่วนที่เหลือจำเป็นจะต้อง ปล่อยให้ไหลตามธรรมชาติเพื่อรักษาระบบนิเวศน์และรักษาความอุดมสมบูรณ์ของชายฝั่งทะเลเพื่อ การผลิตสัตว์น้ำ ซึ่งควรจะกำหนดไว้ประมาณร้อยละ 18 ซึ่งถ้ารวมตัวเลขต่างๆ แล้วเกินกว่าน้ำ ต้นทุนที่มีอยู่ จะเห็นว่าปัจจุบันระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ใช้ระบบเกินดุลหรือ ระบบ Over draw (OD) จากธนาคาร ซึ่งในภาคธุรกิจการ OD ทำได้เพราะสามารถเอาไปลงทุนทำ กำไรเพื่อคืนธนาคารได้ แต่การ OD จากธรรมชาติซึ่งคือน้ำฝน เราไม่สามารถไปทำกำไรได้เพราะ ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยแต่ละปีจะใกล้เคียงกัน ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาน้ำในเขื่อนขนาดใหญ่มีปัญหาทุกปี เพราะเราใช้ระบบขาดดุล

2.4 เมื่อมีการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรน้ำให้แก่แต่ละภาคส่วนชัดเจนแล้ว ขึ้นต่อไปคือ ในแต่ละภาค การใช้ต้องไปวางแผนทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์ให้เหมาะสมภายใต้โควตาน้ำของตนเอง หรืออีกนัย หนึ่งการพัฒนาแหล่งน้ำจะต้องสอดคล้องตามโควตาของแต่ละด้าน ตัวอย่างเช่น ถ้ากำหนดให้ภาค เกษตรใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 70 การวางแผนของระบบชลประทานก็ต้องดูให้สอดคล้องกับปริมาณที่ ได้รับการจัดสรร ไม่ใช่ขยายตัวไปเรื่อย เพราะจะกระทบต่อส่วนแบ่งของภาคการใช้ด้านอื่นๆ หรือ ถ้าด้านอุตสาหกรรมมีความจำเป็นต้องเพิ่มปริมาณน้ำจากการขยายตัว ก็จำเป็นต้องมีมาตรการการใช้ น้ำอย่างประหยัดเพื่อให้อยู่ในโควตาของตัวเอง ถ้าทำไม่ได้ก็ไม่สามารถขยายเขตอุตสาหกรรมได้เป็น ต้น

2.5 ยึดหลักการบริหารจัดการแบบระบบลุ่มน้ำและใช้หลักการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน กล่าวคือในแต่ละลุ่มน้ำประการแรกต้องอาศัยสภาพน้ำต้นทุนให้ชัดเจน และประมาณการความต้องการใช้น้ำของทุกภาคส่วนให้ชัดเจน จากนั้นมาทำแผนคล้ายกับจัดสรรงบประมาณ ให้ความสำคัญต้องการน้ำสมดุลกับศักยภาพน้ำต้นทุนเป็นรายปีและเป็นแผนระยะยาว หลังจากนั้นจึงไปคิดโครงการภายใต้กรอบการจัดสรรเหมือนกรอบงบประมาณไม่ใช่เอาโครงการต่างๆที่ต่างคนต่างคิดมารวมกันแล้วก็กำหนดเป็นแผนโดยยังไม่คำนึงถึงว่ามีน้ำพอหรือไม่ นอกจากนั้น ยังต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงกับทรัพยากรอื่นๆ เช่นป่าไม้และการใช้ที่ดิน เพราะถ้ามีการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าไม้ก็เหมือนการเพิ่มแหล่งเก็บกักน้ำธรรมชาติ ในขณะที่เดียวกันถ้ามีการ zoning ปรับการปลูกพืชให้เหมาะสมกับคุณสมบัติของดินและการตลาด ก็เป็นการลดการใช้น้ำสำหรับพืชที่ไม่เหมาะสมและลดความเสี่ยงต่อภัยแล้งเทียมคือ เกิดจากการใช้น้ำมากเกินไป เหมือนคนใช้เงินมือเติบเกินรายรับ อีกทั้งต้องพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อร่วมกันวางแผนตลอดจนการรับผิดชอบดูแลรักษาโครงการที่รัฐลงทุนให้

