พัฒนาการการจัดการงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย
Development of Budget Management for Water Resource Management in Thailand

ภวิสร ชื่นชุ่ม[1,*] และ พงษ์ศักดิ์ สุทธินนท์[2]

[1,2] ภาควิชาวิศวกรรมแหล่งน้ำ คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จ.กรุงเทพมหานคร
**Corresponding author; E-mail address: Pavisorn.c@chula.ac.th*

บทคัดย่อ

ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต และการรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งในภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานของน้ำ สาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของจำนวนประชากร การผลิตภาคอุตสาหกรรม และภาคการเกษตร รวมทั้งจากการลดลงของพื้นที่ป่าทำให้เกิดปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมในหลายพื้นที่ ประเทศไทยจึงได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ รวมทั้งการพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ และเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ผ่านกระบวนการการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าก่อนที่ประเทศไทยจะมีแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน ต้องมีการผ่านกระบวนการการลองผิดลองถูกมาไม่มากก็น้อยผ่านการจัดสรรงบประมาณในอดีต ดังนั้น การศึกษานี้จะพยายามถอดบทเรียนพัฒนาการการจัดการงบประมาณการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพื่อสะท้อนให้เห็นแนวทางการบริหารที่ผ่านมา รวมถึงผลสัมฤทธิ์ ตัวชี้วัด และประโยชน์ที่ได้รับของการใช้จ่ายงบประมาณ

คำสำคัญ: ทรัพยากรน้ำ, การบริหารจัดการน้ำ, งบประมาณ, ผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัด

Abstract

The water resource is of great importance to the livelihood and the balance of the environment. It is a crucial factor in economic activities in the agricultural, manufacturing, and service sectors. Nonetheless, Thailand has experienced an imbalance in water demand and supply due to the continuous increase in population, the increasing production of the industry and agriculture. Moreover, the decreasing forests have caused drought and flood events in many areas. Therefore, Thailand has given importance to the management of the entire water system to develop the watershed management system as a whole. The objectives are to increase the country's water security and to ensure that the country's water resource management is practical following the national strategy (2018 – 2037) and the Water Resources Act B.E. 2018 through an appropriate and efficient government budget allocation process. However, Thailand had a current water management approach; it had to go through more or less a process of trial and error through past budget allocations. Therefore, this study attempted to extract lessons learned from the development of budget management in water resources management in Thailand from past to present to reflect on past management practices, including achievements, indicators, and benefits of budget expenditure.

Keywords: Water resource, Water resources management, Budget, Achievements & indicators.

1. ที่มาและความสำคัญ

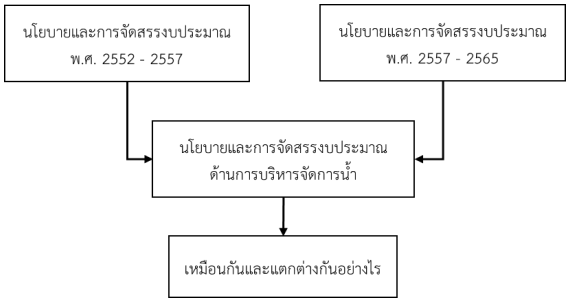
ทรัพยากรน้ำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต และการรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการ อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมาสภาพภูมิอากาศของโลกมีความแปรปรวนมากขึ้น ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ภัยแล้งและน้ำท่วมบ่อยครั้ง และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้ปริมาณน้ำในแหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่มนุษย์สร้างขึ้นไม่เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ รวมทั้งปัญหาการจัดสรรปันส่วนน้ำให้กับภาคครัวเรือน ภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ของประเทศไทยประสบปัญหาความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานของน้ำอันสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของจำนวนประชากร การผลิตภาคอุตสาหกรรม และภาคการเกษตร รวมทั้งจากการลดลงของพื้นที่ป่าทำให้เกิดปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมในหลายพื้นที่

จากสถานการณ์ข้างต้นประเทศไทยจึงได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ รวมทั้งการพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ และเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ที่ตอบสนองเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (แผนระดับ 1) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (แผนระดับ 2) ภายใต้ประเด็นที่ 19 การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศมีความเป็นเอกภาพ และเกิดการบูรณาการในภาพรวมของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับสมดุลการบริหารจัดการน้ำ ในการอุปโภค บริโภค เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ รวมทั้งการพัฒนาการจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศและแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อ

การพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ได้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างบูรณาการในทุกภาคส่วน โดยสำนักงบประมาณได้จัดสรรงบประมาณให้กับแผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2565 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 366,824 ล้านบาท ยังไม่รวมกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามภารกิจของหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณอาจสูงถึงปีละ 200,000 – 300,000 ล้านบาท

ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำของรัฐบาล ตัวชี้วัดงบประมาณเปรียบเสมือนการกำหนดทิศทางของประเทศว่าจะไปทิศทางใด และส่งผลต่อประชาชนในส่วนนั้นอย่างไร สิ่งสำคัญคือการบริหารพื้นที่ไปอย่าง

น้ำของประเทศไทย ว่ามีความเหมือนและความแตกต่างกันหรือไม่และอย่างไร รวมถึงวิเคราะห์แนวคิดของรัฐบาลจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตามแนวคิดเรื่องหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (canon of public expenditure) [2] และวินัยการคลัง [3] โดยสรุปเป็นรูปได้ดังที่ปรากฏด้านล่างนี้



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

3.2 รายละเอียดวิธีการดำเนินการศึกษา

1. การออกแบบการศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้ออกแบบโจทย์วิจัยโดยเริ่มจากการที่คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาบทความวิชาการ รวมไปถึงข้อมูลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของสำนักงบประมาณภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ทำให้ได้มาซึ่งคำถามการวิจัยที่ชัดเจน และตัดสินใจใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (documentary research) นโยบายของรัฐบาลและพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยพิจารณาจากนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ [4], [5] ตั้งแต่เริ่มปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นช่วงระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และช่วงหลังจากการมีรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 อันเป็นช่วงที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยเรื่องงบประมาณของการบริหารจัดการน้ำ ไม่สามารถพิจารณาตามการบริหารประเทศของรัฐบาลในแต่ละยุคเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาตามสถานการณ์และบริบทของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำใหม่เมื่อเปรียบเทียบการในอดีต และส่งผลทำให้เกิดแนวคิดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

2. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการเลือกในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าจากหนังสือ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ ทำให้คณะผู้ศึกษาสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เป็นวงกว้างและสามารถเลือกใช้และนำมาวิเคราะห์ ประกอบกับคำแถลงนโยบายรัฐบาลปี พ.ศ. 2552 – 2565 ที่ได้มาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และข้อมูลการจัดสรรงบประมาณจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง เหตุผลที่เน้นศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร เนื่องจากเป็นข้อมูลที่สามารถลดอคติ (bias) ของคณะผู้ศึกษา อีกทั้งข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลเอกสารหลักฐานที่สามารถให้ข้อมูลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านมาแล้วในอดีตได้ ซึ่งทำให้สามารถเปรียบเทียบการจัดสรรเงินงบประมาณของทั้งสามรัฐบาลได้อย่างครบถ้วนในด้านการบริหารจัดการน้ำ

3. การเก็บข้อมูล คณะผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยแบบข้อมูลทุติยภูมิทั้งบทวิเคราะห์ การเปรียบเทียบ และด้านสถิติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ อย่างเช่น ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2565 และคำแถลงนโยบายของรัฐบาล งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่มีความเกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคิดเรื่องหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ (canon of public expenditure) [2] วินัยการคลัง [3] ในกรณีข้อมูลการจัดสรรงบประมาณจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2565 และคำแถลงนโยบายรัฐบาล จะรวบรวมจากช่วงระหว่างที่ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และช่วงหลังจากการมีรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 อันเป็นช่วงที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

4. การวิเคราะห์ข้อมูล จากเอกสารจะใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายรัฐบาลและเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณ เพื่อศึกษาหาความเหมือนและแตกต่างของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 และ พ.ศ. 2557 – 2565 ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้หลักการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยการตีความหมายของปรากฏการณ์ ให้บ่งบอกหรือสื่อให้เห็นถึงสภาพของปัญหาในห้วงเวลาของรัฐบาลนั้น และวิเคราะห์และตีความโดยนำทฤษฎีหลักการและวรรณกรรมต่าง ๆ เข้ามาหาความสอดคล้อง คล้าย ขัดแย้ง และโต้ตอบกับข้อมูลที่รวบรวมจากรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 และ พ.ศ. 2557 – 2565 มาเพื่อนำไปสู่ผลการศึกษา

4. ผลการศึกษาและการอภิปราย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบนโยบายและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และได้รับการเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในปี พ.ศ. 2562 มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกันในแต่ละด้านตามวัตถุประสงค์ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

4.1 ด้านนโยบายของรัฐตามแผนงานยุทธศาสตร์

จากการเปรียบเทียบนโยบายตามแผนงานยุทธศาสตร์ของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 และระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2565 สามารถสรุปความเหมือนและความแตกต่างของนโยบายรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 และระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2565 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความเหมือนของนโยบายในแต่ละด้านของรัฐบาลปี พ.ศ. 2551 ปี พ.ศ 2554 และปี พ.ศ. 2557

ปี พ.ศ.	ความเหมือนและความแตกต่างของนโยบาย
2552	1. กำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และ 11 2. กำหนดด้านบริหารจัดการน้ำในแผนยุทธศาสตร์ที่ 4 ในปี พ.ศ. 2552: แผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ และยุทธศาสตร์ที่ 5 ในปี พ.ศ. 2553 – 2556: แผนจัดการทรัพยากรน้ำ 3. กำหนดด้านการพัฒนาระบบชลประทานแยกจากการบริหารจัดการน้ำมาอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ที่ 1 ในปี พ.ศ. 2552, 2555 และ 2556 และแผนยุทธศาสตร์ที่ 4 ในปี พ.ศ. 2553 และ 2554
2553	
2554	
2555	
2556	
2557	

ปี พ.ศ.	ความเหมือนและความแตกต่างของนโยบาย
2558	1. กำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และ 12 2. กำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) แผนแม่บทระดับชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานมีเป้าหมายการพัฒนาในทิศทางเดียวกัน 3. จัดทำแผนบูรณาการด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้ประเทศมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ ลดความซับซ้อนการทำงานของหน่วยงาน
2559	
2560	
2561	
2562	
2563	
2564	
2565	

โดยสรุปแล้วนโยบายด้านยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำของประเทศไทยของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 และระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2565 มีความแตกต่างกันในรัฐบาลช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2565 คือ มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาและนโยบายการบริหารจัดการน้ำของประเทศที่มีความชัดเจนขึ้นจากในอดีต โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีเป็นแผนระดับที่ 1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 19 การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบเป็นแผนระดับที่ 2 และแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี เป็นแผนระดับที่ 3 โดยทุกแผนจะมีการกำหนดตัวชี้วัดในการวัดผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ รัฐบาลดำเนินการปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม เพื่อลดการจัดสรรงบประมาณที่มีความซับซ้อนในเชิงนโยบาย โครงการ และพื้นที่

4.2 ด้านการจัดสรรงบประมาณ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้านการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2552 – 2565 สำหรับการบริหารจัดการน้ำของประเทศ โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องทั้งทางตรง (direct) และทางอ้อม (indirect) ซึ่งมีทั้งหมด 10 กระทรวง 38 หน่วยงาน ได้แก่

ด้านการจัดสรรประมาณ ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2552 – 2557 ได้จัดสรรงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ตามความต้องการของฝ่ายการเมือง และจัดทำงบประมาณตามแบบแผนที่เคยมีมาก่อนในอดีตและดำเนินการต่อเนื่องกันมา โดยการจัดสรรงบประมาณในสมัยนั้น มีลักษณะจัดสรรงบตามภารกิจของหน่วยงาน (function) และบางครั้งพบว่าจัดสรรตามความต้องการของฝ่ายการเมืองและหน่วยงานเป็นหลัก มากกว่าการจัดสรรงบประมาณแบบบูรณาการที่มองภาพการบริหารจัดการน้ำแบบองค์รวม ทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศในขณะนั้นไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการน้ำในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 ตามนโยบายรัฐบาลได้จัดแผนงานจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 หรือยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดสรรงบประมาณไว้ให้เพียง 2 หน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำและกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการน้ำ กรมชลประทานเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ผลปรากฏว่ากรมชลประทานไม่ได้ถูกระบุภารกิจด้านนี้ แต่รัฐบาลในขณะนั้นเลือกที่จะจัดสรรงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ให้กรมชลประทานไปดูแลทางด้านยุทธศาสตร์ที่ 1 การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ แผนงานพัฒนาแหล่งน้ำและเพิ่มประสิทธิภาพระบบชลประทานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และแผนงานการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างรากฐานการพัฒนาที่สมดุลสู่สังคมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 และ 2554

ตารางที่ 2 หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ระดับกระทรวง	ระดับกรม
สำนักนายกรัฐมนตรี	สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
	สำนักงบประมาณ
	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
เกษตรและสหกรณ์	กรมชลประทาน
	กรมพัฒนาที่ดิน
	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
	กรมฝนหลวงและการบินเกษตร
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
	กรมทรัพยากรน้ำ
	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
	กรมป่าไม้
	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
	กรมควบคุมมลพิษ
	กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
	กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
	กรมทรัพยากรธรณี
	องค์การจัดการน้ำเสีย
มหาดไทย	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
	กรมการปกครอง
	กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
	กรมโยธาธิการและผังเมือง
	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
	การประปานครหลวง
	การประปาส่วนภูมิภาค
อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
	สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน)
ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	กรมอุตุนิยมวิทยา
พลังงาน	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
คมนาคม	กรมเจ้าท่า
อุตสาหกรรม	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
กลาโหม	กองบัญชาการกองทัพไทยและสามเหล่าทัพ

กรมชลประทานได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพ แผนงานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร และยุทธศาสตร์การจัดการเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน แผนงานการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร ตามลำดับ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำเชิงระบบจะแยกออกจากอย่างชัดเจน โดยไม่มีการบูรณาการการทำงานกันระหว่างกระทรวงหรือหน่วยงาน

ระดับกรม มีลักษณะต่างคนต่างทำ อีกทั้งจำนวนเงินของงบประมาณที่ได้ตามยุทธศาสตร์ก็ถูกจัดสรรแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังจะเห็นในตารางที่ 3 ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการน้ำโดยตรง แม้จะแยกตามแผนยุทธศาสตร์จะพบว่า หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบตามแผนยุทธศาสตร์ที่ระบุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ กรมชลประทาน, กรมพัฒนาที่ดิน, สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ยังไม่มีการตั้งกรมฝนหลวงและการบินเกษตร), กรมทรัพยากรน้ำ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล

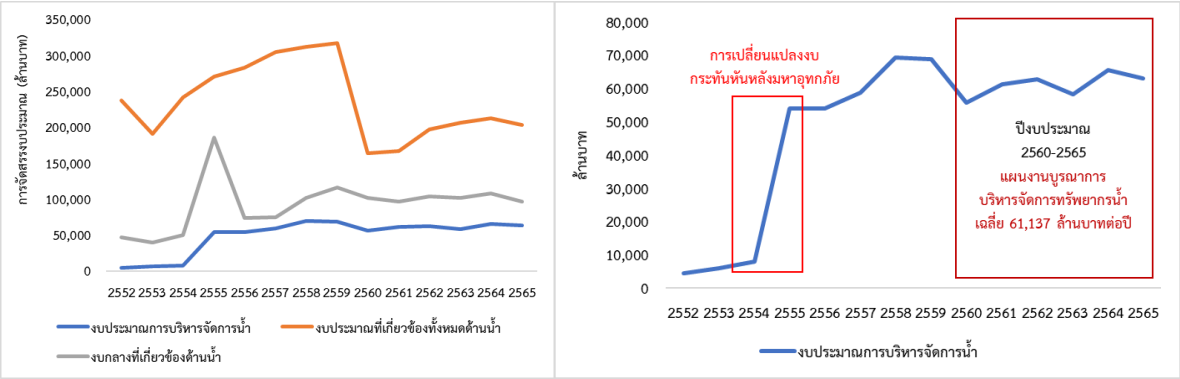
ตารางที่ 3 ยุทธศาสตร์และแผนงานที่ได้รับการจัดสรรตามงบประมาณ

ปี พ.ศ.	ยุทธศาสตร์และแผนงาน	งบประมาณ (ล้านบาท)
2552	**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประเทศ** ■ 1.16 แผนงานพัฒนาแหล่งน้ำและเพิ่มประสิทธิภาพระบบชลประทาน **ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การบริหารจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ■ 4.2 แผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ	38,637.9 4,544.8
2553	**ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การบริหารจัดการเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพ** ■ 4.2 แผนงานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร **ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การบริหารจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ■ 5.2 แผนงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	63,847.6 6,118
2554	**ยุทธศาสตร์ที่ 4 : ยุทธศาสตร์การจัดการเศรษฐกิจให้ขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน** ■ 4.2 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร **ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศของโลก** ■ 5.2 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ	85,791.8 7,360.97
2555	**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : ยุทธศาสตร์การสร้างรากฐานการพัฒนาที่สมดุลสู่สังคม** ■ 1.4 การส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ **ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ■ 5.3 แผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ	44,804.73 9,298.4
2556	**ยุทธศาสตร์ที่ 1 : ยุทธศาสตร์การสร้างรากฐานการพัฒนาที่สมดุลสู่สังคม** ■ 1.4 การบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ **ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ■ 5.3 แผนงานจัดการทรัพยากรน้ำ	42,725.6 11,831.37
2557	**ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ■ 5.2 การส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ	58,806.8
2558	**ยุทธศาสตร์ที่ 5 : ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ■ 5.2 การส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ	69,310.2
2559	**แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**	68,875
2560	**แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**	55,821
2561	**แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**	61,171
2562	**แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**	62,832
2563	**แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**	58,316
2564	**แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**	65,549
2565	**แผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**	63,136

อย่างไรก็ตาม คณะผู้ศึกษาพบว่าการจัดสรรงบประมาณระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 ให้กับหน่วยงานระดับกระทรวงและหน่วยงานกรมที่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนภารกิจด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศแบบทางอ้อม หากนำงบประมาณส่วนนี้มารวมกับหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในแผนยุทธศาสตร์ที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะพบว่า การจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำทั้งหมดมีงบประมาณหมุนเวียนอยู่ประมาณ 200,000 – 300,000 ล้านบาทต่อหนึ่งปีงบประมาณเลยทีเดียว ซึ่งคณะผู้ศึกษาพบว่า งบประมาณบางโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการน้ำยังไปซ่อนอยู่ในหน่วยงานทั้ง 10 กระทรวง 38 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านโครงการที่ทางหน่วยงานระดับกรมตั้งของบประมาณขึ้นมา หรือแม้กระทั่งระดับกระทรวงเองก็ตาม เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม

สิ่งที่น่าสนใจในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 คือ การจัดสรรงบประมาณหลังจากการเกิดมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งพบว่าทางรัฐบาลในขณะนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำใหม่ โดยทำการปรับแผนยุทธศาสตร์และงบประมาณด้านนี้เพิ่มในการจัดทำงบประมาณปี พ.ศ. 2555 ซึ่งในส่วนของยุทธศาสตร์ รัฐบาลยังจัดการบริหารจัดการน้ำเป็น 2 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างรากฐานการพัฒนาที่สมดุลสู่สังคม และยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เริ่มมีการทำงานไปในทางเดียวกัน ทำให้การจัดสรรงบประมาณจากเดิมที่มีการแยกออกจากกันตามแผนยุทธศาสตร์ นำมารวมกันเป็นงบประมาณการบริหารจัดการน้ำก้อนเดียว จะเห็นได้ว่างบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำจะขยับปริมาณจากหน่วยพันล้านเป็นหมื่นล้านเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2552 - 2554 อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาภาพรวมการจัดสรรงบประมาณก็ยังพบว่า จำนวนการจัดสรรก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญอะไร เพียงแต่มีการเปลี่ยนคำในแผนยุทธศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกันมากขึ้น และพยายามให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมองเป้าหมายในทางเดียวกัน แต่สิ่งที่ประเด็นสำคัญหลังจากการเกิดมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 คือ รัฐบาลมีการเพิ่มงบกลางในค่าใช้จ่ายในการเยียวยา ฟื้นฟู และป้องกันความเสียหายจากอุทกภัยอย่างบูรณาการประมาณ 120,000 ล้านบาท และเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นประมาณ 66,000 ล้านบาท รวมทั้งสิ้นประมาณ 186,000 ล้านบาท จากเดิมที่งบกลางจะถูกจัดสรรประมาณ 30,000 – 50,000 ล้านบาทเท่านั้น และในปีสุดท้ายของการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก่อนถูกรัฐประหารพบว่า มีการจัดสรรงบกลางด้านเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นประมาณ 73,700 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมีความวิตกกังวลกับสถานการณ์ที่ไม่มีความแน่นอนจากการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะเหตุการณ์มหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลในสมัยของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การวางแผนและการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำไม่มีทิศทางไปในทางเดียวกันและเกิดการซ้ำซ้อนการทำงานของหน่วยงาน เนื่องจากหน่วยงานระดับปฏิบัติการหรือกรม ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการมุ่งเป้าประสงค์เดียวกัน ต่างคนต่างทำ ทำให้ไม่เกิดการเชื่อมโยงเชิงนโยบายและแผน ซึ่งไม่เกิดการบูรณาการในการทำงาน ส่งผลให้เกิดการจัดทำงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา อีกทั้งแต่ละหน่วยงานจะพยายามตอบสนองฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะการร้องขอจากระดับรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยิ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณและการใช้งบประมาณไม่สามารถแก้ปัญหาเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่ได้



รูปที่ 2 การจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย

ต่อมาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ คสช. ได้ทำการรัฐประหารนำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เริ่มมีการวางวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานระดับกระทรวงและกรมไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น คสช. จึงมีคำสั่งให้มีการกำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 12 ปี (พ.ศ. 2558 – 2569) เพื่อเป็นกรอบและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศครั้งแรก และกำหนดให้เป็นแผนระดับที่ 3 ซึ่งทำให้หน่วยงานระดับกระทรวงและกรมเริ่มมีการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม สภาพสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงรัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนปฏิรูป 11 ด้านในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำสอดคล้องและตอบสนองเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ รัฐบาลจึงได้มีคำสั่ง คสช. 46/2560 ตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนแม่บท กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศและขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ จัดทำผังน้ำ บูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศทรัพยากรน้ำ แผนงาน โครงการ งบประมาณ ประสานความร่วมมือด้านต่างประเทศเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และติดตามประเมินผลการบริหารทรัพยากรน้ำ

ดังนั้น สทนช. จึงได้จัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) โดยปรับปรุงจากยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 12 ปี ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ไว้ดังนี้

“ทุกหมู่บ้านมีน้ำสะอาดอุปโภค บริโภค น้ำเพื่อการผลิตมั่นคง ความเสียหายจากอุทกภัยลดลง คุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน บริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ภายใต้การพัฒนาอย่างสมดุล โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน”

เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ข้างต้น สทนช. ได้กำหนดแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ไว้ 6 ด้านคือ

ด้านที่ 1 การจัดการน้ำอุปโภค บริโภค

ด้านที่ 2 การสร้างความมั่นคงของน้ำภาคการผลิต

ด้านที่ 3 การจัดการน้ำท่วมและอุทกภัย

ด้านที่ 4 การจัดการคุณภาพน้ำ และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ด้านที่ 5 การอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำที่เสื่อมโทรม และป้องกันการพังทลายของดิน

ด้านที่ 6 การบริหารจัดการ

ขณะเดียวกัน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และกำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs) เป็นแผนระดับที่ 1 เพื่อวางแผนและกำหนดการพัฒนาประเทศในอนาคตให้มีการมองในระยะยาวมากขึ้น รวมถึงเพื่อบรรลุมาตรฐานตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับ SDGs ในระดับนานาชาติและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีในระดับประเทศ โดยมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

สำหรับวาระแห่งปี ค.ศ. 2030 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) องค์การสหประชาชาติ [6] ได้สรุปจากการประชุมสหประชาชาติระดับผู้นำเพื่อรับรองวาระการพัฒนาภายหลังปี ค.ศ. 2015 เมื่อวันที่ 25 - 27 ก.ย. 2558 ณ สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ได้มีการรับรองเอกสารว่าด้วยการปฏิรูปโลกของพวกเรา: วาระแห่งปี ค.ศ. 2030 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับการบรรลุวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น มีการกำหนด 17 เป้าหมาย 169 เป้าประสงค์ และ 241 ตัวชี้วัด ครอบคลุมด้านเศรษฐกิจสังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อสานต่อภารกิจที่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จภายใต้เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) ในส่วนของการกำหนด 17 เป้าหมาย ซึ่งครอบคลุมด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม

จากแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ 17 เป้าหมาย เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 6 (SDG 6) มุ่งเน้นการจัดการน้ำและสุขาภิบาล ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมีเป้าหมายคือสร้างหลักประกันให้มีน้ำใช้ และมีการบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน มีเป้าหมายดังนี้

SDG 6.1 บรรลุเป้าหมายการให้ทุกคนเข้าถึงน้ำดื่มที่ปลอดภัยและมีราคาที่ย่อมเยาภายในปี พ.ศ. 2573

SDG 6.2 บรรลุเป้าหมายการให้ทุกคนเข้าถึงสุขอนามัยที่พอเพียงและเป็นธรรม และยุติการขับถ่ายในที่โล่งโดยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความต้องการของผู้หญิง เด็กหญิงและกลุ่มที่อยู่ใต้สถานการณ์ที่เปราะบาง ภายในปี พ.ศ. 2573

SDG 6.3 ยกระดับคุณภาพน้ำ โดยลดมลพิษ ขจัดการทิ้งขยะและลดการปล่อยสารเคมีและวัสดุอันตราย ลดสัดส่วนน้ำเสียที่ไม่ผ่านกระบวนการลงครึ่งหนึ่ง และเพิ่มการนำกลับมาใช้ใหม่ทั่วโลก ภายในปี พ.ศ. 2573

SDG 6.4 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในทุกภาคส่วน และสร้างหลักประกันว่าจะมีการใช้น้ำและจัดหาน้ำที่ยั่งยืน เพื่อแก้ปัญหาการขาด

แคลนน้ำ และลดจำนวนประชาชนที่ประสบความทุกข์จากการขาดแคลนน้ำภายในปี พ.ศ. 2573

SDG 6.5 ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบองค์รวมในทุกระดับ รวมถึงผ่านทางความร่วมมือระหว่างเขตแดนตามความเหมาะสม ภายในปี พ.ศ. 2573

SDG 6.6 ปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำ รวมถึงภูเขา ป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ แม่น้ำ ชั้นหินอุ้มน้ำ และทะเลสาบ ภายในปี พ.ศ. 2573

SDG 6.a ขยายความร่วมมือระหว่างประเทศและการสนับสนุนการเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในกิจกรรมและแผนงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำและสุขอนามัย ซึ่งรวมถึงด้านการเก็บน้ำ การขจัดเกลือ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการน้ำเสีย เทคโนโลยีการนำน้ำกลับมาใช้ใหม่

SDG 6.b สนับสนุนและเพิ่มความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาการจัดการน้ำและสุขอนามัย



รูปที่ 3 การบริหารจัดการน้ำและการสุขาภิบาลอย่างยั่งยืนสำหรับทุกคน [8]

นอกจากนี้ มีเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้านน้ำ เนื่องจาก SDG 6 ของสหประชาชาติเกี่ยวข้องกับน้ำสะอาดและการสุขาภิบาลสำหรับทุกคน ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องหลัก ได้แก่

SDG 1 ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

SDG 2 ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหาร และยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

SDG 3 สร้างหลักประกันการมีสุขภาวะที่ดี และส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีสำหรับทุกคนในทุกช่วงวัย

SDG 4 สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และ

สนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

SDG 5 บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศ และเพิ่มบทบาทของสตรีและเด็กหญิงทุกคน

SDG 11 ทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ มีความครอบคลุม ปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง และยั่งยืน

SDG 13 ปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

SDG 15 ปกป้อง ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้ที่ยั่งยืนต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดินและฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ

สำหรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นแผนระดับ 1 เช่นเดียวกัน สคช. ได้ดำเนินการจัดทำ โดยอาศัยกรอบของ SDGs ทั้ง 17 เป้าหมายเป็นตัวหลักในการกำหนดแผนพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี [7] ได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุขเน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มุ่งเน้น การยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติบนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่ (1) ต่อยอดอดีต โดยมองกลับไปที่รากเหง้านำมาประยุกต์ผสมผสานให้สอดรับกับ บริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่ (2) ปรับปัจจุบัน เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่างๆ (3) สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคตด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง มีคุณภาพ และเป็นพลเมืองดีของชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของแต่ละภาคส่วนร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ

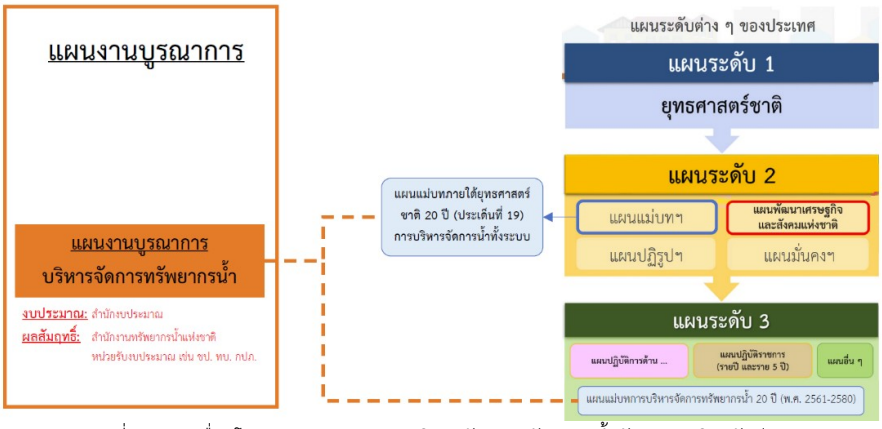
ยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐ โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง

เมื่อทำการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำพบว่า ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนี้ ได้กล่าวถึงทรัพยากรน้ำในยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายในยุทธศาสตร์นี้ ได้แก่

1) การบริหารจัดการน้ำมีความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน และเน้นการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคให้เพียงพอเป็นลำดับแรก

2) ความสามารถในการรับมือภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพิ่มขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับพื้นที่

3) การบริหารจั เภาพ



รูปที่ 4 ความเชื่อมโยงแผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกับแผนชาติระดับต่างๆ

นอกจากนี้ เมื่อรัฐบาลได้กำหนดแผนระดับที่ 1 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทางรัฐบาลได้ดำเนินการในการกำหนดแผนระดับที่ 2 หรือแผนปฏิบัติการ (action plan) โดยกำหนดแผนแม่บทให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้ในการดำเนินการ ดังนั้น สทนช. ได้ดำเนินการสรุปแผนแม่บทที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งพบว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ รวมทั้งการพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบ เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ ดังนั้น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 19 การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ จึงมุ่งเน้นการกำหนดเป้าหมาย และแนวทางพัฒนาระบบจัดการน้ำทั้งระบบ เพื่อให้เกิดความมั่นคง เพิ่มผลิตผล ในเรื่องการจัดการและการใช้น้ำทุกภาคส่วน โดยมีแนวทางพัฒนาประกอบด้วยแผนย่อย 3 แผน ดังนี้

1. การพัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบ
2. การเพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบ
3. การอนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ

นอกจากแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 19 การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบแล้ว ยังคงมีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านน้ำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 1 ความมั่นคง
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 2 การต่างประเทศ
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 3 การเกษตร
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 5 การท่องเที่ยว
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 6 พื้นที่และเมืองน่าอยู่อัจฉริยะ
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 7 โครงสร้างพื้นฐานระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 9 เขตเศรษฐกิจพิเศษ
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 13 การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 18 การเติบโตอย่างยั่งยืน
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นที่ 23 การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

จากแผนระดับที่ 2 จึงนำไปสู่การกำหนดแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ของหน่วยงานขับเคลื่อนที่มีภารกิจและหน้าที่สอดคล้องตามแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำ 20 ปีหรือแผนระดับที่ 3 นอกจากนี้ การกำหนดแผนในระดับต่าง ๆ ยังมีการกำหนดการติดตามและประเมินผลเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ผ่านตัวชี้วัดที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อให้สำนักงบประมาณสามารถตรวจสอบได้ ขณะเดียวกัน ในปี พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้ถูกประกาศให้มีการบังคับใช้ เพื่อให้มีการกำหนดการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นรูปธรรมผ่านหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบ รวมถึงการกำหนดหน้าที่และขอบเขตของ สทนช. ในการทำงานร่วมเพื่อบูรณาการทั้งเชิงนโยบายและงบประมาณร่วมกับสำนักงบประมาณ สศช. และหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม

รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่าควรมีการจัดทำแผนบูรณาการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อลดความซับซ้อนของหน่วยงานในการทำงานเชิงนโยบายและเชิงพื้นที่ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณในการทำงานพื้นที่เดียวกันหรือเรื่องเดียวกัน คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) มีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และแผนงบประมาณการบริหารทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

การบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จะเป็นการใช้งบประมาณได้อย่างคุ้มค่า โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ที่สำคัญประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม สอดคล้องตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี และแผนยุทธศาสตร์ชาติต่อไป โดยมีการบูรณาการในเชิงพื้นที่ของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี โดยมีหน่วยงานทำงานร่วมกันมากกว่า 1 หน่วยงาน และมีเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งต้องมีลักษณะการบูรณาการ 3 รูปแบบ ได้แก่

1) บูรณาการเชิงพื้นที่ (Area-Based) เพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาด้านทรัพยากรน้ำเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ

2) บูรณาการงาน (Project-Based) มีเป็นลักษณะแผนงาน/โครงการที่ต้องทำร่วมกันทั้งระบบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งโครงการร่วมกัน และมีการกำหนดโครงการให้ชัดเจน ทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กิจกรรม ผู้รับผิดชอบ และกรอบเวลาดำเนินงาน

3) บูรณาการเชิงนโยบาย (Agenda-Based) เป็นรูปแบบแผนงาน/โครงการตามนโยบายหรือประเด็นสำคัญ ที่หน่วยงานต้องร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย เช่น การแก้ไขปัญหาภัยแล้ง/อุทกภัย/คุณภาพน้ำ พื้นที่เศรษฐกิจ หรือเกษตรแปลงใหญ่

