

# รูปแบบการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์

চারতিপ্য স্রীসুৱরনগেস

3 พฤษภาคม 2559

**I. รูปแบบการบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศ**

**II. บทบาทของส่วนกลาง-ท้องถิ่น**

**III. การบริหารจัดการน้ำของไทย**

**IV. รูปแบบการรวมตัวกันในระดับท้องถิ่น**

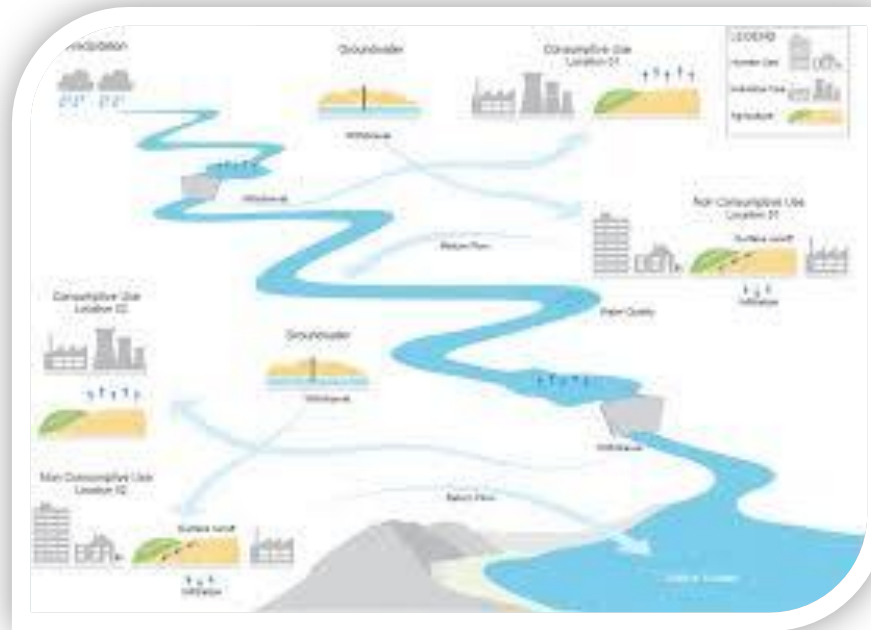
**IV. ข้อเสนอแนะ**

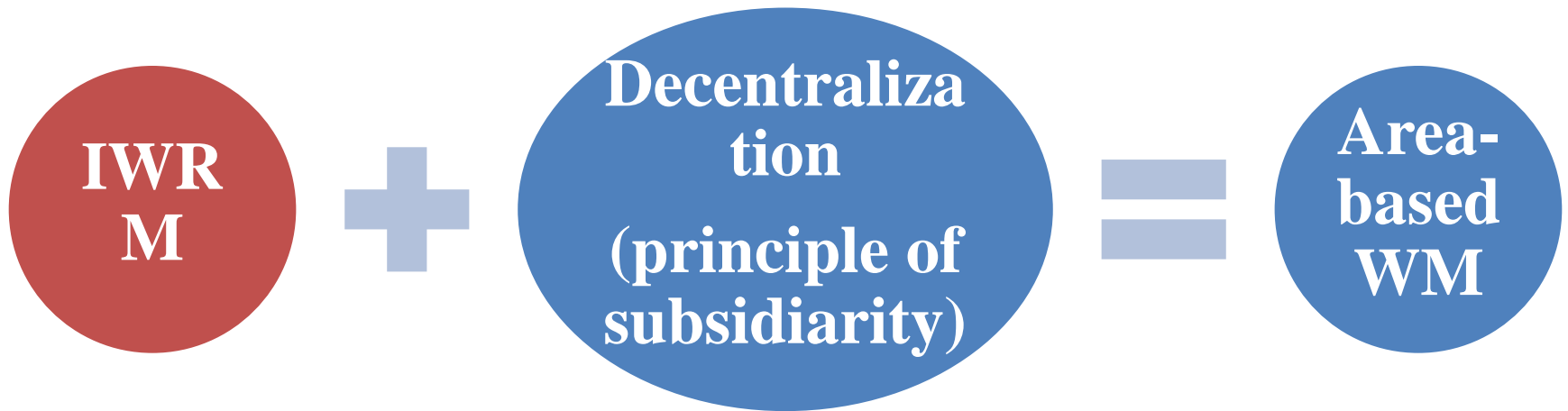
# I. รูปแบบการบริหารจัดการน้ำในต่างประเทศ

# กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

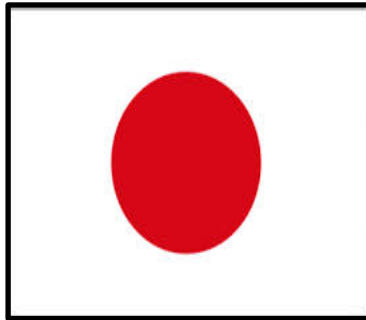


# 1.1 การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติ

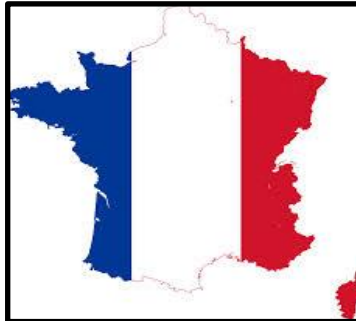




# การกระจายอำนาจ 3 รูปแบบ



ญี่ปุ่น : บริหารจัดการแบบแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น  
**(administrative model)**

