

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหารูปแบบและโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor หรือ EEC) โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงระบบและนโยบายด้วยเทคนิคกระบวนการวิจัยเชิงสังเคราะห์ (Synthesis research) ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย 1) การสังเคราะห์บทเรียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศ 2) การสังเคราะห์บทเรียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศ 3) การสังเคราะห์โครงสร้างบริหารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก 4) การวิเคราะห์ข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและภาคีเครือข่ายในเขต EEC 5) การวิเคราะห์กฎหมายและแนวทางการจัดตั้งองค์กร ผลการศึกษาพบว่า องค์กรบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศมีสองลักษณะ คือ (1) องค์กรที่จัดตั้งและมีบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการกระจายอำนาจนโยบายการจัดการน้ำทั้งระบบจะถ่ายทอดลงสู่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแต่ละระดับตามโครงสร้างการกระจายอำนาจการปกครอง เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น เป็นต้น และ (2) องค์กรเฉพาะที่ดูแลระบบน้ำทั้งระบบ จะเห็นลักษณะดังกล่าวได้ชัดเจนในประเทศขนาดเล็กที่มีประสิทธิภาพในการจัดการน้ำสูง เช่น สิงคโปร์ ประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยมีแนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศในรูปแบบที่ (1) มีการจัดโครงสร้างองค์กรน้ำตามโครงสร้างการกระจายอำนาจในแต่ละระดับ โดยเป็นลักษณะของคณะที่รวบรวมหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับพื้นที่หนึ่งๆ มาร่วมกันเป็นคณะทำงานตามวัตถุประสงค์ (ใช้ชื่อว่าคณะกรรมการ หรือ อนุกรรมการ) และใช้ข้อสรุปจากคณะนั้นเป็นแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องและดำเนินการตามบทบาทของหน่วยงานนั้นๆ ผลการสังเคราะห์ข้อมูลองค์กรและโครงสร้างการบริหารจากประเทศมาจนถึงเขต EEC มีข้อสังเกตว่า การบริหารเขต EEC แยกส่วนระหว่างแผนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและแผนบริหารจัดการน้ำ มีผู้รับผิดชอบต่างองค์กร และเชื่อมโยงเฉพาะการซ้อนทับของหน่วยงานในคณะกรรมการต่างๆ จึงขาดองค์กรหลักที่จะขับเคลื่อนการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนเพื่อเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ส่งผลให้หลักการในการบริหารจัดการน้ำสำหรับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไม่ชัดเจน ไม่มีแผนบริหารจัดการน้ำแกนกลางเฉพาะที่สอดคล้องกับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาด้านอื่นๆ กฎหมายหลายฉบับและอยู่ในภารกิจของหน่วยงานของรัฐหลากหลายหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติหากไม่มีการดำเนินงานที่เป็นเอกภาพอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จในภาพรวม นอกจากนี้แผนแม่บทบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปีของไทย ซึ่งมีแนวทางขับเคลื่อนภายใต้แผนย่อยในการจัดหาหน้าเพื่อสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ยังมีกรอบหลักมุ่งเน้นการจัดหาน้ำจืด ไม่ครอบคลุมน้ำประเภทอื่นที่มีศักยภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแสวงหาแนวทางเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อสอดรับภารกิจการวางแผนและกำกับการบริหารจัดการน้ำของเขต EEC อย่างเร่งด่วน กรอบแนวทางการจัดตั้งองค์กรในสองรูปแบบจากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจึงถูกนำมาศึกษากรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรูปแบบหรือแนวทางการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นไปได้ พบว่า แนวทางการจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารจัดการน้ำในเขต EEC ที่กระทำได้มีสี่แนวทาง ได้แก่ (1) การใช้อำนาจของคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม (2) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้านทรัพยากรน้ำ (3) การจัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจร่วมระหว่าง สกพอ. และ สนทช. และ (4) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จากการวิเคราะห์เชิงลึกและการสำรวจความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง

บ่งชี้ว่าแนวทางที่ 3 และ 4 เป็นแนวทางที่ควรดำเนินการเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำในเขต EEC มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบันระยะกลางถึงระยะยาวตามลำดับ แต่สามารถใช้แนวทางที่ 4 เป็นแนวทางที่จะช่วยเสริมการทำงานขององค์กรในระดับนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเป็นแนวทางเสริมจากแนวทางที่ 3 แต่ต้องเป็นไปเพื่อประกอบกิจการบางอย่างเท่านั้นและต้องไม่แข่งขันกับเอกชน สำหรับแนวทางการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม มีทางเลือกได้แก่ กพอ. อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(10) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือ (2) แต่งตั้งคณะกรรมการโดย กนช. ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 หรือ (3) คำสั่งร่วมกันระหว่าง กพอ. กับ กนช. ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับให้หน้าที่และอำนาจไว้ อาจอยู่ในรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ โดยองค์ประกอบสำคัญขององค์กรหรือคณะกรรมการหลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้แก่ (1) ประธานกรรมการ-ข้อตกลงร่วมระหว่าง สกพอ และ สทนช (2) ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (3) กรรมการผู้แทน กพอ. กนช. คณะกรรมการลุ่มน้ำบางปะกง และคณะกรรมการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (5) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และ (6) ผู้แทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง องค์กรน้ำที่บริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่ EEC ต้องกำหนดแผนและติดตามประเมินผลการบริหารจัดการที่ครอบคลุมอย่างน้อย 6 มิติ ประกอบด้วย (1) การจัดหา (วางแผน พัฒนา และบริหาร) โครงข่าย การจัดสรรน้ำ ครอบคลุมแหล่งน้ำที่มีศักยภาพ ตามนโยบาย ในพื้นที่ EEC การนำน้ำกลับมาใช้ใหม่ วางแผนบริหารความเสี่ยง ส่งเสริมการลงทุนระบบน้ำ (2) การจัดการระบายน้ำ (ครอบคลุมการกักเก็บน้ำฝน การจัดการน้ำทิ้ง) (3) การกำหนดราคาใช้น้ำภาคเอกชนน้ำให้เหมาะสม (4) การจัดการคุณภาพน้ำประปา โครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคด้านน้ำ การผลิตน้ำอุตสาหกรรม (5) การส่งเสริมงานวิจัยและนวัตกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ (6) การสร้างความร่วมมือกับชุมชนและภาคส่วนต่างๆ ซึ่งการดำเนินงานในระยะการจัดตั้งองค์กรครอบคลุมไปถึงการจัดทำแผนบูรณาการบริหารจัดการน้ำ EEC และการประเมินผลการปฏิบัติการตามแผนควรอยู่ในระยะ 5 ปี แล้วนำผลการประเมินแผนระยะแรกทำการปรับปรุงพัฒนาในระยะต่อไป

คำสำคัญ: องค์กรบริหารจัดการน้ำ; เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก; การจัดการน้ำอย่างยั่งยืน; ระบบนิเวศบริการ; การนำน้ำกลับมาใช้ใหม่

Abstract

The purpose of this research is to study an organizational structure of water management in the Eastern Economic Corridor (EEC) project area by using systematic research and a synthetic research process technique. The qualitative data used in the synthesis process consisted of 1) the lesson learned from the water management in foreign countries, 2) the lesson learned from water management in Thailand, 3) an administrative structure and regulations related to water management in the Eastern Economic Corridor, 4) the opinions from stakeholders and partners in the EEC, and 5) the laws and organizational guidelines related to EEC project. The summarized findings focusing on the organizational structure for water management in many countries can be categorized to be : (1) the organization is established and has roles and functions according to the decentralized structure; the whole system of water management policies will be transferred to water management sectors in each level according to decentralized governmental structures such as France, the Netherlands, Japan, etc., and (2) the specific organizations that manage and operate of entire water system was established. This can be seen clearly in small countries with high water management efficiency, such as Singapore, South Korea, etc. In which Thailand has an idea of arranging water management structures similar to those of the countries in the type (1), water organization is structured according to the decentralized structure at each level. The water management unit in each level have been set as a committee (or sub-committee) that include the members from various institutions or organizations become as a working group performing under a common goal to develop or solve problems raised in a particular area. The regulations or guidelines to support their role is independent on each role of those agencies.

