

การจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี
การพัฒนาแหล่งน้ำ

คำนำ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ ว่าระบบราชการไทยมีแนวโน้มที่ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางมากในเชิงปริมาณทั้งในด้านจำนวนองค์กรและบุคลากร นอกจากนี้องค์กรที่มีอยู่เดิมก็ขยายขอบเขต อำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ ออกไปจนเกิดความซ้ำซ้อนกับองค์กรที่นั้นอยู่เดิมปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ชัดคือ องค์กรใดก่อตั้งมานานเพียงใดขอบเขตหน้าที่ขององค์กรก็ยิ่งขยายออกไปมากขึ้น^๑ และองค์กรราชการใดที่มีขนาดใหญ่และก่อตั้งมานานโอกาสที่จะถูกยุบก็มีน้อย ทั้งนี้เพราะองค์กรจะมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อการดำรงอยู่โดยผู้นำองค์กรมักจะยินดีที่จะเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หลักขององค์กรจากจาก เดิม เพื่อที่จะรักษาองค์กรให้อยู่รอดต่อไปและเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลในองค์กรที่แอบแฝงอยู่ในรูปของจำนวน ตำแหน่ง/ และโอกาสที่จะดำรงตำแหน่งสูง ๆ มีมากขึ้นและผลประโยชน์นอกแบบจากทรัพยากรขององค์กร เหตุผลในเรื่องการดำรงอยู่ขององค์กรและผลประโยชน์ของบุคคลในองค์กร เป็นสิ่งที่ผูกพันซึ่งกันและกันอยู่และ เป็นแรงผลักดันให้แต่ละองค์กรแข่งขันกัน เพื่อมีบทบาทในกิจกรรมสำคัญ ๆ โดยเฉพาะกิจกรรมที่เป็น เรื่องนโยบายสำคัญของรัฐบาลและมีงบประมาณมาก เป็นผลให้ปัญหาความซ้ำซ้อน ขาดการประสานงานอันเป็นปัญหาที่เรื้อรังตลอดเวลา

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นกระทำได้ยากลำบากหากไม่ได้รับความสนับสนุนทางการเมือง (political support) ทั้งนี้เพราะองค์กรราชการจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (resistance to change) ใด ๆ ที่จะกระทบกระเทือนองค์กรของตนและการปฏิรูประบบราชการยิ่งกระทำได้ยากในสภาวะการณ์ที่ข้าราชการมีบทบาทสูงเด่นในทางการเมือง ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนจึงมักจะเป็น ในรูปของการตั้ง คณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรราชการที่เกี่ยวข้องจนในที่สุดก็กลับกลายเป็น

^๑ Anthony Downs, Inside Bureaucracy, pp.18-19.

ปัญหาความซ้ำซ้อนในอีกรูปแบบหนึ่งคือความซ้ำซ้อนในระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทได้รับการแก้ไขปรับปรุงแล้วส่วนหนึ่งคือการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารการพัฒนาชนบท ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๕

อย่างไรก็ตามในสาระสำคัญของการพัฒนาชนบทซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ๆ หลายกิจกรรมก็ยังประสบปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์กรต่าง ๆ ทั้งในรูปคณะกรรมการและหน่วยราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนาชนบทซึ่งปัญหานี้ยังมีได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างจริงจังในบทที่ ๖ นี้ จึงจะได้ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดองค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งมีปัญหาซ้ำมานานแล้ว การเลือกศึกษากรณีการพัฒนาแหล่งน้ำมีเหตุผลสำคัญ ๒ ประการคือ ประการแรกน้ำเป็นปัจจัยสำคัญของมนุษย์ทั้งในแง่ของการอุปโภค บริโภค การเกษตร การพลังงานและอื่น ๆ และเป็นที่ยอมรับกันว่า การพัฒนาแหล่งน้ำเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาชนบทซึ่งกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแหล่งน้ำตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ โดยรัฐบาลปัจจุบันกำหนดให้การพัฒนาแหล่งน้ำเป็นนโยบายการพัฒนาชนบทที่สำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาล ประการที่สองการที่รัฐบาลที่ผ่านมา ๆ มาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาแหล่งน้ำมีส่วนก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดองค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำดังเหตุผลที่กล่าวแล้วข้างต้นและการแก้ไขปัญหานี้ที่ผ่านมา ๆ มาได้ทวีความสลับซับซ้อนให้แก่ปัญหามากขึ้นอันเป็นผลเสียต่อการพัฒนาชนบทโดยส่วนรวม จนกระทั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้นำปัญหาการจัดองค์กรการพัฒนาแหล่งน้ำมาพิจารณาแต่ก็เป็นการมองเฉพาะส่วนของคณะกรรมการเท่านั้น

ดังนั้นในบทนี้ จะได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานี้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

การจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำในปัจจุบัน

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศไทยส่วนรวมและยังมีความสำคัญมากต่อประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

การพัฒนาแหล่งน้ำจึงเป็นการพัฒนาแบบ เอนกประสงค์ที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์
สำคัญ ๆ ๕ ประการคือ

๑. เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในการอุปโภคบริโภค
๒. เพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตร
๓. เพื่อการพลังงาน
๔. เพื่อการคมนาคมขนส่ง
๕. เพื่อพัฒนาชุมชนและอุตสาหกรรม



ปัจจุบันนี้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำอยู่ ๒ ประเภทคือ

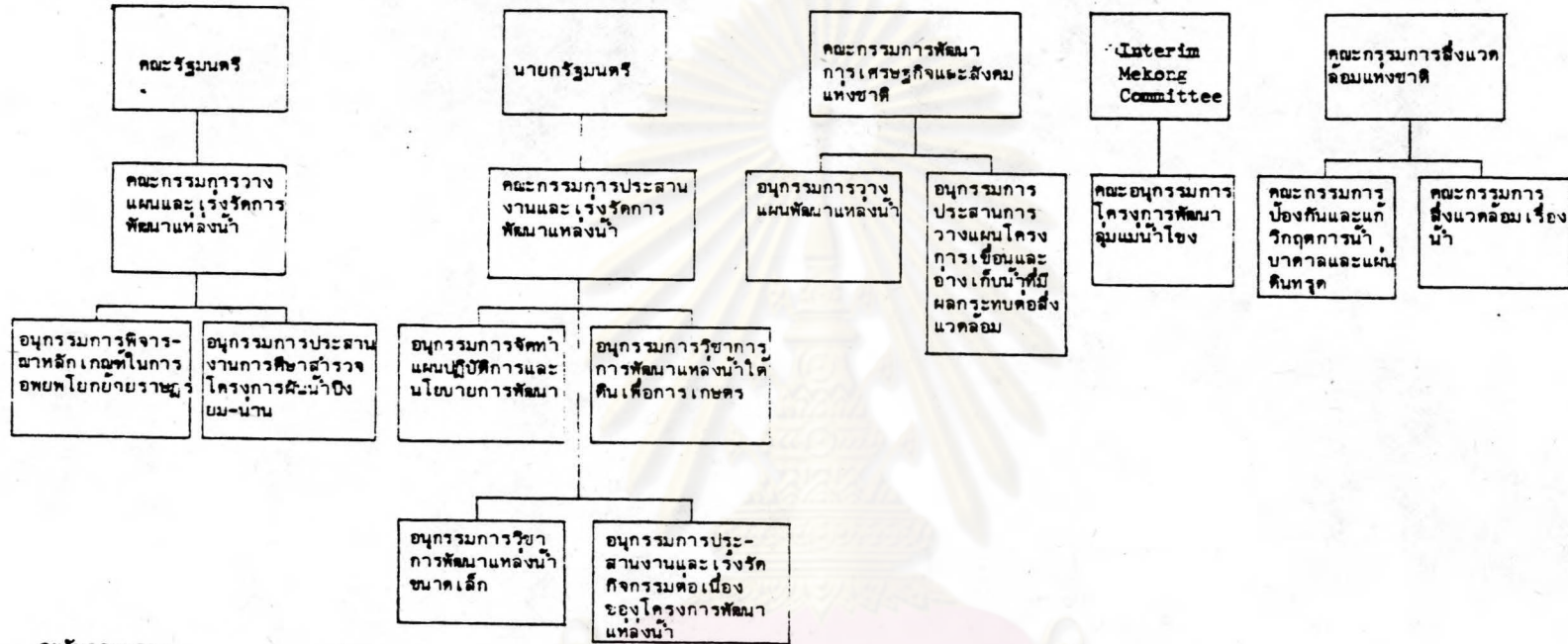
๑. องค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำในรูปคณะกรรมการ
 ๒. องค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำในรูปหน่วยราชการ
๑. องค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำในรูปคณะกรรมการ

เท่าที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงขณะนี้ มีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง
กับการพัฒนาแหล่งน้ำอยู่ถึง ๑๔ ชุด (ดูแผนภูมิที่ ๓) ได้แก่

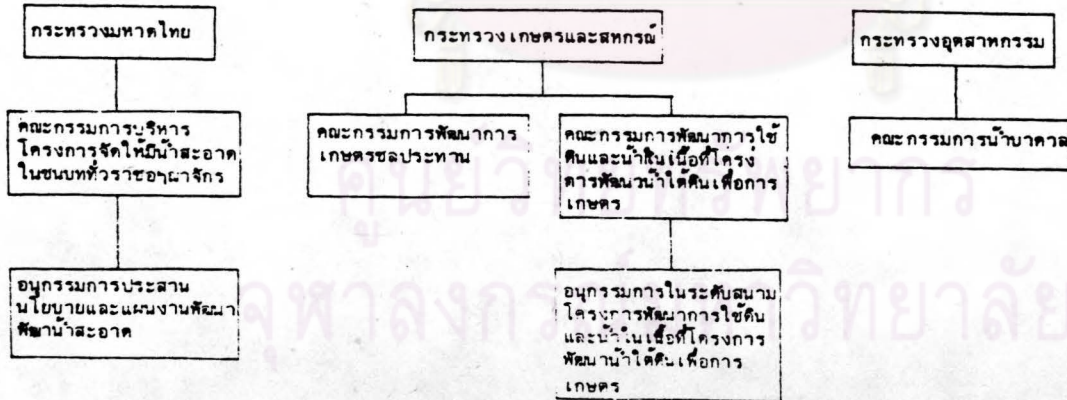
- ๑.๑ คณะกรรมการวางแผนและเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำ
 - ๑). คณะอนุกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการอพยพโยกย้ายราษฎรและ
จ่ายค่าชดเชย
 - ๒). คณะอนุกรรมการประสานงานการศึกษาสำรวจโครงการผันน้ำบึง-
ยม-น่าน
- ๑.๒ คณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำ
 - ๑). คณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการและนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำ
 - ๒). คณะอนุกรรมการวิชาการการพัฒนาแหล่งน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตร
 - ๓). คณะอนุกรรมการวิชาการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก
 - ๔). คณะอนุกรรมการประสานงานและเร่งรัดกิจกรรมต่อเนื่องของโครง
การพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๑.๓ คณะอนุกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ

แผนภูมิที่ ๓
คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ

ระดับชาติ



ระดับกระทรวง



๑.๘ คณะอนุกรรมการประสานงานการวางแผนโครงการเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