3. ขั้นตอนการดำเนินงาน

3.1 กำหนดนโยบายการจัดสรรน้ำเพื่อการใช้งานน้ำภาคต่างๆ ในภาพรวมของประเทศ ซึ่งได้แก่ ภาคน้ำเพื่อการเกษตร ภาคน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม ภาคน้ำเพื่อการรักษาระบบนิเวศน์ ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานจัดหาแหล่งน้ำ หน่วยงานการส่งเสริมพัฒนาการเกษตร นักเศรษฐศาสตร์และฝ่ายกำหนดนโยบายโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ให้ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์เชิงนโยบาย (ข้อมูลเท่าที่มีน่าจะเพียงพอ) ไม่จำเป็นต้องจ้างบริษัทที่ปรึกษาและควรจะแล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินสองเดือน

3.2 จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำหลักจำนวน 25 ลุ่มน้ำของประเทศ โดยให้คณะกรรมการลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำซึ่งประกอบด้วยหน่วยราชการหลักที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียจัดประชุมกำหนดแผนยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการน้ำตามนโยบายจัดสรรน้ำของประเทศ ซึ่งในแต่ละลุ่มน้ำหลักมีลุ่มน้ำสาขาหลายสาขา การจัดสรรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำสาขาไม่จำเป็นจะต้องยึดโควตาการจัดสรรน้ำในแต่ละด้านเหมือนระดับชาติ แต่ควรเป็นไปตามสภาพสังคมเศรษฐกิจและสภาพภูมิศาสตร์ ประเภทของการใช้ที่ดิน ที่สำคัญคือเมื่อรวมทั้งลุ่มน้ำแล้ว ผลรวมการใช้น้ำของภาคการใช้ต่างๆ จะต้องสอดคล้องกับการจัดสรรระดับชาติ (อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไปเช่นประมาณ 5 ปี อาจจะต้องมีการทบทวนสัดส่วนการจัดสรรน้ำใหม่เหมือนการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) การดำเนินการในส่วนนี้อาจต้องตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านน้ำ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์และการมีส่วนร่วมมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดกรอบการทำงานและเป็นพี่เลี้ยงให้กับลุ่มน้ำต่างๆ โดยอาจพิจารณาถึงค่าตอบแทนที่เหมาะสมด้วย แต่ในขั้นนี้ยังไม่จำเป็นต้องจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพราะเป็นงานด้านยุทธศาสตร์เชิงนโยบาย หน่วยงานในแต่ละลุ่มน้ำและหน่วยงานกลางมีข้อมูลเพียงพอสำหรับการวิเคราะห์และจะต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการ

ดำเนินการ หากดำเนินการพร้อมกันทั้ง 25 กลุ่มน้ำของประเทศอย่างจริงจัง น่าจะเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน ที่ไม่ควรจ้างบริษัทที่ปรึกษายังมีสาเหตุอีกประการหนึ่งคือ ถ้าจ้างแยกบริษัท เช่น 25 บริษัท ผลงานหรือกรอบแนวคิดจะไม่เหมือนกันและไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน อีกประการหนึ่งหน่วยงานเป็นระดับปฏิบัติของรัฐ ย่อมต้องเข้าใจและมีส่วนรับผิดชอบโดยตรงต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์

3.3 เมื่อได้นโยบายระดับชาติและแผนยุทธศาสตร์ในแต่ละกลุ่มน้ำแล้ว จึงเป็นขั้นตอนของการทำโครงการที่หน่วยงานได้ทำการศึกษาแล้วหรืออยู่ในขั้นตอนการศึกษามาพิจารณาร่วมกันกับความต้องการของท้องถิ่นมาจัดทำเป็นแผนงานพัฒนา ก่อนสร้างโครงการและทำเป็นแผนประจำปีและแผนระยะยาวพร้อมประมาณการงบประมาณ ในขั้นนี้หน่วยงานอาจจำเป็นต้องจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการดำเนินงาน ซึ่งสามารถเริ่มได้ห้าเดือนหลังจากรัฐบาลเริ่มดำเนินงานตามขั้นที่ 1 และ 2 ระยะเวลาการศึกษาจัดทำแผนอาจจะตั้งแต่ 6 เดือนถึง 1 ปี

3.4 ในการอนุมัติโครงการและจัดสรรงบประมาณ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำการตรวจสอบโครงการต่างๆ ที่หน่วยงานเสนอว่าเป็นไปตามนโยบายการจัดสรรน้ำของประเทศและแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มน้ำหรือไม่ โดยให้มีการตรวจสอบตั้งแต่ระดับกรมการกลุ่มน้ำ พร้อมมีมติยืนยันและข้อมูลภาพรวมของสมดุลน้ำของกลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง