นโยบายน้ำในช่วงเปลี่ยนผ่าน

แมน ปุโรทกานนท์
มูลนิธิเพื่อการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ
Email: purotaganon@gmail.com

วารสารวิจัยสังคม ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 (ม.ค.-มิ.ย.62) หน้า 155-188.

บทคัดย่อ

นโยบายน้ำของชาติกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่ประกอบด้วยแผนงานที่กำหนดเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือสนองตอบโจทย์ระยะสั้น มีการออกแบบโครงสร้างองค์กรการบริหารจัดการน้ำที่มีวัตถุประสงค์คลุมเครือ ขาดความชัดเจน นอกจากนั้น ฐานคิดสำคัญอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโต และมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำเชิงปริมาณ เช่น การพัฒนาแหล่งกักเก็บ การรวบรวม และส่งกระจายน้ำ โดยมุ่งหวังผลการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรในพื้นที่เป้าหมาย

สำหรับประเทศไทย นโยบายน้ำภาคปฏิบัติที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ซึ่งในระยะเริ่มต้นเป็นการเพิ่มปริมาณการเก็บกักน้ำโดยก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เขื่อน ฝาย เป็นต้น เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ต่อมาจึงมีการเพิ่มแนวคิดด้านคุณภาพของทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากสภาพการณ์ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงมีความซับซ้อนมากขึ้น มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปัญหาน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้ เนื่องจากการเพิ่มจำนวนประชากรและรูปแบบการผลิตเกษตรที่เข้มข้นมากขึ้น รวมถึงผลจากการขยายตัวของการผลิตภาคอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยในเขตเมืองที่รุกตัวเข้าไปเบียดกันพื้นที่ผลิตเกษตร ส่งผลให้การแบ่งสัดส่วนน้ำของภาคเกษตรเริ่มลดลง ซึ่งหน้าที่ของกรมชลประทานในฐานะหน่วยงานที่เดิมทำหน้าที่จัดหาน้ำให้กับภาคเกษตรเป็นหลักเริ่มปรับเปลี่ยนสู่การทำหน้าที่แบ่งสรรน้ำ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการน้ำไม่มีประสบการณ์ด้านการจัดสรรน้ำระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียรายใหม่ ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมและกลุ่มผู้บริโภคในเขตเมือง ที่สำคัญนโยบายการจัดการน้ำของไทย ยังขาดการระบุแนวทางการจัดสรรน้ำที่จะช่วยเป็นกรอบ

แนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดลำดับความสำคัญให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกันทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพและเหลื่อมช่วงเวลากันด้วย การจัดสรรน้ำเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมจึงยังเป็นประเด็นสำคัญในการจัดการน้ำของประเทศไทย

คำสำคัญ: นโยบายน้ำ, เวทีพหุภาคี, ธรรมาภิบาลน้ำ, การจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม, การขยายตัวของเขตเมือง, การผลิตเกษตรเข้มข้น

Water Policy during the Transition Period

Man Purotaganon
Thai Water Partnership Foundation
Email: purotaganon@gmail.com

Abstract

Water Policy of the development countries mostly composed of plans with objectives to respond to immediate or short term problems. Hence, the organizational structures are not well designed to cover all necessities except for the economic growth and efficiency for the quantitative water resources management, for examples, the development of reservoirs, dams, water gathering and distribution for the growth of agricultural products in the targeted areas.

For Thailand, Water Policy in the implementation linked to the National Development Plans, in the early stage, was mainly to increase the volume of the water storage by the construction of the hardware like dams, weirs. That was to support the needs for economic development. Later the awareness for environmental and water quality was added to the policy. However, the current situation has changed quite a lot, to a more complex one. The demand for water is likely to increase while water scarcity become more serious and occurred regularly. It was caused by the growing population, agricultural intensification, growing of industrialization and urbanization. This has resulted in the decrease for water in agriculture, and impacted the roles of the Royal Irrigation Department (RID) who mainly provided irrigated water for agricultural sector. The RID has to adjust their roles to undertake the water allocation to various stakeholders like industrial entrepreneurs, and urban consumers. This changing role is the challenging

one for the RID as they do not have experiences dealing with new groups of stakeholders before. In addition, there were no guidelines or frameworks for the responsible line agencies to prioritize the needs for water use of various stakeholders in both quality, quantity and in different timing. Hence, equality and governance in water allocation still remain a crucial issues for water management in Thailand.

Keywords: Water Policy, Multi-stakeholders Platform, water governance, equality and governance in water management, urbanization, agricultural intensification