๑.๘ คณะกรรมการโครงการพัฒนาลุ่มน้ำโขง

๑.๖ คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำบาดาลและแผ่นดินทรุด

๑.๗ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เรื่องน้ำ

๑.๘ คณะกรรมการบริหารโครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบทที่วราชอาณาจักร

๑) คณะอนุกรรมการประสานนโยบายและแผนงานพัฒนาน้ำสะอาด

๑.๙ คณะกรรมการพัฒนาการเกษตรชลประทาน

๑.๑๐ คณะกรรมการพัฒนาการใช้น้ำในเนื้อที่โครงการพัฒนาน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตร

๑.๑๑ คณะอนุกรรมการในระดับสนาม โครงการพัฒนาการใช้น้ำในเนื้อที่โครงการพัฒนาน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตร จังหวัดสุโขทัย

๑.๑๒ คณะกรรมการน้ำบาดาล

๒. องค์การบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำในรูปหน่วยราชการ

ในขณะนี้ มีหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำรวมทั้งสิ้น ๒๖ หน่วยงาน กระจัดกระจายอยู่ใน ๘ กระทรวงดังนี้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๒.๑ สำนักงานปลัดกระทรวง

๒.๒ กรมชลประทาน

๒.๓ กรมประมง

๒.๔ กรมป่าไม้

๒.๕ กรมพัฒนาที่ดิน

๒.๖ กรมส่งเสริมสหกรณ์

๒.๗ กรมส่งเสริมการเกษตร

๒.๘ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร

กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสารสนเทศ

๒.๙ สำนักงานพลังงานแห่งชาติ

๒.๑๐ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทย

๒.๑๑ กรมการปกครอง

๒.๑๒ กรมการพัฒนาชุมชน

๒.๑๓ กรมโยธาธิการ

๒.๑๔ กรมประชาสงเคราะห์

๒.๑๕ กรมที่ดิน

๒.๑๖ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

๒.๑๗ การประปานครหลวง

๒.๑๘ การประปาส่วนภูมิภาค

๒.๑๙ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย

กระทรวงสาธารณสุข

๒.๒๐ กรมอนามัย

กระทรวงคมนาคม

๒.๒๑ กรมเจ้าท่า

กระทรวงกลาโหม

๒.๒๒ กรป. กลาง

กระทรวงอุตสาหกรรม

๒.๒๓ กรมทรัพยากรธรณี

สำนักนายกรัฐมนตรี

๒.๒๔ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

๒.๒๕ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๒๖ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสร้างงานในชนบทแห่งชาติ

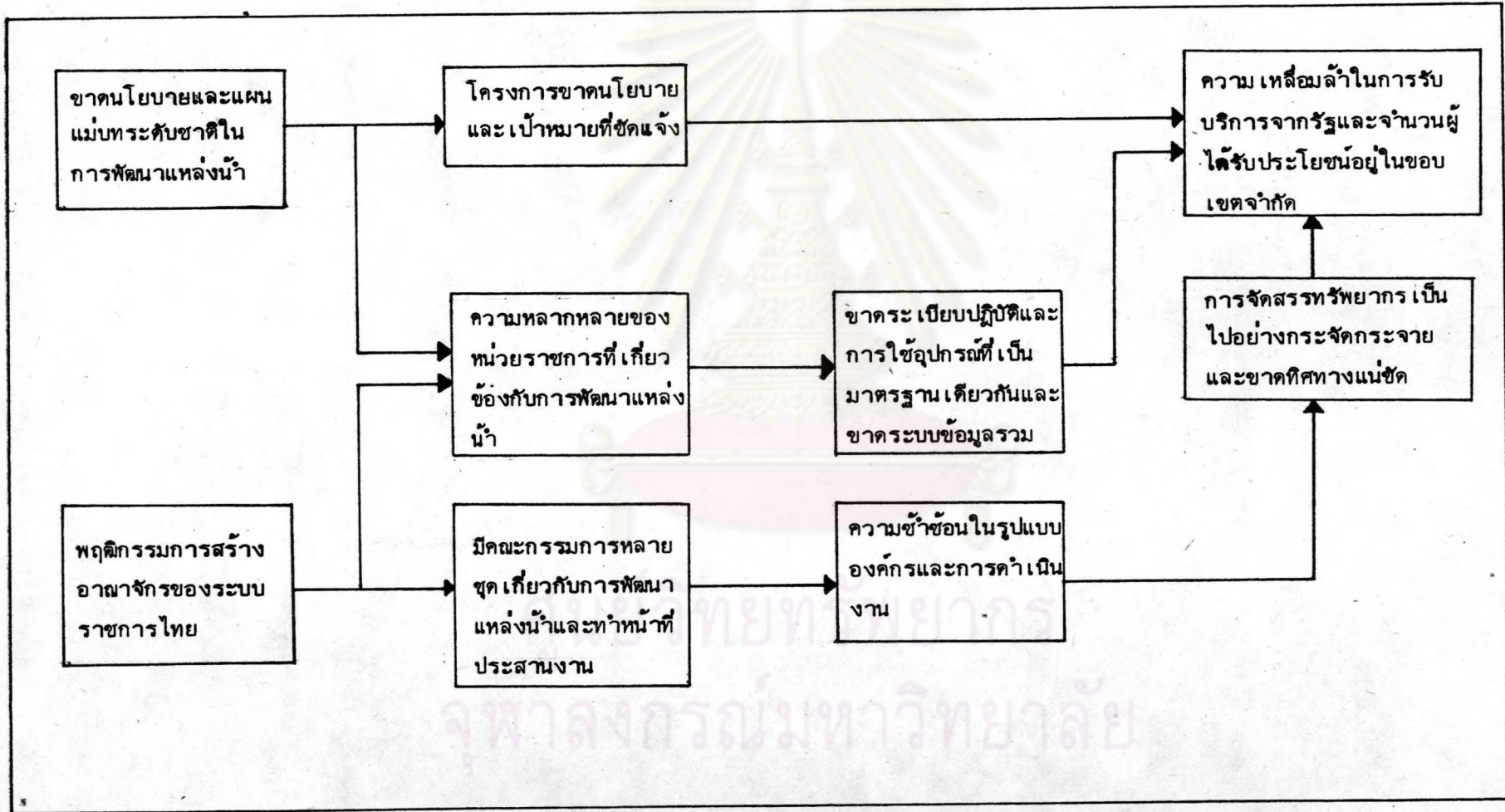
ปัญหาการจัดองค์การบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำ

๑. แม้ว่าการพัฒนาแหล่งน้ำในประเทศไทยจะได้ดำเนินการมานานแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีแนวนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำโดยส่วนรวมในในการใช้ การพัฒนาและ การทำนุบำรุงรักษาที่ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็ขาดแผนแม่บทระดับชาติที่จะผสมผสานการ ดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การขาดแนวนโยบายและแผน แม่บทระดับชาติ เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำกับพฤติกรรมกรรมการสร้างอาคารของหน่วยราชการ ไทยดังกล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ เปิดโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ ขยายบทบาทหน้าที่ของตน เข้าไปมีส่วนร่วม ในกิจกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำด้วยมากขึ้นส่งผลให้เกิดความหลายหลาก ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำและทำให้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำของหน่วย งานที่เกี่ยวข้องขาดนโยบายและ เป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน /หน่วยงานแต่ละหน่วยจึง กำหนดนโยบายและ เป้าหมายการดำเนินงานของตนเองขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน ในการระดมทรัพยากรไปในทิศทาง เดียวกันที่ชัดเจน ผลลัพธ์ที่เห็นชัดประการหนึ่งก็คือ ความ เหลื่อมล้ำในการรับบริการของรัฐ เพราะขาดแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำที่ชัดเจนและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะมุ่งพัฒนาพื้นที่ที่จะให้ผลตอบแทนได้ดี เห็นผลในระยะเวลายันสั้น

ตัวอย่างที่ เห็นได้ชัดคือกรณีการพัฒนาแหล่งน้ำตามโครงการการจัดหาน้ำสะอาด ในชนบทฯ ซึ่งเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ ได้กำหนดเป้าหมายที่ชัดแย้งกันอยู่ในตัว กล่าวคือมุ่งให้โครงการนี้ เน้นใน ๓ เรื่องคือ ความสะอาดของน้ำ ความพอเพียงและความ ทัวถึง ซึ่งในการบริหารงานพัฒนาภายใต้ภาวะจำกัดทางด้านทรัพยากรจำเป็นต้องกำหนดให้ ชัดเจนว่าจะ เน้นใน เรื่องใด เป็นสำคัญ เช่น หากจะ เน้นใน เรื่องคุณภาพของน้ำก็ต้องยอม เสียสละในเรื่องความพอเพียง ความทัวถึง เป็นต้น เท่าที่โครงการจัดหาน้ำสะอาดในชน บทฯ ดำเนินงานมา เกือบสองทศวรรษไม่ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และ เป้าหมายในเชิง ปฏิบัติให้ชัดเจน การใช้ทรัพยากรเพื่อการนี้จึง เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย ทุสถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, รายงานการประเมินผลโครงการจัดหาน้ำสะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๑.)

แผนภูมิที่ ๔

โครงสร้างปัญหาการจัดองค์การบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำ



มากกว่าที่จะให้ความสำคัญต่อพื้นที่ที่ด้อยพัฒนาหรือล้าหลัง^๑

๒. จากตารางที่ ๒๑ จะเห็นได้ว่ามีหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งทางตรงและทางอ้อมถึง ๒๖ หน่วยงานกระจัดกระจายอยู่ภายใต้ ๘ กระทรวงโดยแยกเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงถึง ๒๑ หน่วยงานหรือคิดเป็นร้อยละ ๘๐.๗ นอกจากนี้จะสังเกตแบบแผนการทำงาน (pattern of work) ของหน่วยงานในระบบราชการไทยได้ชัดว่า หน่วยราชการมักจะใช้ทรัพยากรงบประมาณส่วนใหญ่ไปในด้านการก่อสร้างแหล่งน้ำใหม่ ๆ โดยไม่ค่อยจะให้ความสำคัญกับการทำนุบำรุงรักษาแหล่งน้ำที่มีอยู่เดิม ดังจะเห็นได้ว่ามีหน่วยงาน ๑๔ หน่วยงานที่มีงบประมาณเพื่อการทำนุบำรุงรักษาหรือคิดเป็นร้อยละ ๖๖.๖ เป็นผลให้แหล่งน้ำที่มีอยู่ในชนบทจำนวนมากไม่อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ เพราะขาดการทำนุบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง

๓. เมื่อแยกแยะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามวัตถุประสงค์ของโครงการของแต่ละหน่วยงานแล้วพบว่าในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและเพื่อการเกษตรมีหน่วยงานถึง ๑๓ หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานอยู่ (ดูแผนภูมิที่ ๕)

๔. ในบรรดากิจกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งหมดปรากฏว่า การขุดบ่อน้ำตื้น การขุดคลองระบายน้ำ การขุดลอกสระหนองบึงมีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานถึง ๔ หน่วยงาน รองลงมาได้แก่การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล การสร้างทำนบฝายน้ำล้น อ่างเก็บน้ำ สระน้ำ มี ๗ หน่วยงานรับผิดชอบอยู่ (ดูตารางที่ ๒๒) สำหรับหน่วยงานที่มีประเภทกิจกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำมากที่สุด กรมประชาสัมพันธ์ กรมการปกครอง กรมชลประทาน สำนัก