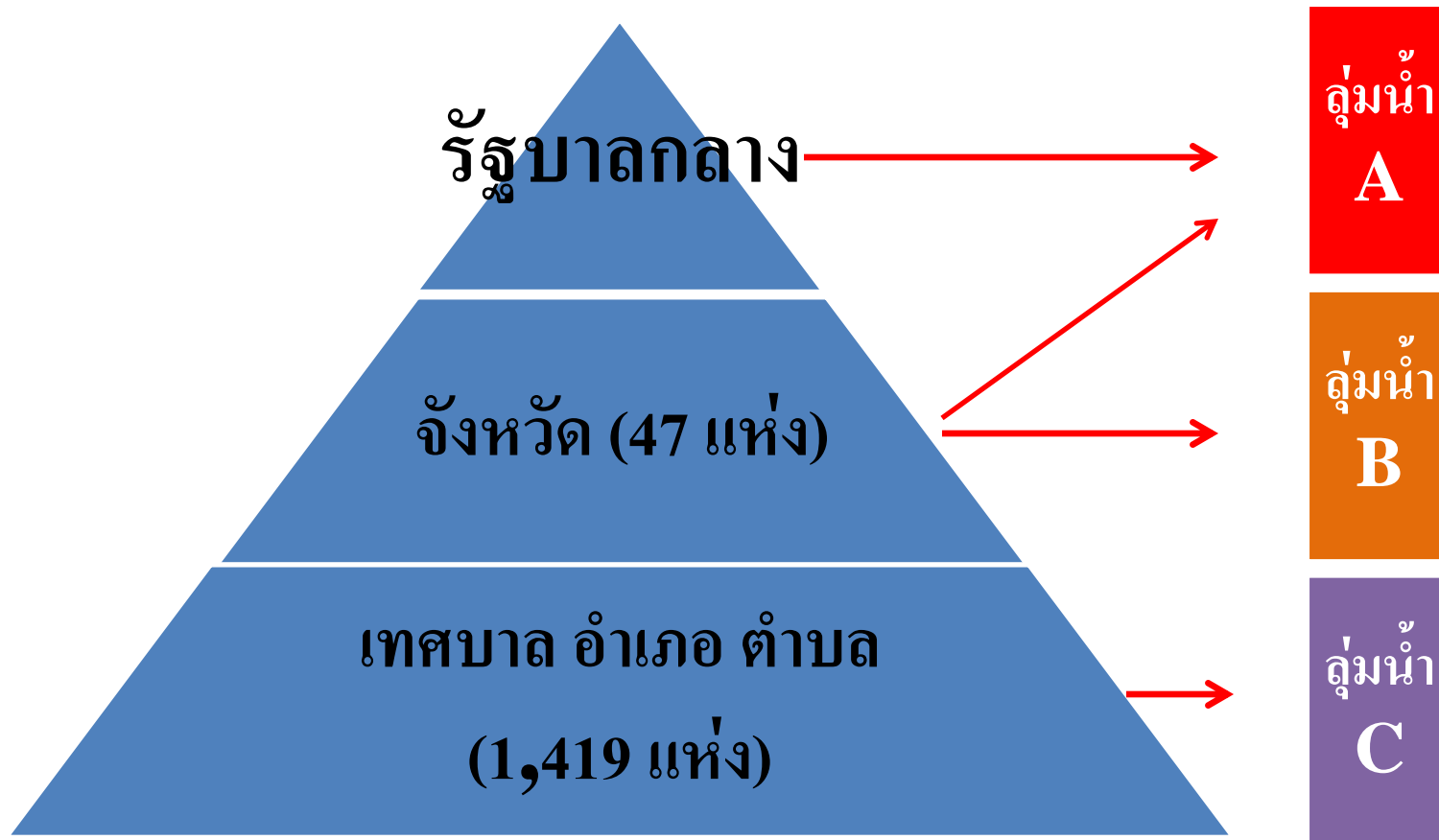


ฝรั่งเศส : บริหารจัดการตามเขตลุ่มน้ำ  
**(hydrological model)**



เนเธอร์แลนด์ : บริหารจัดการแบบผสมผสาน (เขตปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตลุ่มน้ำ) **(mixed model)**

# ญี่ปุ่น: การกระจายอำนาจตามเขตปกครอง







**26 Regions**

(ภูมิภาค)