บทนำ

นโยบายน้ำนับว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทั้งในทางตรงและทางอ้อม การกำหนดนโยบายน้ำในอดีตเป็นเสมือนเพียงคำประกาศ/หรือถ้อยแถลงของทางราชการเท่านั้น ส่วนผลของการนำไปปฏิบัติในเชิงรูปธรรมยังมีน้อย หากอนาคตข้างหน้านี้ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกระบวนการจัดทำนโยบายน้ำของประเทศต่าง ๆ ทั้งในเชิงประเด็นเนื้อหา/จุดเน้น วิธีการ รวมทั้งการเปิดให้มีกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ แล้ว นโยบายน้ำจะยังคงอยู่ห่างไกลจากการเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนสังคม จากประสบการณ์ในอดีตทำให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายด้านน้ำล้มเหลวโดยพื้นฐานในการกำหนดนโยบายที่สามารถนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติ หรือสามารถปรับปรุงให้นโยบายน้ำมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับนโยบายการพัฒนาด้านอื่น ๆ เช่น นโยบายด้านที่ดินการเกษตร ด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และพลังงาน ฯลฯ เพื่อเป็นแรงผลักดันให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้าง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศได้ คำถามสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา คือ ทำอย่างไร นโยบายน้ำจึงจะมีผลในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับทางสังคม มีประสิทธิภาพในการสร้างสรรค์เศรษฐกิจและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ในอดีตที่ผ่านมา นโยบายน้ำของชาติกำลังพัฒนามีลักษณะแบบทั่วไป นำเสนอเป้าหมายกว้าง ๆ ขาดความชัดเจนและจุดเน้นที่จำเพาะเจาะจง ส่วนใหญ่ประกอบด้วยแผนงานที่กำหนดเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาหรือสนองตอบโจทย์ระยะสั้น ด้วยการออกแบบ โครงสร้างองค์กรรวมทั้งแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่มีวัตถุประสงค์คลุมเครือ ตลอดจนถึงการออกข้อกฎหมายที่มีความเหลื่อมซ้อนกับระเบียบ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ทำให้การบังคับใช้ในสถานการณ์จริงทำได้ลำบาก ภายใต้สภาพเงื่อนไขที่กล่าวมาข้างต้น นโยบายน้ำจึงก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติค่อนข้างต่ำ นโยบายน้ำของประเทศกำลังพัฒนาที่ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตแบบนีโอคลาสสิคที่เน้นการปรับปรุงกระบวนการและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำเชิงปริมาณ เช่น การพัฒนาแหล่งกักเก็บ การรวบรวม และส่งกระจายน้ำ เป็นต้น โดยมุ่งหวังผลการพัฒนาการผลิตเกษตรในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งมาตรการการตัดสินใจในแบบแผนนี้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องบางส่วนได้รับประโยชน์จากแผนและโครงการ

ในขณะเดียวกันผู้คนบางกลุ่มก็จำเป็นต้องแบกรับความเสี่ยงและโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากการดำเนินการในทางนโยบายในเค้าโครงทางความคิดแบบนี้ ซึ่งในที่สุดผลทางปฏิบัติของนโยบายในรูปลักษณะดังกล่าวที่เมื่อก่อนดำเนินการมีการคาดหวังผลในการช่วยบรรเทาความยากจนหรือลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นพื้นที่ปฏิบัติตามนโยบายกลับกลายเป็นกลุ่มคน/พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบในทางลบ ทำให้ผลรูปธรรมของการปฏิบัติทางนโยบายในทำนองดังกล่าวไม่เกิดผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย

บริบททางสากลที่เป็นปัจจัยแวดล้อมการจัดทำนโยบายสาธารณะในช่วงศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวคิดการจัดการน้ำในแง่ของปฏิบัติการและกระบวนการทางนโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งการก่อสร้างโครงการเพื่อเป็นแหล่งกักเก็บน้ำ การจัดวางระบบชลประทาน ฯลฯ โดยที่การประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการเหล่านี้อาศัยกรอบการวิเคราะห์ผลได้/ความคุ้มทุน (cost-benefit analysis) ของแผนงาน/โครงการจัดการน้ำเป็นสำคัญ อิทธิพลทางความคิดนี้ริเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกานับแต่ปี พ.ศ. 2445 ที่มีข้อกำหนดให้มีการวิเคราะห์ความคุ้มทุนในการพัฒนา

โครงการด้านทรัพยากรน้ำที่มีการลงทุนโดยภาครัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของแนวนโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำ จนเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 โดยในช่วง ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ต่อมาเมื่อประสบกับภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ขาดการลงทุนและการจ้างงาน แนวทางการพัฒนาภูมิภาคจึงได้กลายมาเป็นจุดเน้นในการวางนโยบายน้ำของสหรัฐอเมริกา จนเข้าสู่ช่วง ค.ศ.1950-1980 (พ.ศ. 2493-2523) การพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคกลายมาเป็นเข็มมุ่งสำคัญในการพัฒนานโยบายน้ำ มาจนกระทั่งในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1970-1980 (พ.ศ. 2513-2523) แนวนโยบายและแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำ จึงมีการนำเอาแนวคิดในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาเป็นสาระสำคัญ

ในระหว่างปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) มิติทางด้านพัฒนาเศรษฐกิจลดความสำคัญลง หลายประเทศหันมาเน้นเป้าหมายการรักษาสมดุลสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังมากขึ้น ในช่วงของศตวรรษที่ 21 แนวโน้มการพัฒนานโยบายน้ำของบรรดาประเทศกำลังพัฒนากลับมาเน้นความสำคัญของการออกแบบนโยบายน้ำให้มีบทบาทสำคัญในการเป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเน้นผลการพัฒนาที่เป็นมิติแบบองค์รวม พร้อมทั้งพัฒนากรอบการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดค่ามาตรฐานสากลที่หลากหลายมากขึ้น โดยกรอบตัวชี้วัดที่สำคัญคือ กรอบตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs) ที่มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความชอบธรรมและการยอมรับของสาธารณะ และการยกระดับสถานภาพการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ด้วยการปรับใช้แนวทางนโยบายและการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากรน้ำที่มีประโยชน์สมคุณค่า

แนวโน้มเกี่ยวกับนโยบายน้ำในทางสากล ในศตวรรษที่ 21 คือ นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เคยใช้ในช่วงที่ผ่านมาและในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 เพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นทั้งในภาคส่วนของน้ำและภาคส่วนการพัฒนาด้านอื่น แต่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากถึงโคน ทั้งนี้จากฐานคิดที่ว่า ปัญหาเรื่องน้ำของวันพรุ่งนี้ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยความรู้ที่เคยใช้ได้ผลเมื่อวันวาน และนโยบายสำหรับองค์กรหรือสถาบันด้านน้ำที่เคยออกแบบเอาไว้ยังไม่สามารถทำให้ครอบคลุมผู้ใช้ทุกกลุ่มอย่างเพียงพอ รวมถึงการดูแลรักษาคุณภาพน้ำ และการลดทอนความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้น้ำอย่างไม่ประหยัดและไม่คุ้มค่า ดังนั้น เพื่อจัดการปัญหาเหล่านี้จึงจำเป็นต้องทบทวนยุทธศาสตร์ รวมทั้งกำหนดมาตรการจัดการที่แตกต่างออกไปด้วย แต่จะทำอย่างไรนโยบายน้ำในอนาคตจึงจะสามารถกำหนดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียหลายภาคส่วน ที่จัดลำดับความสำคัญประเด็นต่าง ๆ และมีผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายกัน รวมทั้งมีมุมมองที่ขัดแย้ง ไม่ลงรอยกัน โดยพื้นฐานข้อเสนอดังกล่าวนี้ไม่ใช่ประเด็นทางเทคนิควิศวกรรมหรือข้อเสนอในการสร้างความเติบโตในทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่คำตอบที่จะได้เปรียบเสมือนเข็มทิศชี้ทางให้กับผู้ตัดสินใจนโยบายน้ำในอนาคตให้สามารถนำไปปรับใช้ กำหนดกระบวนการในการออกแบบนโยบายน้ำอย่างมีเหตุผล ทั้งนี้กระบวนการหาคำตอบดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความรู้ด้านสังคมศาสตร์มานุษยวิทยาที่จะช่วยวิเคราะห์สภาพการณ์-ปัญหาหลักของการจัดการน้ำ การจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียที่หลากหลาย ทำความเข้าใจถึงจุดประสงค์และความต้องการที่แตกต่างของกลุ่มคนเหล่านั้นได้อย่างชัดเจน ภายใต้ปัจจัยสภาวะความเปลี่ยนแปลงที่ผันแปรและซับซ้อน เพื่อให้ผู้มีส่วนในการตัดสินใจทางนโยบายสามารถนำเอาเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้-ส่วนเสีย ที่มีต่อผลการ

ดำเนินการทางนโยบายเหล่านั้น มาช่วยกันกำหนด วางแนวทางมาตรการไปปฏิบัติ และปรับปรุงนโยบายน้ำให้มีประสิทธิภาพสำหรับสังคมในอนาคต เมื่อนโยบายได้ถูกกำหนดขึ้นและได้รับความเห็นชอบร่วมกันแล้ว ก็จำเป็นต้องสร้างหลักประกันร่วมกันว่า ผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เล่นบทบาทของตนเองตามกรอบกติกาที่เห็นชอบร่วมกัน เพื่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล สำหรับคำถามที่จำเป็นต้องหาคำตอบร่วมกันโดยหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายน้ำในอนาคต ที่สำคัญมีสามประการ กล่าวคือ

ประการแรก การพิจารณาความหลากหลายของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย ภายใต้กรอบแนวนโยบายที่ผ่านการอภิปราย โต้แย้งและให้ความเห็นชอบ โดยการประสาน ร่วมมือหรือต่อรองกันอย่างอิสระได้

ประการที่สอง มีการตกลงมอบหมายโดยฉันทานุมัติให้กลุ่มตัวแสดงหลัก (key actors) ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานกิจกรรมทั้งหมดและจัดสรรประสานแหล่งทุนให้ดำเนินการได้

ประการที่สาม มีการพิจารณากำหนดบทลงโทษที่ยอมรับร่วมกันเมื่อมีผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียกลุ่มใด ที่ไม่ดำเนินกิจกรรมอย่างเหมาะสมและทันเวลาตามที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนแล้ว

นโยบายน้ำของไทย: สะท้อนถึงอิทธิพลแนวคิดจากองค์กรแหล่งทุน

จากอดีตจนปัจจุบัน ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยส่วนใหญ่ใช้เพื่อหล่อเลี้ยงระบบการผลิตเกษตรและการอุปโภค บริโภคเป็นหลัก เมื่อเกิดภาวะแห้งแล้งขึ้นก็จะเป็นภาระของรัฐในการจัดหาน้ำเพื่อแก้ปัญหาความต้องการเป็นครั้งเป็นคราวตามฤดูกาล เมื่อความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น ทั้งจากการเพิ่มจำนวนประชากรและรูปแบบการผลิตเกษตรที่เข้มข้นมากขึ้น ปัญหาน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทุกปีและดูเหมือนว่ายิ่งเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นการขยายตัวของการผลิตภาคอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย ในเขตเมืองรุกตัวเข้าไปเบียดกันพื้นที่ผลิตเกษตร ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลให้การแบ่งสัดส่วนน้ำของภาคเกษตรเริ่มลดลง หน้าที่ของกรมชลประทาน หน่วยงานที่เดิมทำหน้าที่จัดหาน้ำให้กับภาคเกษตรเป็นหลักเริ่มปรับเปลี่ยนสู่การทำหน้าที่แบ่งสรรน้ำ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการน้ำในปัจจุบันไม่มีประสบการณ์ด้านการจัดสรรน้ำระหว่างกลุ่มผู้แสดงรายใหม่ (new actors) ทั้งที่เป็นผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมและกลุ่มผู้บริโภคในเขตเมือง (ซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถส่งเสียงสะท้อนออกสื่อได้มากกว่ากลุ่มเกษตรกร) ที่สำคัญนโยบายการจัดการน้ำของไทย ยังขาดการระบุแนวทางการจัดสรรน้ำที่จะช่วยเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดลำดับความสำคัญให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำที่มีความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกันทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพและเหลื่อมช่วงเวลากันด้วย

จากข้อมูลความต้องการใช้น้ำของประเทศไทย ในการวิเคราะห์น้ำต้นทุนในปัจจุบันเพื่อกำหนดแนวทางการจัดสรรน้ำสำหรับภาคการใช้น้ำด้านต่าง ๆ คาดว่าความต้องการใช้น้ำในปี พ.ศ. 2570 จะอยู่ที่ประมาณ 151,749 ล้าน ลบ.ม. โดยแบ่งเป็นน้ำเพื่อการเกษตรเฉลี่ย 65,000 ล้าน ลบ.ม. น้ำอุปโภค-บริโภค

และการท่องเที่ยว 8,260 ล้าน ลบ.ม. น้ำเพื่ออุตสาหกรรม 7,515 ล้าน ลบ.ม. และน้ำเพื่อการรักษาระบบนิเวศ 27,000 ล้าน ลบ.ม. ซึ่งจะมากกว่าปริมาณน้ำที่กักเก็บในปัจจุบัน ซึ่งหมายความว่าในอนาคตประเทศไทยจะขาดแคลนน้ำมากขึ้น

ในแง่ของอุปทานน้ำ องค์การสหประชาชาติระบุปริมาณน้ำต่อหัวประชากรว่า ต้องไม่น้อยกว่า 1,700 ลบ.ม./คน/ปี ประเทศไทยค่าเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 3,344 ลบ.ม./คน/ปี ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นปริมาณที่สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยที่ยอมรับได้ของสากล แต่เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนด้วยกัน เช่นประเทศสปป.ลาว 36,071 ลบ.ม./คน/ปี ประเทศมาเลเซีย 26,105 ลบ.ม./คน/ปี ประเทศพม่า 8,442 ลบ.ม./คน/ปี (FAO, 2003) ประเทศไทยจะถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีค่าเฉลี่ยของปริมาณน้ำต่อหัวประชากรค่อนข้างน้อย ทำให้เห็นได้ว่าไทยเราต้องระมัดระวังในการบริหารจัดการน้ำเป็นอย่างยิ่ง แต่หากพิจารณาการผลิตเกษตรและผลผลิตหลักของไทย เช่น การปลูกข้าว ประเทศไทยส่งออกข้าวเป็นอันดับสามของอาเซียน โดยมีปริมาณข้าวส่งออก 20.4 ล้านตัน/ปี (USDA, Foreign Agricultural Service, September, 2010) เนื่องจากข้าวเป็นพืชที่ใช้น้ำมาก การจัดหาและส่งน้ำให้กับการปลูกข้าวในพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ จึงเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก มีการขยายพื้นที่ปลูกและเพิ่มความถี่ของรอบการผลิตข้าวนาปรัง ในปีเพาะปลูก 2560/2561 พื้นที่ทำนาปรังเพิ่มขึ้นเป็น 13.74 ล้านไร่ โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลาง นอกจากนั้นการผลิตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในพื้นที่รอบปริมณฑลก็ทำให้การแข่งขันกันใช้น้ำในหลายพื้นที่ลุ่มน้ำมีความเข้มข้นยิ่งขึ้น เช่น ลุ่มน้ำปราจีนบุรี-บางปะกง ลุ่มน้ำภาคตะวันออก ลุ่มน้ำท่าจีน และลุ่มน้ำแม่กลอง เป็นต้น ความต้องการน้ำที่เพิ่มขึ้นทุกภาคส่วน การขยายตัวของเขตเมือง (urbanization) รวมทั้งการขยายตัวและความเข้มข้นในการผลิตเกษตร

(การขยายตัวและความเข้มข้น-หมายถึงการเพาะปลูกพืชที่ขยายทั้งพื้นที่และมีการเร่งรัดพืชให้ได้ผลผลิตมาก ใช้สายพันธุ์ที่อายุสั้น, ใช้ปัจจัยการผลิตมากขึ้น-ซึ่งหมายถึงมีการลงทุนสูงขึ้น) ทั้งหมดนี้ที่สร้างแรงกดดันต่อแนวทางการบริหารน้ำของรัฐที่ยังขาดเอกภาพ ขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นระบบอย่างยิ่ง

การบริหารจัดการน้ำแบบบน-ลงล่างของรัฐที่ผ่านมา มุ่งเน้นการจัดหาน้ำเพื่อขยายพื้นที่กักเก็บมากกว่าการจัดสรรน้ำที่เท่าเทียม เป็นธรรม การบริหารจัดการน้ำเน้นบทบาทหลักของภาครัฐในกระบวนการตัดสินใจลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ด้วยเทคโนโลยีด้านวิศวกรรม ทำให้การจัดการน้ำแยกออกห่างจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม การใช้แนวทางการจัดการแบบ “บนลงล่าง” หรือ “command and control” นี้ สร้างปัญหาความขัดแย้งในการจัดเกณฑ์แบ่งสรรน้ำอย่างเหมาะสมว่า ภาคส่วนใดควรได้รับการจัดสรรน้ำมากน้อยเพียงไร ด้วยการใช้เกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานใด นอกจากนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมาขาดเอกภาพ เนื่องจากมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ขาดการบูรณาการ และดำเนินการอย่างเป็นกระบวนระบบ การใช้ระเบียบและกฎหมายของหน่วยงานเหล่านี้มีปัญหาความลักลั่นและเหลื่อมซ้อนกัน ทำให้ไม่เท่าทันกับสภาพการณ์ปัญหาและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการใช้น้ำในสถานการณ์จริง แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะลดทอนปัญหาดังกล่าวด้วยการออกกฎหมายแม่บทด้านน้ำที่เป็นพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีมาตรากำกับถึง 106 มาตรา โดยหลักคิดสำคัญที่ต้องการแยกอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานรับผิดชอบที่ทับซ้อนกัน ให้มีเส้นแบ่งอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย (policy maker) ที่รับผิดชอบโดยสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แยกออกจากหน้าที่การกำกับกติกา (regulator) ของกรมทรัพยากรน้ำ และหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการ (operator)

ของกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำใต้ดิน นอกจากนั้นกฎหมายน้ำยังมุ่งแก้ไขปัญหาน้ำไม่พอใช้ และการใช้อย่างไม่คุ้มค่า ด้วยการแบ่งประเภทของผู้ใช้น้ำตามสัดส่วนความต้องการใช้ เป็นกลุ่มผู้ใช้รายย่อยเพื่อการยังชีพและกลุ่มผู้ใช้รายใหญ่ที่ใช้น้ำเพื่อการพาณิชย์และการลงทุน ให้ผู้ใช้รายใหญ่ต้องขออนุญาตการใช้น้ำ และยังกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการในรูปของลุ่มน้ำ โดยให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำจัดทำแผนการจัดการเชื่อมโยงจากบนลงล่างถึงกลุ่มผู้ใช้น้ำในระดับลุ่มน้ำย่อย รวมไปถึงมาตรการจำเป็นของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาน้ำแล้ง น้ำท่วมในภาวะวิกฤตด้วย