^๑ ในขณะนี้ รัฐบาลได้เริ่มกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทในด้านแหล่งน้ำโดยเน้นพื้นที่ชนบทที่อยู่นอก เขตพื้นที่ชลประทานและเป็นโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ดูระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. ๒๕๒๔ ในศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, คู่มือระบบบริหารการพัฒนาชนบท (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ในเต็ดโปรดักชั่น, ๒๕๒๔)

ตารางที่ ๒๑

หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงและโดยอ้อมกับการพัฒนาแหล่งน้ำ

	โดยตรง		โดยอ้อม	
	ก่อสร้าง	บำรุงรักษา	กิจกรรมต่อเนื่อง	ประสานงาน/วิชาการ
<u>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</u>				
๑. สำนักงานปลัดกระทรวง	*			
๒. กรมชลประทาน	*	*		
๓. กรมประมง	*		*	
๔. กรมป่าไม้	*		*	
๕. กรมพัฒนาที่ดิน	*		*	
๖. กรมส่งเสริมสหกรณ์	*		*	
๗. กรมส่งเสริมการเกษตร	*		*	
๘. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร	*		*	
<u>กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี</u> <u>และการพลังงาน</u>				
๙. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ	*	*		
๑๐. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม		*	*	
แห่งชาติ				
<u>กระทรวงมหาดไทย</u>				
๑๑. กรมการปกครอง	*	*	*	
๑๒. กรมการพัฒนาชุมชน	*	*	*	
๑๓. กรมโยธาธิการ	*	*		
๑๔. กรมประชาสงเคราะห์	*			
๑๕. กรมที่ดิน			*	
๑๖. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	*	*	*	
๑๗. การประปานครหลวง	*	*		
๑๘. การประปาส่วนภูมิภาค	*	*		
๑๙. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย				*

ตารางที่ ๒๑ (ต่อ)

ตาราง

หน่วยงาน บทบาทหน้าที่	โดยตรง		โดยอ้อม	
	ก่อสร้าง	บำรุงรักษา	กิจกรรมต่อเนื่อง	ประสานงานสนับสนุนทางวิชาการ
<u>กระทรวงสาธารณสุข</u>				
๒๐. กรมอนามัย	*	*		
<u>กระทรวงคมนาคม</u>				
๒๑. กรมเจ้าท่า		*		
<u>กระทรวงอุตสาหกรรม</u>				
๒๒. กรมทรัพยากรธรณี	*	*		
<u>กระทรวงกลาโหม</u>				
๒๓. กรป. กลาง	*	*		
<u>สำนักนายกรัฐมนตรี</u>				
๒๔. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	*	*	*	
๒๕. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ				*
๒๖. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ การสร้างงานในชนบท	*	*		
รวม	๖๑	๖๕	๑๑	๒

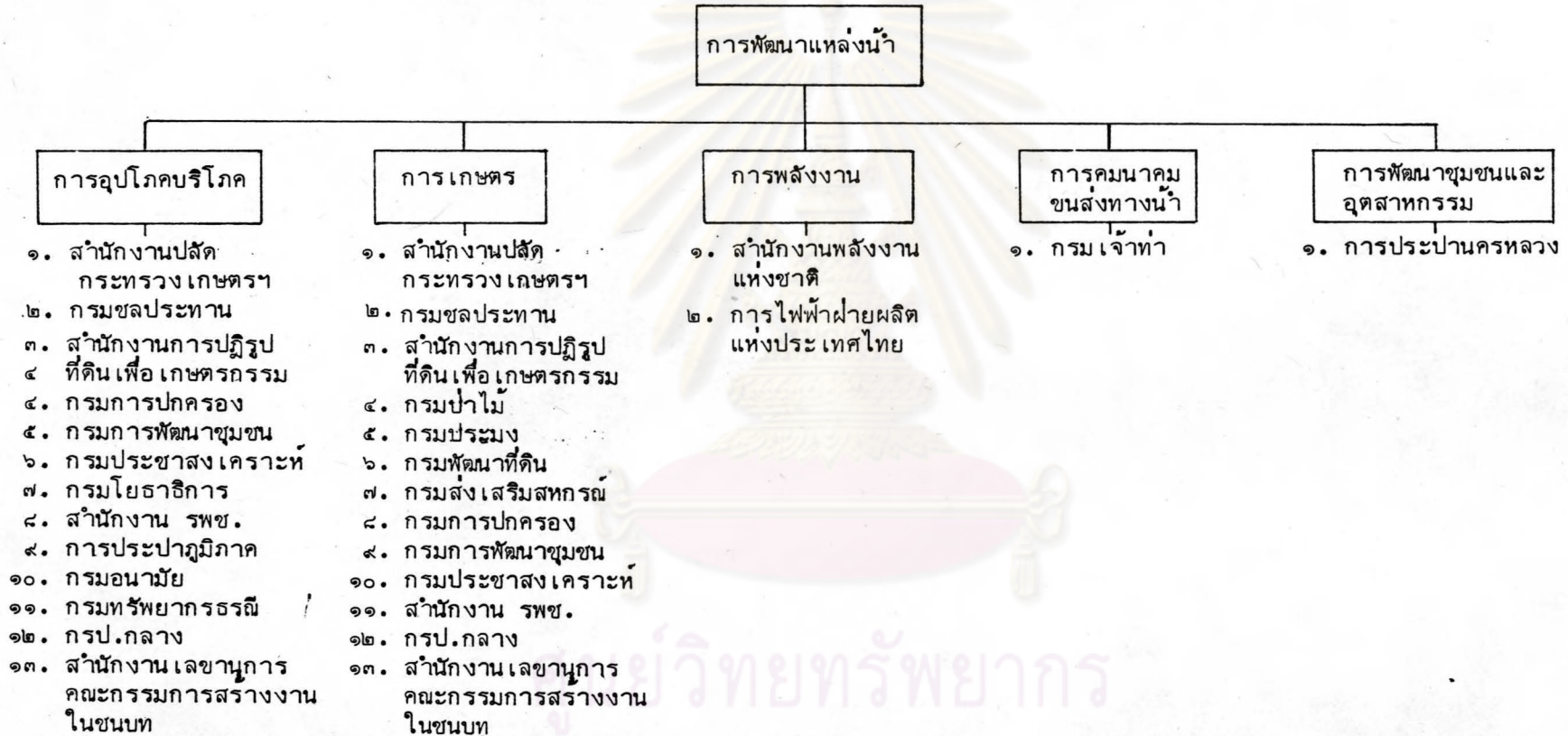
หมายเหตุ : ๑. ตัวชี้วัดบทบาทหน้าที่พิจารณาจากงบประมาณดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ เป็น