**101 Departments**

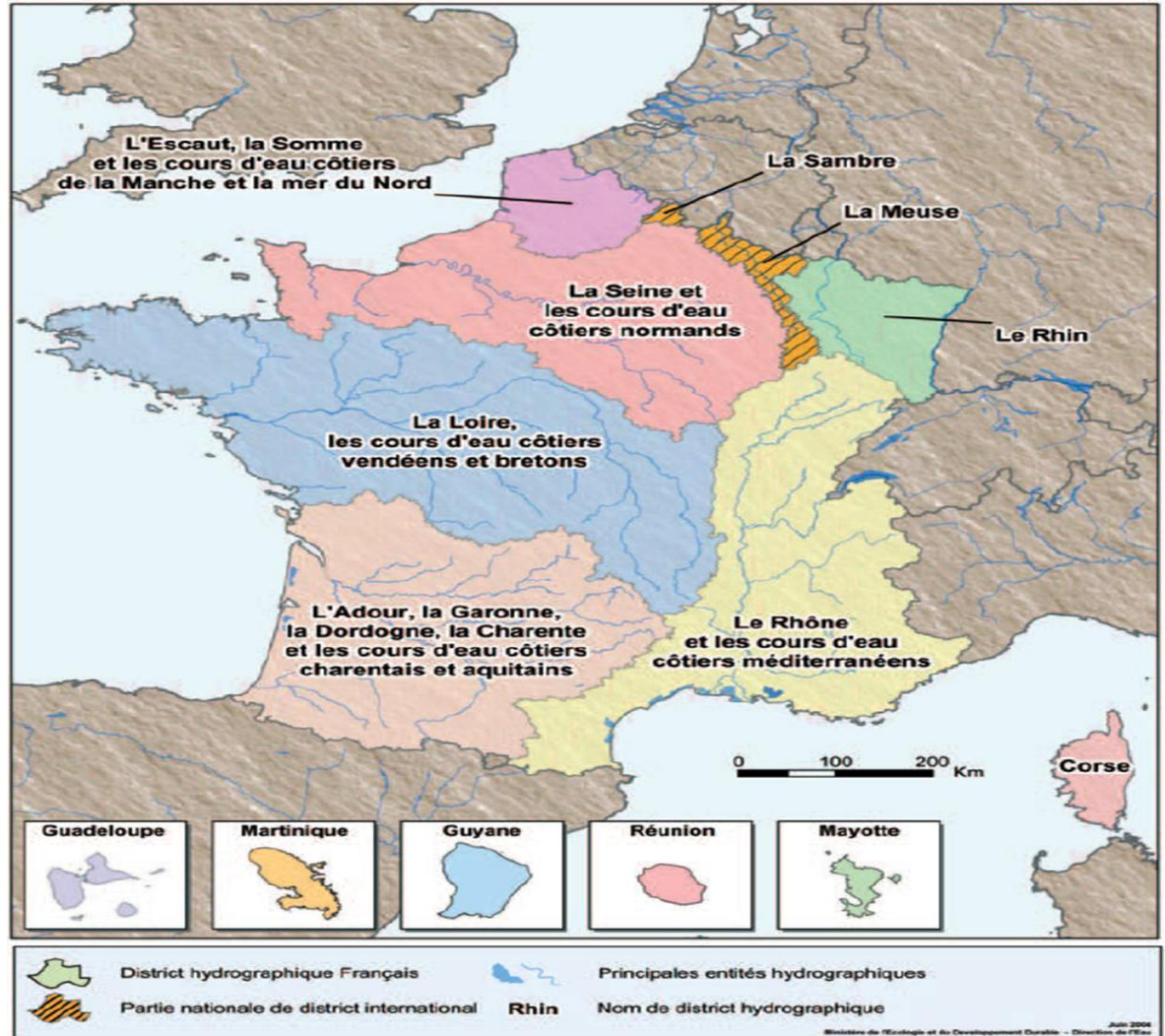
(เขต)



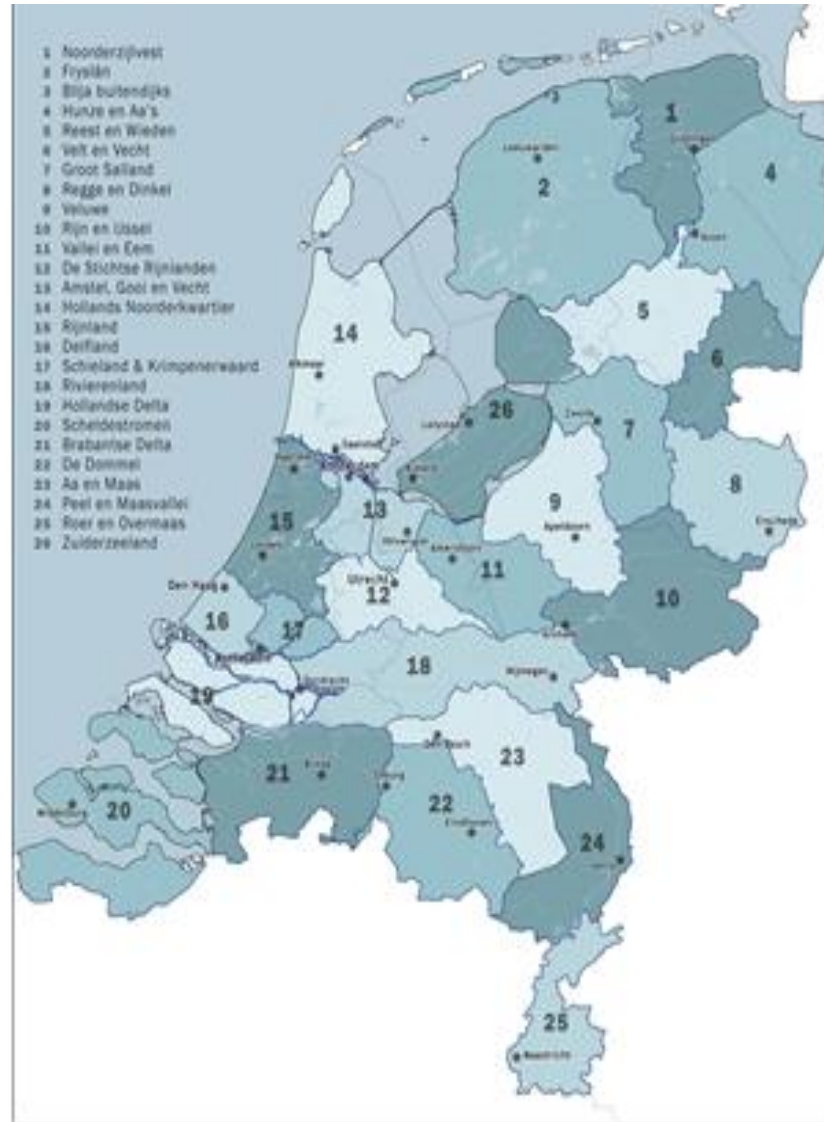
**36,000 Arrondissements**

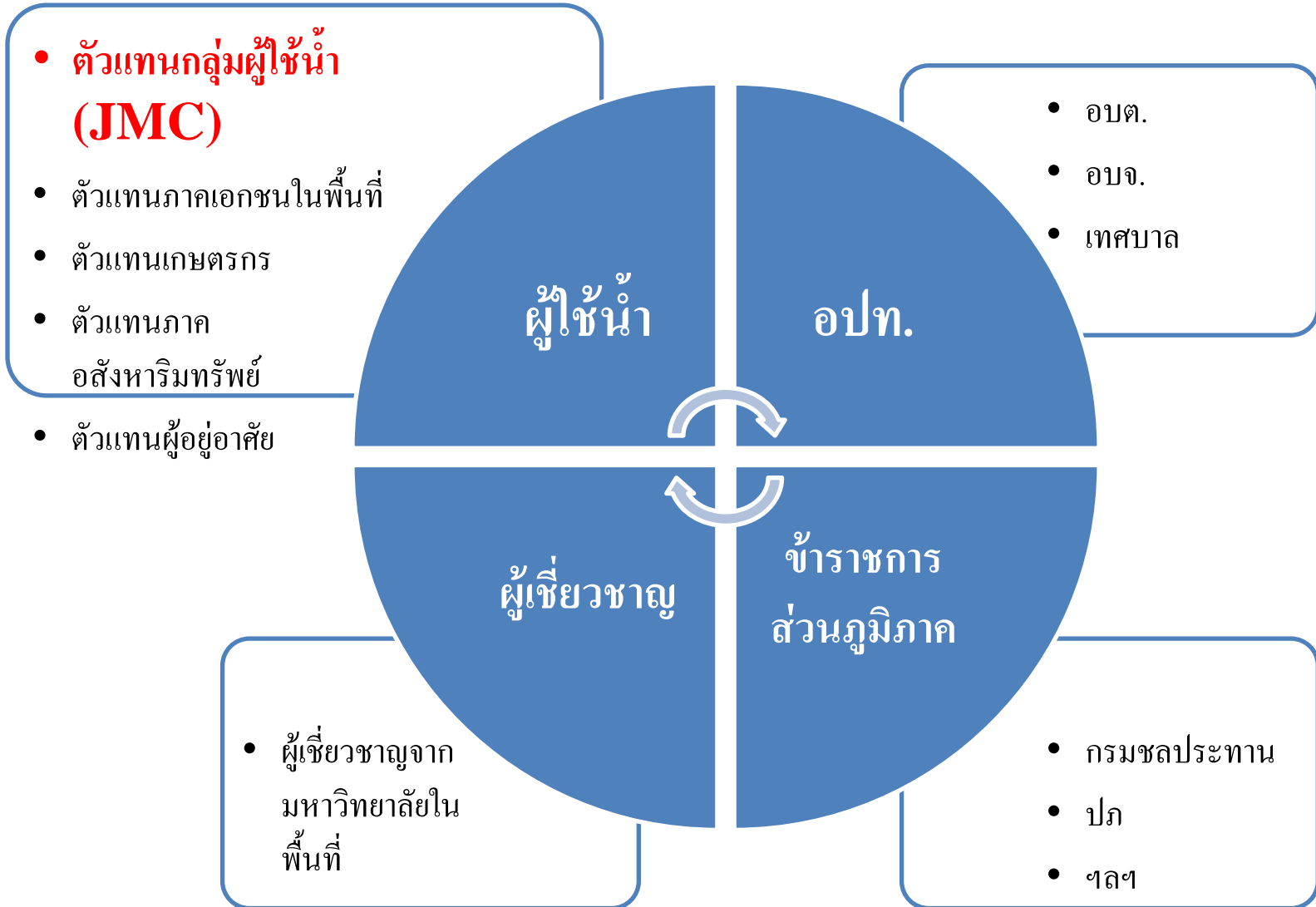
(เทศบาล)

8 เขตลุ่มน้ำ



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

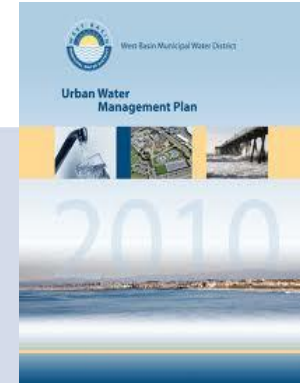




# อำนาจของคณะกรรมการลุ่มน้ำ (จากการเลือกตั้ง)

1.