โดยหลักการตามกฎหมายน้ำ อาจกล่าวได้ว่า ทุกคนมีสิทธิ์ใช้น้ำอย่างเสรีตามสิทธิอันพึงมี พึงได้ของตน หากแต่ในทางปฏิบัติดูเหมือนว่า กลุ่มที่มี “อำนาจ” ทั้งในฐานะการเงินและอิทธิพลจะได้รับการปันส่วนน้ำมากกว่าผู้อื่น ผู้ใช้น้ำบางกลุ่มที่เป็นผู้ด้อยโอกาสจึงถูกกันออกจากกระบวนการ “จัดสรรน้ำ” ทำให้การจัดการน้ำที่ผ่านมานั้นอยู่ในสภาพ “มือใครยาว สาวได้ สาวเอา” (มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด, 2544) สภาพการณ์เช่นนี้ยิ่งซ้ำเติมปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรให้ปรากฏมากขึ้นในสังคมไทย โดยที่กลไก/สถาบันที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ไม่อาจจัดการปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดสรรน้ำเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมจึงเป็นประเด็นสำคัญในการจัดการน้ำของประเทศไทย ที่ผ่านมาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเคยมีข้อเสนอให้ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการน้ำเพื่อแก้ไขพฤติกรรมการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยของผู้ใช้ที่มีผลกระทบกับการใช้น้ำของผู้ใช้รายอื่น ๆ ได้ เช่น น้ำที่ระบายมาจากแหล่งที่มีปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมก็จะเกิดผลกระทบในทางลบกับแหล่งน้ำสาธารณะ การจัดการน้ำในปัจจุบันยังไม่สะท้อนถึงค่าใช้จ่ายที่แท้จริง ตัวอย่างเช่น การสูบน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะ

ของรายปัจเจกที่แม้ว่าเป็นการตัดสินใจส่วนบุคคลโดยที่มีค่าใช้จ่ายของแต่ละราย แต่แท้ที่จริงแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นกับแหล่งน้ำส่วนรวมไม่ได้ถูกนำมาคิดรวมเข้าไปด้วย ดังนั้น ข้อเสนอในการใช้กลไกราคาเข้ามาควบคุมเพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ จึงเป็นทางเลือกหนึ่งของการพัฒนานโยบายน้ำ หากแต่ข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยดังกล่าวนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะเท่าที่ควร เนื่องจากฝ่ายสนับสนุนการใช้น้ำของภาคการเกษตรยังมีความเห็นต่างว่า การใช้น้ำควรเป็นไปอย่างเสรีเพราะน้ำนั้นเป็นทรัพยากรสาธารณะ การถกเถียงประเด็นดังกล่าวอาจมีพัฒนาการในแง่ที่ว่าองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มองค์กรชุมชนมีความเห็นว่า ประสบการณ์การจัดการน้ำของชุมชนในภาคเหนือ และภาคอีสานในอดีตนั้น น้ำนั้นถือว่าเป็นสมบัติร่วม (common property) ดังนั้น การจัดการควรเป็นไปตามกติกาที่รับถือปฏิบัติกันมาในรูปของกฎ ระเบียบ และข้อห้ามตามจารีต การจัดการน้ำของรัฐที่เห็นว่าน้ำเป็นของรัฐหรือเป็นสมบัติสาธารณะที่ควบคุมโดยรัฐ จึงขัดกับแนวปฏิบัติดั้งเดิมดังกล่าว ทำให้ชุมชน-ท้องถิ่นถูกกันออกจากกระบวนการตัดสินใจในแนวทางการกำหนดนโยบายน้ำในปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป คือต้องจัดให้มีการนำเสนอ แสดงความเห็นและอธิบายอย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมาถึงข้อถกเถียงต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นเหล่านี้

นโยบายน้ำภาคปฏิบัติที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาประเทศ

นโยบายน้ำในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 (พ.ศ. 2504-2564) ที่แสดงถึงสภาพปัญหา สาระสำคัญดังนี้

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)	การใช้น้ำและที่ดินในท้องที่ที่มีการชลประทานยังได้ผลไม่เต็มที่เพราะการก่อสร้างบางโครงการยังไม่เสร็จสมบูรณ์	■ เน้นการก่อสร้างโครงการชลประทาน เพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตด้านการเกษตรและเร่งรัดการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลให้แล้วเสร็จ และมีนโยบายการเก็บค่าน้ำชลประทานจากเกษตรกรเมื่อโครงการชลประทานได้ผลบริบูรณ์ ■ การก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางจัดหาน้ำอุปโภคบริโภคทั้งในชนบทและพระนครและธนบุรี (1) เขื่อนภูมิพล (2) เขื่อนสิริกิติ์ (3) เขื่อนบางพระ (4) เขื่อนลำปาว (5) เขื่อนอุบลรัตน์ (6) เขื่อนน้ำพุง (7) อ่างเก็บน้ำลำตะคอง (8) เขื่อนกิ่วลม	

