

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติไว้ โดยบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญคือ ต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติหรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้กับประชาชน เป็นภารกิจประเภทหนึ่ง que ภาครัฐจะต้องจัดทำและดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความจำเป็นและสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนมากที่สุดนั่นก็คือ น้ำ ที่ถือเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิตและเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้สามารถนำน้ำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง บางฉบับมิได้เกี่ยวข้องมากนัก บางฉบับไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ทำให้ไม่สามารถควบคุมในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งระบบ และไม่สามารถควบคุมได้ทุกเรื่องทุกกรณี อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยมีความกระจัดกระจาย มิได้มีการรวบรวมเป็นหมวดหมู่ เป็นเพราะได้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารจัดการน้ำมีวัตถุประสงค์เป็นการ

เฉพาะเรื่องแตกต่างกันออกไป ทำให้ไม่มีความเชื่อมโยง ขาดความเป็นระบบและขาดความเป็นเอกภาพ เพราะไม่สามารถใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียว เพื่อแก้ไขปัญหในเรื่องการบริหารจัดการน้ำได้ทั้งหมด จึงไม่สอดคล้องกับกับเจตนารมณ์ของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีแผนการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการน้ำตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำอยู่เป็นจำนวนมากและอยู่ภายใต้สังกัดของหลายกระทรวงแตกต่างกัน ซึ่งบางหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพ ขาดความเข้าใจและขาดกติกาที่ชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ โดยเฉพาะและการที่หลายหน่วยงานมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเช่นเดียวกันนี้ บางครั้งทำให้แต่ละหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของตนในการบริหารจัดการน้ำไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำอาจทำให้การบริหารจัดการมองแยกส่วน ไม่ได้มองแบบองค์รวม ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้การที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารจัดการน้ำอยู่หลายหน่วยงาน และมีการกิจในเรื่องเดียวกัน หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้วการมีหน่วยงานหรือองค์กรหลายหน่วยงานหรือหลายองค์กร น่าจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุม การบริหารจัดการ การใช้และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพราะแต่ละหน่วยงานแต่ละองค์กรจะมีความเชี่ยวชาญของตนมาช่วยในเรื่องดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มักจะเกี่ยงว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่นที่จะต้องทำหรือดำเนินการด้วยตนเอง เพราะไม่ต้องการทำฝ่ายเดียว ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันที่ไม่สามารถบริหารจัดการน้ำในภาพรวมให้เห็นเป็นเอกภาพได้ เพราะไม่มีองค์กรกลางหรือหน่วยงานกลางโดยเฉพาะที่มีอำนาจในการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ

(3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบงบประมาณในการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศแบบบูรณาการ

ซึ่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ไม่มีอำนาจแท้จริงในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้การบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชาติให้เป็นเอกภาพได้ และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่างๆ ได้

(4) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ใช้น้ำมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างที่จะควรจะเป็น จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรร จึงทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำโดยรัฐในประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำแนวคิด ทฤษฎีและหลักการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการ โดยเสนอแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการมีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำ ผู้เขียนเห็นว่า ควรจัดให้มีกฎหมายพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงฉบับเดียว โดยเฉพาะ เพื่อเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำและเป็นหลักปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจมีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ เช่น มีหมวดการจัดสรรน้ำ หมวดการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรน้ำ หมวดการบริหารจัดการน้ำ หมวดการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม หมวดความรับผิดชอบ หมวดบทลงโทษ เป็นต้น

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายกำหนด ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรจัดตั้งหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ เพื่อความเป็นเอกภาพและลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน อีกทั้งเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการวางนโยบายทั่วไปในการบริหารจัดการน้ำที่ทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตาม

(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ จึงควรมี

การแต่งตั้งและรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติของประเทศไทยไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น ๆ

(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการบัญญัติกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ชัดเจน ควรมีการนำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจและเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยมีประสิทธิภาพสูงสุดอย่างแท้จริง