ในส่วนของการพิจารณาแผนงานบูรณาการด้านน้ำ ประกอบด้วยแผนงานจากแต่ละหน่วยงาน ในแต่ละกระทรวง ที่มุ่งเน้นเป้าหมายและตัวชี้วัด ตามแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้ง 6 ด้าน โดย สทนช. จะจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการตามหลักเกณฑ์ที่ได้และพิจารณาร่วมกันคือ เป็นโครงการพระราชดำริและโครงการตามนโยบาย และเป็นโครงการที่มีการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ที่ต้องแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน เป็นพื้นที่ท่วม-แล้งซ้ำซาก และอยู่ในพื้นที่เป้าหมาย Area Based 66 พื้นที่ เพื่อให้มีความสมบูรณ์ชัดเจนสามารถขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการได้อย่างเป็นระบบ และหน่วยงานจะได้ส่งคำขอตั้งงบประมาณให้สำนักงบประมาณภายในวันที่กำหนดตามปฏิทินงบประมาณต่อไป

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเริ่มมีการวางเป้าหมายเชิงนโยบายและแผนที่มีความชัดเจนมากกว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 ทั้งเป้าหมายและทิศทางภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำ และการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการน้ำของประเทศดูเหมือนจะดูดีขึ้น คณะผู้ศึกษาพบว่า ถ้าเพียงพิจารณาจากแค่เพียงแผนงบบูรณาการด้านน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 – 2565 งบประมาณจะได้รับการจัดสรรประมาณ 50,000 – 70,000 ล้านบาท โดยเฉลี่ยประมาณ 61,137 ล้านบาท ขึ้นอยู่แผนบูรณาการของหน่วยงานและงบการลงทุนของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงประเด็นการพัฒนาในเชิงพื้นที่ ซึ่งดูเหมือนว่าการจัดสรรงบประมาณมีความสม่ำเสมอ ไม่มีค่าที่สูงเกินไปหรือต่ำเกินไปตามความแปรปรวนของฝ่ายการเมือง

แต่ถ้าพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำพบว่า งบประมาณที่ถูกจัดสรรเกี่ยวกับน้ำไม่ได้ถูกบรรจุอยู่ในแผนบูรณาการด้านน้ำตามเจตนารมณ์ของการจัดสรรงบประมาณ แต่กลับไปอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ แผนบูรณาการหรือแผนงานระดับกรมด้านอื่น เช่น แผนงานยุทธศาสตร์ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง แผนงานบูรณาการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค แผนงานพื้นฐานด้านความมั่นคง และแผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณางบประมาณที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำพบว่า งบประมาณลดลงจากประมาณ 300,000 ล้านบาทเหลือประมาณ 150,000 – 200,000 ล้านบาท เมื่อรัฐบาลมีการเริ่มวางแผนการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป ตามประกาศพระราชกิจจานุเบกษาเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

เมื่อคณะผู้ศึกษาได้ทำการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณแบบลงลึกรายกระทรวงและรายกรมพบว่า กรมชลประทานได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานของกรมเพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ซึ่งได้รับงบประมาณอยู่ที่ 40,000 ล้านบาท และขึ้นมาเป็น 70,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2565 โดยแบ่งเป็นงบตามแผนงานอยู่ที่ 30,000 ล้านบาท และแผนงบบูรณาการด้านน้ำอีกประมาณ 40,000 ล้านบาท ซึ่งพบว่าในงบตามแผนงานก็มีความซับซ้อนกับแผนงบบูรณาการด้านน้ำ อีกทั้งพบว่างบตามแผนงานมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งไม่มีการระบุตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผลของสำนักงบประมาณ ซึ่งนี้ถือว่าเป็นเรื่องการจัดทำงบประมาณที่อาจนำไปสู่การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายได้ (corruption)

เมื่อพิจารณาหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่า หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนบูรณาการด้านน้ำ ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรธรณี สำนักงานปลัดกระทรวงฯ และองค์การจัดการน้ำเสีย ซึ่งถ้าเปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการที่ได้รับการจัดสรรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2565 พบว่าได้รับการจัดสรรประมาณ 12,000 ล้านบาทและลดลงเหลือประมาณ 6,000 ล้านบาท ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ามีแนวโน้มลดลงเนื่องจากการลดความซับซ้อนการทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ แต่เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับน้ำพบว่า มีแนวโน้มสูงขึ้นจากประมาณ 20,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2559 เป็น 30,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งพบว่าหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นที่เกี่ยวข้องกับน้ำได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานฯ ผ่านโครงการตามงบแผนงานการอนุรักษ์ ฟื้นฟูป่าต้นน้ำ และสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องด้านน้ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา ในขณะที่กรมทรัพยากรน้ำได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยลงทุกปีจากประมาณ 9,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2557 และลดลงเหลือประมาณ 5,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2565

ต่อมาเมื่อพิจารณางบประมาณของหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทยพบว่า หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนบูรณาการด้านน้ำ ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งถ้าเปรียบเทียบงบประมาณแผนบูรณาการที่ได้รับการจัดสรรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2565 พบว่าจะได้รับการจัดสรรประมาณที่มีความผันผวนขึ้นอยู่กับการวางแผนของหน่วยงานว่าจะนำโครงการอะไรอยู่ในงบบูรณาการด้านน้ำ

สนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่โครงการจะเป็นค่าจ้างเหมาขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจากงบแผนงานของกรมเจ้าท่าเองจะพบว่า กรมเจ้าท่า มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านน้ำอย่างมาก โดยเฉพาะการขนส่งทางน้ำ การท่องเที่ยวทางน้ำ และการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนระบบโลจิสติกส์ ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างน้อย 3,000 – 5,000 ล้านบาทในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2565 โดยมีแผนงานตามโครงการที่ซ่อนอยู่ในโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในประเทศ ซึ่งยังไม่รวมกับแผนบูรณาการด้านน้ำ ซึ่งอาจเป็นอีกช่องโหว่ของการตรวจสอบการวางแผนและจัดทำงบประมาณประจำปี