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
		(9) อ่างเก็บน้ำกระเสียว (10) อ่างเก็บน้ำลำพระเพลิง	
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)	งานพัฒนาด้านชลประทานมีปัญหาในการกู้เงิน การเวนคืนที่ดิน การอพยพราษฎรออกจากบริเวณน้ำท่วม และการขุดคลองส่งน้ำในเขตโครงการชลประทานหลายแห่ง	■ งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 รวมทั้งการจัดหาน้ำอุปโภคบริโภค และงานด้านการปลูกพืชครั้งที่ 2 ในเขตลุ่มน้ำเจ้าพระยา ■ ก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (1) อ่างเก็บน้ำน้ำอูน (2) อ่างเก็บน้ำทับเสลา (3) เขื่อนสิรินธร (4) เขื่อนจุฬาภรณ์ และ (5) อ่างเก็บน้ำห้วยหลวง	
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)	มีนโยบายการจัดหาน้ำโดยการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง และมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มหาวิทยาลัยที่พร้อมให้เปิดการสอนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระดับปริญญาโท และให้มีการฝึกอบรม	■ เน้นการดำเนินโครงการขนาดเล็ก และเร่งรัดโครงการชลประทานขนาดใหญ่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ■ มีนโยบายจัดสรรงบประมาณให้สภาตำบลใช้แรงงานพัฒนาท้องถิ่นพัฒนาแหล่งน้ำโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง	

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
	ระยะสั้น มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 17 ได้กำหนดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม		
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)	(1) ขาดแผนและนโยบายส่วนรวมเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรแหล่งน้ำ (2) ขาดการสำรวจแหล่งน้ำที่จะนำมาพัฒนาให้เป็นประโยชน์ (3) ขาดนโยบายระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (4) ความเสื่อมโทรมและเน่าเสียของแหล่งน้ำ (5) ขาดการควบคุมการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับขีดจำกัดของการพัฒนาแหล่งน้ำ (6) ใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด	■ การพัฒนาโครงการเจ้าพระยาตอนบนและจัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำ การปรับปรุงกฎหมายเพื่ออนุรักษ์แหล่งน้ำ ศึกษาและสำรวจวางแผนบรรเทาอุทกภัย และวางแผนช่วยเหลือเกษตรกรที่ขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ■ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มีมติพัฒนาน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตรที่จังหวัดสุโขทัย มีการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเพื่อการเกษตร มีการแก้ไขปัญหาคุณภาพในแม่น้ำแม่กลองในเขตจังหวัดราชบุรี และมีการจัดตั้งคณะกรรมการ	

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
		ศูนย์ประสานงานและเร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำขึ้น ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)	การใช้แหล่งน้ำเพื่อการชลประทานและการประมงมีปัญหาจากระบบส่งที่ไม่สมบูรณ์ ขาดการบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้การใช้น้ำในเขตชลประทานยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัด รวมทั้งการบริหารจัดการยังกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน	■ เน้นการพัฒนาแหล่งน้ำในระดับไร่-นา ■ มีการประกาศเขตควบคุมวิกฤติน้ำบาดาลและแผ่นดินทรุด ในพื้นที่ 4 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ ■ มีการโอนกิจการประปาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ไปสังกัดการประปาส่วนภูมิภาค ■ จัดหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมบริเวณถนนปู่เจ้าสมิงพรายและนิคมอุตสาหกรรมบางปู ■ กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในลุ่มน้ำ ปิง-วัง ■ จัดตั้งคณะกรรมการแหล่งน้ำแห่งชาติ	

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2535)	การขาดแคลนน้ำเพื่อกิจกรรมสาขาต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ ขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การใช้น้ำมีศักยภาพเพียงร้อยละ 15 และการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กยังไม่ทั่วถึง	■ มีการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กอย่างต่อเนื่อง ■ การจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค โดยการขุดเจาะบ่อบาดาล รวมทั้งการผันน้ำจากลุ่มน้ำแม่กลองไปยังลุ่มน้ำเจ้าพระยาเพื่อการประปาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ■ กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำยม-น่าน ลุ่มน้ำชี-มูล ■ จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านการพัฒนาทรัพยากรน้ำของประเทศ ■ มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (1) เขื่อนทับเสลา (2) เขื่อนหนองปลาไหล (3) เขื่อนกุมภวาปี และ (4) เขื่อนปากมูล	

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)	ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นำมาใช้ในช่วงที่ผ่านมาทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เนื่องจากมีความต้องการสูงขึ้น	■ มีการร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนปากมูล จึงมีการจ่ายเงิน “ค่าชดเชยอาชีพประมง” ในปี พ.ศ. 2540 สมัชชาคนจนได้มีการต่อต้านโครงการเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่ง เช่น เขื่อนท่าแซะ-รับร่อ, โปร่งขุนเพชรและแก่งเสือเต้น ■ มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ (1) เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ (2) อ่างเก็บน้ำคลองสียัด	การจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีกฎหมายรองรับ 2 เรื่อง คือ (1) ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ในปี พ.ศ. 2536 แต่ได้มีการถอนเรื่องออกจากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2537 (2) สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..พ.ศ. ....) เสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำ ตามที่ได้มีการกำหนดให้เร่งรัดจัดตั้งองค์กรระดับชาติไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ แต่การเสนอดังกล่าวนี้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2549)	ภาพรวมของการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมนำไปสู่ความเสื่อมโทรม และมีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เกิดความขัดแย้งในสังคมจากการใช้ทรัพยากร เกิดภัยธรรมชาติ และมลพิษที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน	■ มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ 2 แห่ง คือ (1) อ่างเก็บน้ำประแสร์ (2) เขื่อนขุนด่านปราการชล ■ เรื่องคุณภาพน้ำ มีการจัดตั้งองค์การน้ำเสีย ■ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำแม่ปิงตอนบนและลุ่มน้ำแม่ปิงตอนล่าง อนุกรรมการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา	มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2540 และอีกฉบับหนึ่งเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2542 โดยร่างฉบับนี้เสนอให้จัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติทั้ง 2 ฉบับ