...สำคัญ

๒. กิจกรรมต่อเนื่องหมายถึง กิจกรรมที่ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำที่มีอยู่หรือ ได้มีการพัฒนาขึ้นมา

แผนภูมิที่ ๕

หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำแยกตามวัตถุประสงค์และกิจกรรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งาน เร่งรัดพัฒนาชนบทตามลำดับ

๕. ในทางปฏิบัติการดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังเป็นในลักษณะ "ต่างหน่วยต่างทำ" ขาดระเบียบวิธีปฏิบัติและการใช้อุปกรณ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน/ปัญหานี้เห็นได้เด่นชัดในการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งมีหน่วยงานถึง ๑๓ หน่วยงานดำเนินการอยู่โดยต่างหน่วยงานก็มีระเบียบวิธีปฏิบัติและอุปกรณ์แตกต่างกัน นอกจากนี้ในปัจจุบันยังขาดระบบข้อมูลรวมที่จะใช้ในการกำหนดนโยบาย วางแผน ควบคุมการปฏิบัติงานและประเมินผลร่วมกัน ตลอดจนไม่มีแบบฟอร์มมาตรฐานในการเก็บข้อมูล^๑

๖. สืบเนื่องจากความหลายหลากของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำดังกล่าวมาในข้อ ๑. - ๕. ทำให้มีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในระดับชาติและระดับกระทรวงที่ทำหน้าที่บริหารการพัฒนาแหล่งน้ำถึง ๑๑ ชุด แยกเป็นระดับชาติ ๗ ชุดและระดับกระทรวง ๔ ชุด (ดูแผนภูมิที่ ๓) ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการทั้ง ๑๑ ชุดแล้วปรากฏว่ามีความซ้ำซ้อนกันในหลายประการ (ดูตารางที่ ๒๔)

๖.๑ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ๔ ชุด

๖.๒ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีหน้าที่วางแผน ๔ ชุด

^๑ ในขณะนี้ มีหน่วยงานอย่างน้อย ๓ หน่วยงานกำลังดำเนินการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำในชนบทคือ คณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำสำนัคนโยบายและแผนมหาดไทย และสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนาซึ่งต่างก็มีแบบฟอร์มการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันก่อให้เกิดความสับสนและเป็นการเพิ่มภาระให้แก่เจ้าหน้าที่พื้นที่ที่จะหกรอกข้อมูล ปัญหานี้ได้มาจากการเข้าร่วมประชุมหัวหน้าสำนักงานจังหวัดในเขตพื้นที่ชนบทยกจนวนวันที่ ๑๓-๑๔ มกราคม ๒๕๒๖ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดโดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติและสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สนับสนุนโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตารางที่ ๒๓ แผนการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาท้องถิ่น

ลำดับที่	คณะกรรมการ/คณะผู้บริหาร	คำชี้แจง	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ							รวม	
			กำหนดนโยบาย	วางแผน	กำหนดมาตรการ/หลักเกณฑ์	รวบรวมข้อมูล/ศึกษา/วิเคราะห์	จัดการ/เจรจา	ประสานงาน	ติดตาม/ประเมินผล		
๑	คณะกรรมการวางแผนและเร่งรัดการพัฒนาท้องถิ่น	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๓		•	•		•				๓
๒	คณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดการพัฒนาท้องถิ่น	คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๐๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๔	•	•		•			•		๔
๓	คณะกรรมการบริหารโครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบทที่รวมอำเภอจตุรพักตรพิมาน	คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๔๔/๒๕๖๔	•	•	•	•			•		๖
๔	คณะผู้บริหารวางแผนพัฒนาท้องถิ่น	คำสั่งคณะกรรมการการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ ๑๓/๒๕๖๔	•		•	•			•		๔
๕	คณะกรรมการนิเทศการ	คำสั่งกรม: ส.ร.บ. นวัตกรรม ส.ค. ๒๕๖๖		•					•		๑
๖	คณะกรรมการพัฒนาการเกษตรของประชาชน	คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	•	•	•				•		๔
๗	คณะผู้บริหารประสานการวางแผนโครงการเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม	คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ ๔/๒๕๖๔		•					•		๒
๘	คณะกรรมการพัฒนาการใช้ดินและน้ำในเขตโครงการพัฒนาน้ำใต้ดินเพื่อการเกษตร	คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๒/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓		•					•		๑
๙	คณะกรรมการพัฒนาชุมชนกัญชง	มติคณะรัฐมนตรี		•					•		๒
๑๐	คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการลักลอบค้าและนำออกนอกราชอาณาจักร	คำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ ๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒		•		•			•		๓
๑๑	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	คำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ ๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๒	•		•				•		๓