- จัดทำแผนแม่บท  
การบริหารจัดการน้ำ



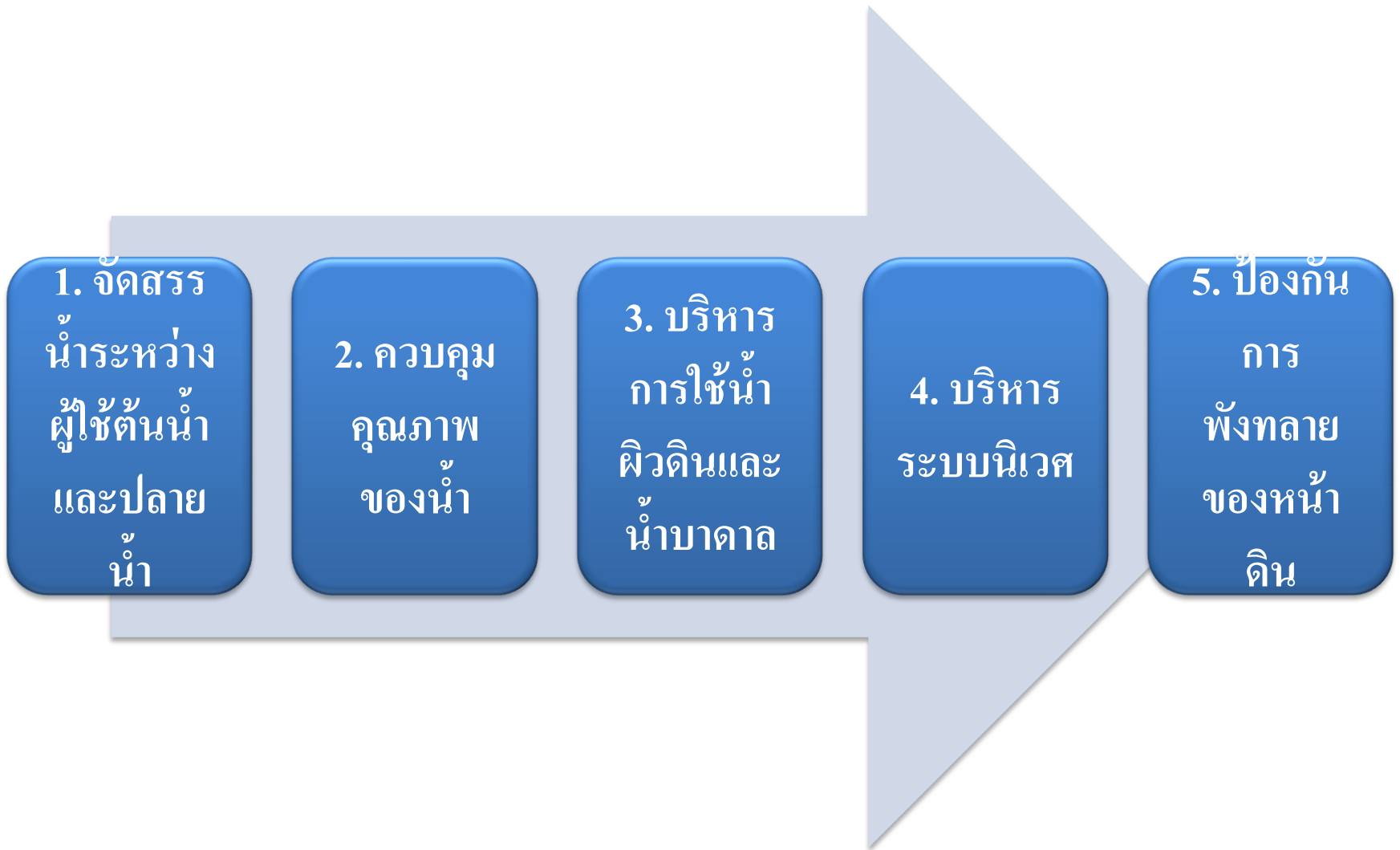
2.

- เรียกเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม  
การจัดทำแผน



# องค์ประกอบของ Waterboards









กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ



เก็บภาษีผู้อยู่อาศัยเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำท่วม  
และการจัดการน้ำเสีย



การบำรุงรักษาสังปลุกสร้าง เช่น ฝาย เขื่อน การแจกจ่าย  
น้ำ การควบคุมคุณภาพน้ำ การจัดการน้ำเสีย



## เขตปกครอง

- หากเขตปกครองเล็กเกินควร การบริหารจัดการร่วมกันค่อนข้างยากในกรณีของแม่น้ำที่มีความยาว
- หน่วยงานระดับท้องถิ่นขาดศักยภาพในการบริหารจัดการ
- ต้องการการประสานงานในแนวตั้งที่ดีระหว่างหน่วยงานกลางที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ

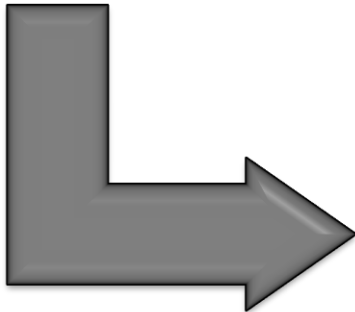
## ลุ่มน้ำ

- ไม่ส่งเสริมการร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน
- ปฏิบัติใช้ได้ยากกับประเทศที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสูง

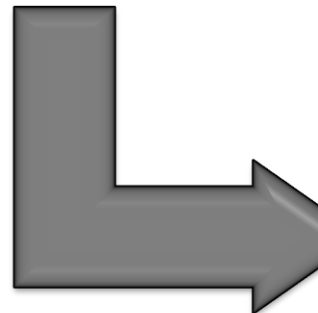
## 1.2 การบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน



1. อำนาจสั่งการจะมีลักษณะรวมศูนย์  
โดยมีผู้นำของรัฐบาลเป็นประธานของ  
องค์คณะที่มีอำนาจสั่งการ



2. มีแผนการป้องกันและบรรเทาปัญหาน้ำ  
ท่วมที่ระดับภารกิจและหน่วยงานที่  
รับผิดชอบในรายการกรม



3. มีการประสานงานระหว่าง  
หน่วยงานกลางและหน่วยงาน  
ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