The results of the organizational and administrative structural data synthesis narrowed down since the country level to the EEC area was noted that the administration of the EEC area is divided between the EEC plan and the water management plan. There are the different agencies who are taking as the EEC performing office and water management office. Anyway, the responsible officer for different organizations still has the overlapping of agencies in various committees. Therefore, there is a lack of key organizations to drive sustainable water management for the EEC. As a result, the principles of water management for the EEC are not

clear. There is no specific core water management plan that corresponds to the EEC linked to other development plans. There are many laws and regulations related to water management and are in the mission of various government agencies. However, to achieve overall water management success it is necessary to have a unified policy that encompasses the action plan, Thailand's 20-year water resource management master plan already established and it is using as a driven approach for any sub-plan on water supply, also it could support EEC water management. But its current main framework focus on the supply of fresh water to EEC. It does not cover other potential source of water. Therefore, there is an urgent need to find a way to set up an organization in line with the EEC's water planning and management. The two forms of organizational framework guidelines from the literature review above were therefore used to study the relevant legal frameworks and possible forms or guidelines for set up organization. It was found that there are four possible frames for setting up water management organizations in the EEC: (1) the acting under the structure and role of the existing committee; (2) the appointment of a sub-committee specified to water management of EEC; (3) the establishment of a joint sub-committee between the EEC office of Thailand and the Office of the National Water Resources (ONWR); and (4) the establishment of a limited company or a public limited company by EEC office of Thailand. Based on in-depth analysis and opinion from stakeholders indicates that approaches 3 and 4 should be performed in further in order to achieve more effective water management in the EEC for mid to long term respectively but the approach 4 may be an approach that will enhance the organization work at a policy level in any matter necessary for the benefit of maintaining the state security. Maintaining common interests' provision of utilities or the provision of public services as a supplementary approach to support approach 3. However, it must be a certain business only and must not compete with the private sector. For appointing the joint committee guidelines, there are alternatives: (1) EEC office of Thailand may be virtue of Section 11(10), appoint a special committee for water resource management, or (2) appointing a sub-committee by the ONWR under the Water Resources Act B.E. 2561, or (3) joint orders between the EEC office of Thailand and ONWR, in which both laws provide duties and powers; may be in the form specific subcommittee. The key elements of the organization or the main sub-committee on water resource management

การศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)
Study on possibility and roadmap to initiate the special organization for water development and management in the Eastern Economic Corridor (EEC)

are: (1) the chairman - the joint agreement between the EEC office of Thailand and the ONWR; (2) representatives of relevant government agencies; (3) representative committee members the EEC office of Thailand and the ONWR, Bang Pakong River Basin Committee and the East-Coast Gulf basin Committee; (4) expert members; (5) representatives of state enterprises concerned and (6) representatives of the private sector concerned. To managing water in the EEC area, water organizations must formulate a plan and assess management monitor outcomes that cover at least six dimensions: (1) water supply (plan, develop and manage networks, water allocation, and cover potential water resources according to policy in the EEC area, water recycling, risk management plan, promote investment in water systems) (2) drainage management (covers rainwater retention and wastewater management) (3) determining the price of water use, appropriately water conservation tax; (4) water quality management, water infrastructure and utilities, industrial water production (5) promoting research and innovation on water management (6) building the cooperation with communities and various sectors. The implementation in the organization establishment phase includes the preparation of an integrated EEC water management plan and the evaluation of the implementation of the plan should be within a 5-year period, and then use the results of the evaluation of the first phase of the plan to improve and develop in the further phase.

Keywords: water management organization; Eastern Economic Corridor (EEC); sustainable water management; ecosystem service; water recycling