อีกหนึ่งหน่วยงานที่คณะผู้ศึกษาได้ทำการพิจารณาแล้วเห็นว่า มีการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านน้ำคือ กระทรวงกลาโหม ในปี พ.ศ. 2559 กระทรวงกลาโหมได้รับการจัดสรรงบประมาณในแผนงบบูรณาการด้านน้ำจำนวน 1,347 ล้านบาท ผ่านกองบัญชาการกองทัพไทยในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการช่วยเหลือประชาชน โดยการจัดหาน้ำกินน้ำใช้ในพื้นที่เป้าหมาย ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหมยังได้รับการจัดสรรงบประมาณอีกประมาณ 2,000 ล้านบาท เพื่อตอบโจทย์เรื่องประชาชนในพื้นที่ดำเนินการที่กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (โครงสร้างพื้นฐาน) ดังนั้น งบประมาณรวมทั้งสิ้นที่ได้รับการจัดสรรประมาณ 3,365 ล้านบาท ดังนั้น ถ้าพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงกลาโหมในประเด็นเดียวกันพบว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจะอยู่ระหว่าง 3,000 – 5,000 ล้านบาทของทุกปี ซึ่งถือว่าได้รับการจัดงบประมาณที่สูง แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับกระทรวงกลาโหม คณะผู้ศึกษาสามารถกล่าวได้ว่า เมื่อประเทศชาติตกอยู่ในสถานการณ์ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทหารจะเป็นหน่วยงานแรกที่ออกมาช่วยแก้ไขสถานการณ์ เช่น กรณีมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เป็นต้น

แต่สิ่งคณะผู้ศึกษาพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีและพบว่ามีความน่ากังวลอย่างมากในช่วงพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคือ การจัดสรรงบกลาง เนื่องจากงบกลางที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านน้ำในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถูกแบ่งออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ 1. ค่าใช้จ่ายชดใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน 2. ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และ 3. เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ถ้าพิจารณางบกลางของทั้ง 3 หมวดรวมกันตั้งแต่หลังรัฐประหารจนถึง พ.ศ. 2565 จะพบว่า การจัดสรรจะประมาณ 90,000 – 100,000 ล้านบาท ถ้าเปรียบเทียบกับสมัยก่อนรัฐประหารจะพบว่า งบกลางที่เกี่ยวข้องกับน้ำจะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญประมาณ 30,000 – 50,000 ล้านบาท นั่นแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณที่อาจจะไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลายเป็นประเด็นคำถามว่าทำไมจึงต้องจัดสรรงบกลางไว้จำนวนมากมายขนาดนี้โดยไม่มีความจำเป็น นอกจากนี้ การจัดสรรงบกลางเพื่อตอบสนองโครงการพระราชดำริ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในสมัยรัฐบาลก่อนรัฐประหาร ทำให้ต้องมีการตั้งงบกลางประมาณ 2,000 – 3,000 ล้านบาททุกปี เพื่อรองรับค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ดังนั้น เพื่อความโปร่งใส่ รัฐบาลควรจัดสรรงบกลางให้มีความเหมาะสม และสามารถชี้แจงต่อประชาชนผู้เสียภาษีให้ได้ นั่นคือการแสดงความเคารพประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง

5. สรุปผล

การศึกษาเรื่องพัฒนาการของนโยบายและการจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของรัฐบาล โดยการถอดบทเรียนที่เกิดขึ้นจากเอกสารงบประมาณและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ทำให้คณะผู้ศึกษาสามารถสะท้อนวิธีคิดของรัฐบาลในแต่ละช่วงสมัยในการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณด้านนี้อาจถูกจัดทำโดยไม่มีวิธีการที่ชัดเจนต่างคนต่างทำ หรือแม้กระทั่งมีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวงหรือระดับกรม ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในช่วงหลังก็พยายามที่จะกำหนดทิศทางและเป้าหมายที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และพยายามสร้างกลไกการทำงานที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกัน โดยอาศัยการออกพระราชบัญญัติในการตรากฎหมาย การตั้งหน่วยงานใหม่ และการเพิ่มการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณยังมีคำถามมากมายและช่องโหว่ในการจัดทำสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีการจ

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

6.3.1 ควรมีการศึกษาเชิงลึกในหน่วยงานต่าง ๆ และในมิติด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อที่จะเข้าใจถึงปรากฏการณ์และสถานการณ์ระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2557 และ 2557 – 2565 มากขึ้น

6.3.2 คณะผู้ศึกษาเสนอให้สำนักงบประมาณและ สทนช. ปรับปรุงกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณ และการติดตามและประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของประเทศที่มีอย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุดต่อประชาชน

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้ศึกษาขอแสดงความขอบคุณหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่เอื้อเฟื้อข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและการจัดสรรงบประมาณให้กับทางคณะผู้ศึกษาได้ใช้ในการวิเคราะห์ในครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วง สุดท้ายนี้ขอขอบคุณผู้รู้ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ด้านงบประมาณที่ให้สัมภาษณ์และมอบความเข้าใจในศึกษาเอกสารงบประมาณ จนคณะผู้ศึกษาสามารถถอดเอกสารงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ได้

เอกสารอ้างอิง

[1] ศุภพิชญ์ มวลตะคุ และ ศิริศักดิ์ เหล่าจันขาม (2563). เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างก่อนและหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557. วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, ปีที่ 14, ฉบับที่ 1, หน้า 205 – 218.

[2] Trakansirin, P. (2 0 0 5). Government Finance (2 nd ed.). Bangkok: Kanungnit Printing. (In Thai).

[3] Siripraphanukun, P. (2013). Analysis of law to promote financial and fiscal discipline (Proposal on Finance and Financial Discipline Bill). Retrieved June 1, 2022, from https://tdri. or.th/2013/08/tlw_fiscaldiscipline-2/ (In Thai).

[4]