## 1. การประเมินความเสี่ยง (Hazard Identification)

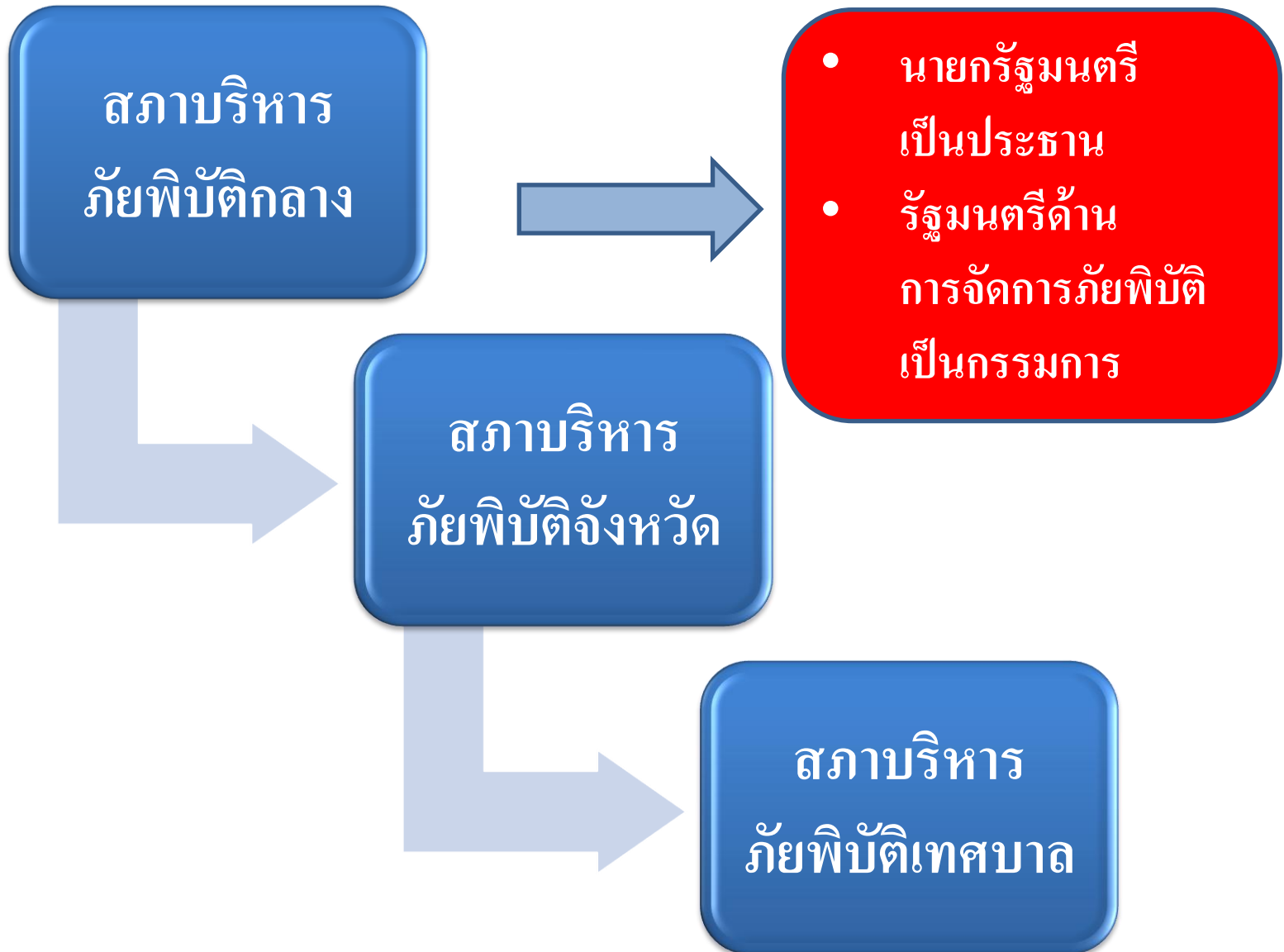
- การประเมินโอกาสน้ำท่วม
- การกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม
- การประเมินความรุนแรงของปัญหาน้ำท่วม
- การพัฒนาระบบการเตือนภัยในระดับท้องถิ่น

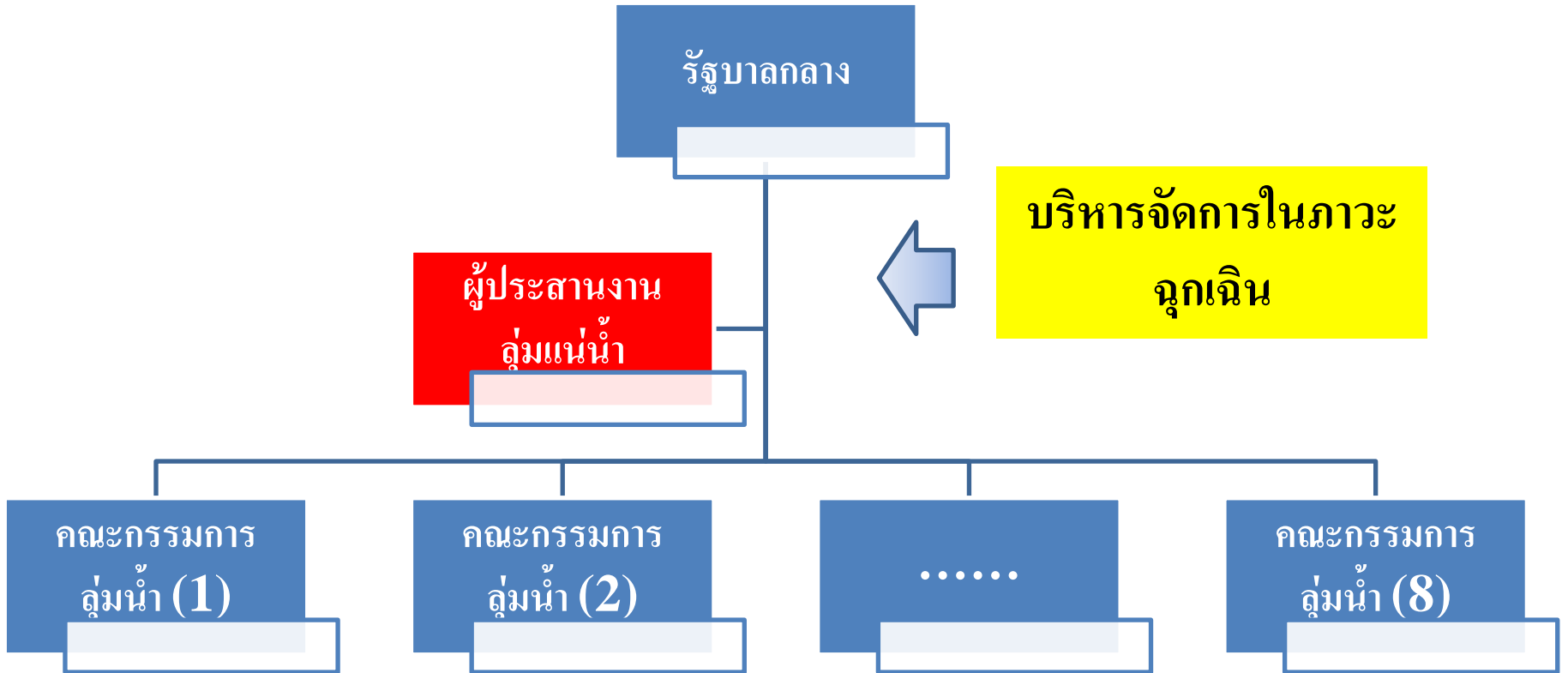
## 2. การป้องกัน/บรรเทาภัย (Mitigation)