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)	เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้และส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม มาตรการ คือ (1) บริหารจัดการแหล่งน้ำที่มีอยู่ ให้มีการนำมาใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม การผลิต การบริโภค (2) จัดหาแหล่งน้ำอเนกประสงค์โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (3) ศึกษาและกำหนดแนวทางการจัดการคุณภาพน้ำใต้ดินและการใช้ประโยชน์น้ำใต้ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพ (4) ให้มีการเก็บค่าบริการใช้น้ำดิบ โดยเริ่มจากการใช้น้ำเพื่ออุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการประปา (5) พัฒนาระบบการพยากรณ์ทรัพยากรน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลน การป้องกันน้ำท่วม และการจัดหาน้ำ	■ นโยบายจากมติคณะรัฐมนตรีจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในลุ่มน้ำแบบบูรณาการ 4 ยุทธศาสตร์ (1) การสร้างเสถียรภาพน้ำต้นทุน (2) การพัฒนาพื้นที่แก้มลิง (3) การพัฒนาและจัดสรรน้ำในพื้นที่ประสบภัยแล้งซ้ำซาก (4) การรักษาคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำ และสร้างความตระหนักในคุณค่าน้ำ ■ แนวทางการจัดการคุณภาพน้ำใต้ดิน ได้มีการกำหนดอัตราค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลเพื่อลดการทรุดตัวของแผ่นดิน มีการพัฒนาระบบการป้องกันและช่วยเหลือประชาชนในกรณีการเกิดอุทกภัย โดยการจัดทำระบบ Early Warning ■ มีการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ คือ เขื่อนกิ่วคอหมา ■ มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาล	

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
	(6) จัดทำแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการในระดับลุ่มน้ำ		
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	การขาดแคลนน้ำและความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ รวมทั้งการเกิดกรณีขัดแย้งแย่งชิงน้ำที่มีแนวโน้มรุนแรงขึ้น จึงมีนโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำ คือ (1) อนุรักษ์พื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร (2) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น ทั้งแหล่งน้ำธรรมชาติและการขุดสระน้ำในไร่-นา พัฒนาน้ำบาดาล (3) ป้องกันและบรรเทาอุทกภัย (4) ควบคุมและบรรเทาน้ำเสีย (5) เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำโดยสร้างระบบพยากรณ์และเตือนภัย	■ จัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตรขึ้นในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งได้ทำหน้าที่วิเคราะห์และเตือนภัยด้านการเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง ■ นโยบายคณะรัฐมนตรีเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งเพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภค การบำบัดน้ำเสีย การขยายพื้นที่ชลประทานอีก 60 ล้านไร่ การบรรเทาอุทกภัยและภัยแล้ง การผันน้ำ ■ จัดตั้งกรมฝนหลวงและการบินเกษตรในปี พ.ศ. 2556 และประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ■ มีการนำระบบประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) มาใช้ในโครงการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย	มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... รวม 3 ฉบับ ที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรมทรัพยากรน้ำ และสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติทั้ง 3 ฉบับ

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554 -2559)	จากการขาดแคลนน้ำและภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงกำหนดแนวทางการพัฒนารวม 4 แนวทาง คือ (1) เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการเพื่อสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน และลดปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งได้อย่างยั่งยืน (2) พัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำ (3) พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (4) จัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างเป็นระบบ	■ มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วย 8 แผนงานหลัก และแผนปฏิบัติการ 2 ด้าน โดยแยกออกเป็น 2 กลุ่มลุ่มน้ำ รวม 9 โมดูล โดยใช้เงินกู้จำนวน 3.5 แสนล้านที่รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 แต่ได้รับการคัดค้านจากภาคประชาชนและสถาบันทางวิชาการต่าง ๆ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ■ ยกเลิกแผนงานเดิมและจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปี พ.ศ. 2558-2569) ขึ้นใหม่รวม 6 ยุทธศาสตร์	ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ รวม 3 ฉบับ คือ (1) ฉบับประชาชนเข้าชื่อ พ.ศ. 2556 ผ่านคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (2) ฉบับที่เสนอโดยกรมทรัพยากรน้ำที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2558 (3) ฉบับของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 -2564)	ฐานทรัพยากรธรรมชาติลดลงและเสื่อมโทรม เนื่องจากการใช้ประโยชน์เกินกว่าศักยภาพในการฟื้นตัวของระบบนิเวศ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วม และขาดการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ก่อนดำเนินการอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันการเข้าถึงและการจัดสรรการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความขัดแย้ง และข้อพิพาทในระดับพื้นที่ ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน	■ กำกับกรอบเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาหลักในระยะยาวด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นกลไกเชื่อมโยงสู่การขับเคลื่อน การพัฒนาโดยกำหนดเป้าหมายที่จะต้องบรรลุและแนวทางพัฒนาที่ต้องดำเนินการในช่วง 5 ปีแรกของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ■ แนวทางการพัฒนาสำคัญ (1) การรักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (3) การแก้ไขปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม (4) ส่งเสริมการ ผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (5) สนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (6) การบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ (7) การพัฒนาระบบการบริหารจัดการและกลไกแก้ไข	**พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2562**

แผน	สภาพปัญหา	สาระสำคัญ	พ.ร.บ. ทรัพยากรน้ำ
		ปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) การพัฒนาความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	

ตารางที่ 1 นโยบายน้ำในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 (พ.ศ. 2504-2564)

ที่มา: ดัดแปลงจาก โสภณ ชมชาญ (2559)

นโยบายน้ำ: ความรู้ อำนาจ และการสร้างวาทกรรม

จากกระบวนการกำหนดนโยบายน้ำของไทยที่ผ่านมา พอสรุปได้ว่าการก่อรูปนโยบายน้ำยังคงอยู่บนฐานคติการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่การแสดงผลในการพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้นยังเป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรม ให้ได้การยอมรับและสนับสนุนจากสาธารณชน อย่างที่ยกมากล่าวในช่วงต้น ตามกรอบดำเนินการหลักของสากลและประเทศไทยเองก็ยังคงดำเนินไปในแนวทางหลักนี้ การตัดสินใจทางนโยบายที่ใช้การวิเคราะห์ความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ โดยอาศัยความรู้ทางด้านเทคนิควิศวกรรมเป็นหลัก รวมทั้งการประเมินผลค่าในทางประโยชน์และความสำเร็จของแผนงาน/โครงการด้วยกรอบวิเคราะห์ความคุ้มทุน (Cost-benefit analysis) ดังนั้น แผนงาน/