- การบูรณาการความเสี่ยงอุทกภัยกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังเมือง)
- การกำหนดมาตรการในการป้องกันน้ำท่วมในเชิงเทคนิค
- การพัฒนาแผนและโครงการการช่วยเหลือตนเองของชุมชน
- การพัฒนาระบบเตือนภัย

## 3. การวางแผนและการเตรียมการ (Planning & Preparedness)

- การกำหนดแผนย่อยในการเตรียมการ
- การกำหนดทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการ
- การพัฒนาระบบการติดตามโอกาสและความเสี่ยงของการเกิดน้ำท่วม
- การฝึกอบรมแนวทางลดผลกระทบน้ำท่วม





3. บทบาทของ  
รัฐบาลกลาง





จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับประเทศ

ควบคุม / กำกับ ดูแล

ประสานงาน/  
ให้คำปรึกษา

ดำเนินการ/ปฏิบัติกร  
(กรณีที่เขตลุ่มน้ำมีขนาดใหญ่)



# การจัดทำยุทธศาสตร์/แผนการบริหาร จัดการน้ำระดับประเทศ

## ญี่ปุ่น

- จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ
- **Central Disaster Management Council** ทำแผนป้องกันน้ำท่วมของประเทศ

## ฝรั่งเศส

- **National Water Policy Committee** จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำของประเทศ (SDAGE)

## เนเธอร์แลนด์

- จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งรวมถึงการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม

## การควบคุม การ ก่อสร้าง

- “ตำรวจน้ำ” ในฝรั่งเศส
- กรมน้ำในกระทรวงที่ดิน สิ่งก่อสร้างและการขนส่ง (**MLIT**)
- ผอบจ. เป็นผู้อนุมัติการก่อสร้าง (12 จังหวัด)

## การอนุมัติ กฎเกณฑ์

- การออกกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการน้ำในเนเธอร์แลนด์ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรีกระทรวงขนส่ง สาธารณูปโภคและการบริหารจัดการน้ำก่อน + ประธานคณะกรรมการน้ำเป็นผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง
- รัฐบาลกลางเป็นผู้อนุมัติแผนการบริหารจัดการน้ำ 5 ปี ของคณะกรรมการลุ่มน้ำฝรั่งเศส

# การประสานงาน/ให้คำปรึกษา

## ญี่ปุ่น

- จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการน้ำ
- **Central Disaster Management Council** ทำแผนป้องกันน้ำท่วมของประเทศ

## ฝรั่งเศส

- รัฐบาลกลางมีตัวแทนในการคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เรียกว่า **Prefect** เพื่อที่จะนำกรอบนโยบายของประเทศไปบังคับใช้ และ ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลาง/ท้องถิ่น

## เนเธอร์แลนด์

- มี **National Platform of Water** ซึ่งมีรมว. กระทรวงขนส่ง ก่อสร้างและบริการจัดการน้ำ เป็นประธานเป็นเวทีในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และ คณะกรรมการนโยบายน้ำ

# ดำเนินการ/ปฏิบัติการ

ญี่ปุ่น

- บริหารแม่น้ำระดับ A

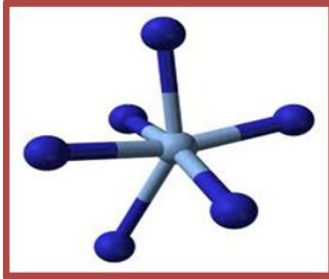
ฝรั่งเศส

- **Basin Coordinator Prefect** บริหารน้ำท่วม หรือ น้ำแล้ง

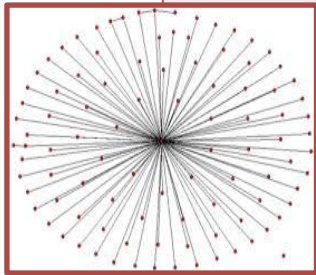
เนเธอร์แลนด์

- บริหารจัดการแนวชายฝั่งทะเล รวมถึงการก่อสร้างเขื่อน

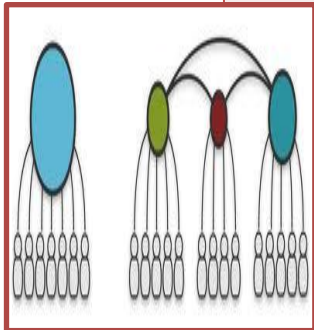
# ข้อสังเกต



1. การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติมีรูปแบบ “กระจายอำนาจ” ในขณะที่การบริหารจัดการน้ำท่วมมีลักษณะของการ “กระจุกตัว” ของอำนาจที่ส่วนกลาง



2. การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉินมีความต่อเนื่องกัน โดยมีการเปลี่ยนโครงสร้างของอำนาจให้มีการรวมศูนย์เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน



3. การบริหารจัดการน้ำในภาวะปกติที่ดีต้องมีกลไกการประสานงานระหว่างท้องถิ่นใน “แนวนอน” การจัดการน้ำในภาวะฉุกเฉินต้องมีการแบ่งภารกิจและการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นใน “แนวตั้ง” ที่ดี

## 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



## 1. พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่ อปท. 2542

- ขุดลอกคลองชลประทานและดูแลแหล่งน้ำในพื้นที่ตนเอง
- ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เช่น ฝาย ในพื้นที่ตนเอง

## 2. พ.ร.บ. ป้องกัน และบรรเทาสาธารณ ภัย

- จัดทำแผนป้องกันและสาธารณภัยในพื้นที่
- ป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัยเบื้องต้น

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

### สาธารณภัยทั่วไป

#### มาตรา 13

รัฐมนตรี - ควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เป็นไปตามแผนฯ

#### มาตรา 15

ผู้ว่าราชการจังหวัด - จัดทำแผนฯ จังหวัด และกำกับดูแล อปท.