โครงการด้านจัดการน้ำจึงยังคงถูกกำกับเอาไว้ในมุมแคบ ๆ เพียงประโยชน์และผลได้ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น

อาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีนโยบายน้ำที่มีองค์ประกอบหลักครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งสามประการ ได้แก่ 1) แนวทางดำเนินการหลัก ซึ่งหมายถึงการประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ด้านน้ำ 2) กฎหมายน้ำ ที่ตราเป็นพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 3) กลไกเชิงสถาบันหลัก (Institution) ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการ อันหมายถึง สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2560 เป็นหน่วยงานในกำกับสำนักนายกรัฐมนตรี หากทว่าประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ *ความรู้*และ*การสร้างความรู้* ที่ใช้กำหนดแผนงาน/โครงการ ก็ยังคงอยู่บนฐานคติแบบเดิม การประเมินสถานภาพการพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ ตามกรอบตัวชี้วัดมาตรฐานสากล คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนยังเป็นเพียงเครื่องมือที่นำมาเป็นประกอบส่วนเท่านั้น มิได้นำมาเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาทบทวนการดำเนินการตามแนวทางและมาตรการที่เหมาะสม ในการสร้างความพร้อมที่จะเผชิญความท้าทายและสภาพการณ์ปัญหาในบริบทใหม่ของสังคมในอนาคต นับตั้งแต่การจัดสรรน้ำให้กับภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม เป็นธรรม มุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำที่เคยประสบมา หรือ การปรับแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ ทั้งนิเวศชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งระบบนิเวศป่าต้นน้ำ ให้ฟื้นคืนกลับมามีสภาพที่ไม่น้อยไปกว่าเดิม

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เพื่อที่จะแสดงถึงความมุ่งมั่นของพันธกิจที่จะลดทอนสภาพการณ์ที่เป็นไปในทางลบ หรือปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างไร ที่ผ่านมานโยบายน้ำถูกทำให้เป็นเพียงวาทกรรมของรัฐที่มุ่งหวังที่จะใช้ทรัพยากรน้ำ

เป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านแผนงานโครงการลงทุนทั้งด้านการค้า การลงทุนอุตสาหกรรม และภาคบริการ รวมทั้งการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่กำหนดเอาไว้ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยนโยบายน้ำที่ผลักดันผ่านองค์ประกอบหลักทั้งสามประการที่กล่าวมานี้ยังคงดำเนินไปโดยจำกัดเวทีหรือปิดกั้นโอกาสการมีส่วนร่วมในการแสดงออกของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียอื่น ๆ ให้ได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างทั่วถึงและเสรี โดยเฉพาะตัวแทนของกลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้น นโยบายน้ำในยุคเปลี่ยนผ่านจึงควรเป็นเวทีกลางที่ให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ กำหนดแนวทางนโยบายน้ำได้อย่างเสรี เน้นการเปิดโอกาสให้ทุกกลุ่ม ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีศักดิ์ศรี เป็นการจัดทำนโยบายน้ำแบบพหุภาคี ที่จะทำให้นโยบายน้ำในยุคเปลี่ยนผ่านเข้าสู่สังคมใหม่ที่มีการพัฒนาที่เคารพคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันอย่างสมภาคภูมิ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 135 ตอน 112ก (ธันวาคม พ.ศ. 2561): 44-83.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. (2544). **แนวนโยบายการจัดการ น้ำสำหรับประเทศไทย**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ: กรุงเทพฯ.

สุจริต คูณธนกุลวงศ์ และคณะ. (2556). **รายงาน แนวคิดความมั่นคงด้านทรัพยากรน้ำ - ประเทศไทยกับนานาชาติ**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: กรุงเทพฯ.

โสภณ ชมชาญ และคณะ. (2559). **รายงาน นโยบายน้ำไทย: ฐานความรู้เพื่ออนาคต**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2504). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2504-2506).** กรุงเทพฯ.

_____. (2507). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2507-2509).** กรุงเทพฯ.

_____. (2510). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514).** กรุงเทพฯ.

_____. (2515). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519).** กรุงเทพฯ.

_____. (2520). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524).** กรุงเทพฯ.

_____. (2525). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529).** กรุงเทพฯ.

_____. (2530). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534).** กรุงเทพฯ.

_____. (2535). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539).** กรุงเทพฯ.

_____. (2540). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544).** กรุงเทพฯ.

_____. (2545). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549).** กรุงเทพฯ.

_____. (2550). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554).** กรุงเทพฯ.

_____. (2555). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559).** กรุงเทพฯ.

_____. (2560). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564).** กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2003). **World Agriculture Towards 2015/2030: an FAO Perspective**, edited by Jelle Bruinsma. FAO Rome/Earthscan London, 2003.

Purotaganon, M. & Schmidt-Vogt, D. (2014). "Agricultural intensification in the Bang Phluang Irrigation Scheme, Prachinburi Sub-basin, Thailand, and its impacts on water management". **International Journal of Water Resources Development**, 30(2): 308-321.

Tortajada, C., Ünver, O., Biswas, A. K., & Vakfı, N. (2004). **Water as a focus for regional development.** Third World Centre for Water Management. New Delhi: Oxford University Press.

Tortajada, C., Biswas, A. K. (2005). **Appraising sustainable development: water management and environmental challenges.** New Delhi: Oxford University Press.

U.S Department of Agriculture (USDA), Foreign Agricultural Service. (2010). **Thailand: Weekly Rice Price Update**. [Online]. Retrieved from http://www.thairiceexporters.or.th/weekly%20rice%20report.htm/. (Accessed December 2019).