#### มาตรา 21

นายก อปท. - ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่ดูแล

### สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง

#### มาตรา 31

นายกรัฐมนตรี - กำกับและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด อปท. และเจ้าพนักงานในการดำเนินการ

## ระดับ 1

เทศบาล/อบต.

งบประมาณของ อบต.

## ระดับ 2

ผู้ว่าราชการจังหวัด

วงเงินตรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (ต้องประกาศเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ) จังหวัดละ 20 ล้านบาท

## ระดับ 3

อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เงินตรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในส่วนของกรม ปก. 50 ล้านบาท

## ระดับ 4

นายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย

เงินตรงราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ในส่วนของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 100 ล้านบาท

# สรุป: การบริหารจัดการน้ำของไทย

1.

การบริหารจัดการน้ำ  
ในภาวะปกติมีลักษณะ  
“กระจุกตัว”  
ส่วนกลาง การบริหาร  
จัดการน้ำในภาวะ  
ฉุกเฉินมีลักษณะ  
“กระจาย”

2.

การบริหารจัดการน้ำ  
ในภาวะปกติและใน  
ภาวะฉุกเฉินไม่  
เชื่อมโยงกันทำให้  
มาตรการ “ป้องกัน” และ  
มาตรการ “แก้ไข”  
น้ำท่วมไม่เดินไป  
ด้วยกัน

3.

การบริหารจัดการน้ำ  
ยังขาดการมีส่วนร่วม  
ของผู้มีส่วนได้เสีย

## IV. ข้อเสนอแนะ

การจัดการน้ำในภาวะปกติ

การจัดการน้ำในภาวะวิกฤติ

รวมศูนย์



กระจายอำนาจ



กระจายอำนาจ



รวมศูนย์



---

1. กระจายอำนาจตามลุ่มน้ำในพื้นที่แถบตะวันออกที่มีปัญหาในการบริหารจัดการแหล่งน้ำร่วมกัน (**hydrological model**)

---

2. ตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำหลัก ลุ่มน้ำย่อย ฯลฯ ตามขนาด/ความยาว ของลุ่มน้ำ

---

3. สำหรับพื้นที่อื่นๆ อาจบริหารตามเขตปกครอง

# โครงสร้างของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

## โครงสร้าง

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

## อำนาจหน้าที่

- จัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำของลุ่มน้ำ
- จัดสรรน้ำให้แก่สมาชิก
- ดูแลสิ่งปลูกสร้างที่มีผลกระทบต่อทางเดินของน้ำ/ระดับน้ำ
- กำกับการใช้ประโยชน์จากที่ดิน
- ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานร่วม

## แหล่งเงิน

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



# ความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้าง การบริหารน้ำระดับชาติกับในท้องถิ่น

การบริหารจัดการน้ำส่วนกลาง

คณะกรรมการนโยบายน้ำ  
แห่งชาติ



คณะกรรมการลุ่มน้ำ



คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

การบริหารจัดการน้ำเชิงพื้นที่

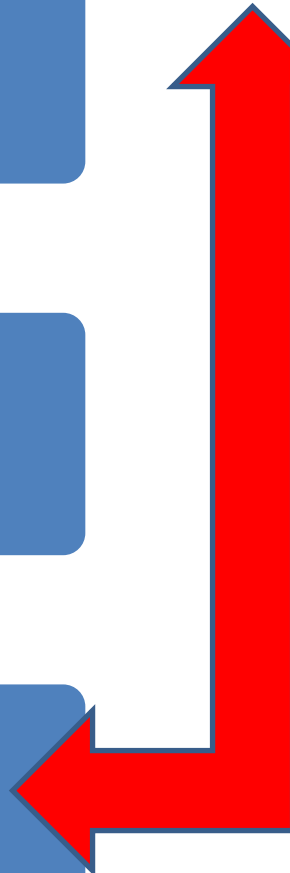
คณะกรรมการบริหารจัดการ  
น้ำชลประทาน (JMC)



กลุ่มบริหารการใช้น้ำ  
ชลประทาน



กลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน





กำหนดภารกิจตามระดับของความรุนแรงของภาวะน้ำท่วม



เมื่อพื้นที่น้ำท่วมครอบคลุมหลายลุ่มน้ำให้ร่วมศูนย์การบริหารจัดการที่ส่วนกลางโดยมีการประสานงานผ่านตัวแทนจากหน่วยงานภูมิภาคในคณะกรรมการลุ่มน้ำ



การบริหารจัดการน้ำในภาวะน้ำท่วมรุนแรงบัญชาการโดยนายกรัฐมนตรีโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและสำนักงานปภ จว. เป็นผู้ดำเนินการ

1. กำหนดแผนการบริหารจัดการน้ำของประเทศ ซึ่งรวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินและสิ่งแวดล้อม (ฝั่งทางผ่านของน้ำระดับประเทศ)
2. อนุมัติแผนการบริหารจัดการน้ำของคณะกรรมการลุ่มน้ำหลัก
3. อนุมัติการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อระดับน้ำ หรือ ทางไหลของน้ำร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
4. จัดเวทีในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำต่างๆ

# TDRI

THAILAND DEVELOPMENT RESEARCH INSTITUTE



<http://tdri.or.th>



[facebook/tdri.thailand](https://www.facebook.com/tdri.thailand)



[@TDRI\\_thailand](https://twitter.com/TDRI_thailand)