- ๖.๓ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ๖ ชุด
- ๖.๔ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีหน้าที่สั่งการและเร่งรัดการดำเนินงาน ๔ ชุด
- ๖.๕ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีหน้าที่ประสานงาน ๘ ชุด
- ๖.๖ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีหน้าที่ติดตามประเมินผล ๘ ชุด
- ๖.๗ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีหน้าที่วิจัย ๒ ชุด

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นถึงความหลายหลากของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งมีถึง ๔ ชุดและที่น่าสังเกตได้ชัดเจนนก็คือมีคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการทำหน้าที่ประสานงานถึง ๘ ชุด ชี้ให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาการประสานงานได้เป็นอย่างดี

๗. จากปัญหาความหลายหลากของหน่วยราชการและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำทำให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ เป็นไปอย่างกระจัดกระจายและขาดทิศทางที่แน่ชัด การจัดสรรงบประมาณกำลังคนและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะที่ต่างกรมต่าง เสนอบประมาณตามโครงการของหน่วยงานนั้นผ่านกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณโดยขาดการมองภาพรวม เพื่อการประสานการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งภายในและระหว่างกระทรวง ทำให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำของสำนักงบประมาณ เป็นไปได้โดยไม่สามารถมองเห็นภาพรวมของการพัฒนาแหล่งน้ำได้ว่ามีทิศทางและการกระจายไปในลักษณะใดในปี งบประมาณ ๒๕๒๕ และ ๒๕๒๖ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำเป็นเงิน ๑๐,๔๓๘,๑๐๘,๖๗๐.๓๖ ล้านบาทและ ๘,๕๘๕,๐๘๘,๕๐๐ ล้านบาทตามลำดับ ซึ่งงบประมาณเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในปีงบประมาณ ๒๕๒๕ และ ๒๕๒๖ มีมากกว่างบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งกระทรวงเสียอีกเมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณเดียวกัน (ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ และ ๒๕๒๖ กระทรวงสาธารณสุขมีงบประมาณ ๖,๖๔๑,๔๑๗,๗๐๐ ล้านบาทและ ๗,๙๑๙,๖๔๗.๓๐ ตามลำดับ)

๘. การจัดสรรทรัพยากรงบประมาณดังกล่าวในข้อ ๗. ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการรับบริการจากรัฐและจำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาแหล่งน้ำก็อยู่

ในขอบเขตจำกัดว่ารัฐจะได้ลงทุนด้านพัฒนาแหล่งน้ำไปแล้ว เป็นจำนวนมหาศาลเพื่อยกระดับรายได้ของประชากรเหล่านี้ให้ดีขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ามีความเหลื่อมล้ำในระหว่างชนบทด้วยกันเองมาก เพราะการลงทุนที่แล้วมามุ่งในเรื่องผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจ เป็นสำคัญโดยเฉพาะโครงการเงินกู้ต่างประเทศ^๑ ทั้งนี้ยังเป็นผลมาจากการขาดนโยบายและแผนแม่บทระดับชาติ เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำที่ชัดเจนด้วย

ข้อเสนอแนะในการจัดองค์การบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำ

๑. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

๑.๑ เร่งรัดให้มีการจัดทำแผนนโยบายและแผนแม่บทระดับชาติ เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบในการชี้ทำและผสมผสานการดำเนินงานพัฒนาแหล่งน้ำของหน่วยงานปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ เร่งปรับปรุงการจัดองค์การบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำให้มีเอกภาพและการประสานงานในทุกระดับโดยมีหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนแม่บทและประสานงานพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ

๑.๓ กระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำจากส่วนกลางไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะในแง่ของการบริหารงบประมาณเพื่อการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก

๑.๔ ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ ควรให้ความสำคัญต่องานซ่อม บำรุงรักษาแหล่งน้ำและกิจกรรมต่อเนื่องด้วย

๒. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

๒.๑ ในการปรับปรุงองค์การบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำยึดหลักของ เอกภาพ

^๑ สำนัก เลขาธิการคณะอนุกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ โครงสร้างแผนพัฒนาแหล่งน้ำในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน เลขาธิการคณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำ, ๒๕๒๔), หน้า ๑๓.

การประสานงานและการใช้ประโยชน์จากองค์กรที่มีอยู่เดิมให้มากที่สุด ดังนั้นแนวทางการปรับปรุงที่เหมาะสมคือ การมีหลายหน่วยงานร่วมปฏิบัติงานพัฒนาแหล่งน้ำโดยมีองค์กรในรูปคณะกรรมการ เป็นผู้ประสานเพียงองค์กรเดียว

๒.๒ การจัดองค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำตามแนวทางดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยการปรับปรุงคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องน้ำที่มีอยู่หลากหลายในปัจจุบันนี้ให้มี เอกภาพและการประสานงานในทุกระดับซึ่งมีตัวแบบในการจัดองค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำ ๒ ตัวแบบดังนี้

ตัวแบบที่ ๑

๑. ยุบรวมคณะกรรมการวางแผนและ เร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำ คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำ คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนโครงการ เชื่อมและอ่างเก็บน้ำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการบริหารโครงการจัดให้มีน้ำสะอาดในชนบทที่วราชอาณาจักรและคณะกรรมการประสานงานและ เร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำ เข้าเป็น "คณะอนุกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ (อพน.)" ของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ก.ช.)

สำหรับคณะกรรมการโครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง คณะกรรมการเกี่ยวกับ เรื่องน้ำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการในระดับกระทรวงของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงอุตสาหกรรมให้คงไว้ตามเดิม เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีลักษณะ เฉพาะ เรื่องและ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการมากกว่า เป็นองค์กรกำหนดนโยบาย

๒. องค์ประกอบของ อพน. ที่จะจัดตั้งใหม่ควรประกอบด้วย

- ๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ
- ๒) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เกษตร เป็นอนุกรรมการ และสหกรณ์
- ๓) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย "
- ๔) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข "
- ๕) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม "

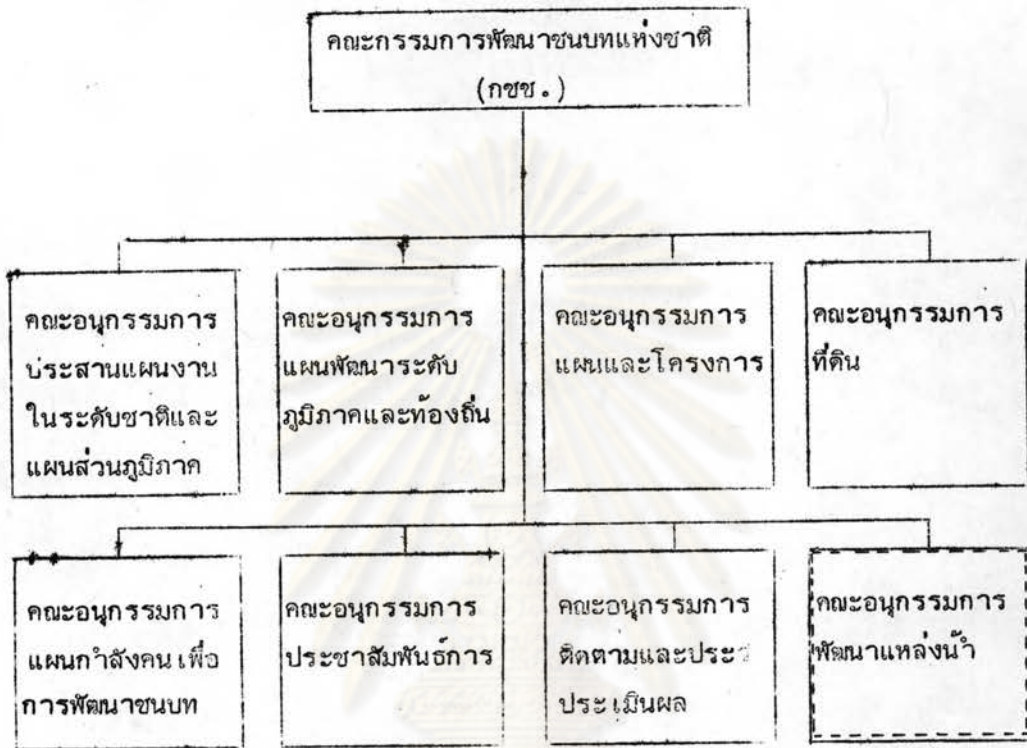
๖) รองปลัดกระทรวง เกษตร และสหกรณ์	เป็นอนุกรรมการ
๗) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย	"
๘) รองปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	"
๙) รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข	"
๑๐) ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต	"
๑๑) ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค	"
๑๒) รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	"
๑๓) รองเลขาธิการทหาร	"
๑๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒-๓ คน	"
๑๕) รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	"

๓. หน้าที่ของ อพน. ควรจะครอบคลุมถึงการกำหนดนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำ
และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและอนุกรรมการที่ผูก เลิก ไปดังนี้

- ๑) กำหนดแนวนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำแห่งชาติโดยแยก เป็นพื้นที่ใน เขต
ชลประทานและนอก เขตชลประทาน
- ๒) เสนอพื้นที่ เป้าหมายเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อให้ กชช. พิจารณา
- ๓) กำหนดบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง
ในการพัฒนาแหล่งน้ำและประสานการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าว
- ๔) กำหนดแผนงาน โครงการและเป้าหมายให้ส่วนราชการและรัฐ-
วิสาหกิจที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบทและนโยบาย
การพัฒนาแหล่งน้ำตลอดจนแผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๕) พิจารณา เสนอวงเงิน เพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำ
และแผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๖) กำกับการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในส่วนที่
เกี่ยวกับพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๗) ดำเนินการอื่นใดที่ กชช. มอบหมาย

แผนภูมิที่ ๖

ตัวแบบการจัดองค์กรการบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำในรูปคณะกรรมการ



----- หมายถึง เสนอแนะใหม่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวแบบที่ ๒

๑. จัดตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำแห่งชาติ" (กพน.) โดยยุบรวมคณะกรรมการและอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำในระดับชาติทั้งหมด และคณะกรรมการบริหารโครงการจัดหาน้ำสะอาดในชนบทที่พระราชอาณาจักร ส่วนคณะกรรมการและอนุกรรมการของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์และกระทรวงอุตสาหกรรมให้คงไว้ดังเดิม เพราะเป็นองค์กรที่มีลักษณะ เฉพาะ เรื่องและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการมากกว่าเป็นองค์กรกำหนดนโยบาย

๒. องค์ประกอบของ กพน. ที่จะจัดตั้งใหม่ ควรประกอบด้วย

- | | |
|-------------------------------------------------|-------------------|
| ๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ | เป็นกรรมการ |
| ๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม | " |
| ๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข | " |
| ๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม | " |
| ๖) ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ | " |
| ๗) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | " |
| ๘) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข | " |
| ๙) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม | " |
| ๑๐) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | " |
| ๑๑) เลขาธิการทหาร | " |
| ๑๒) ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต | " |
| ๑๓) ผู้ว่าการประปาภูมิภาค | " |
| ๑๔) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | " |
| ๑๕) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน | " |

- ๑๖) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒-๓ คน เป็นกรรมการ
 ๑๗) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ "

๓. หน้าที่ของ กพน. ครอบคลุมถึงการกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอนุกรรมการที่ยุบเลิกไปดังนี้

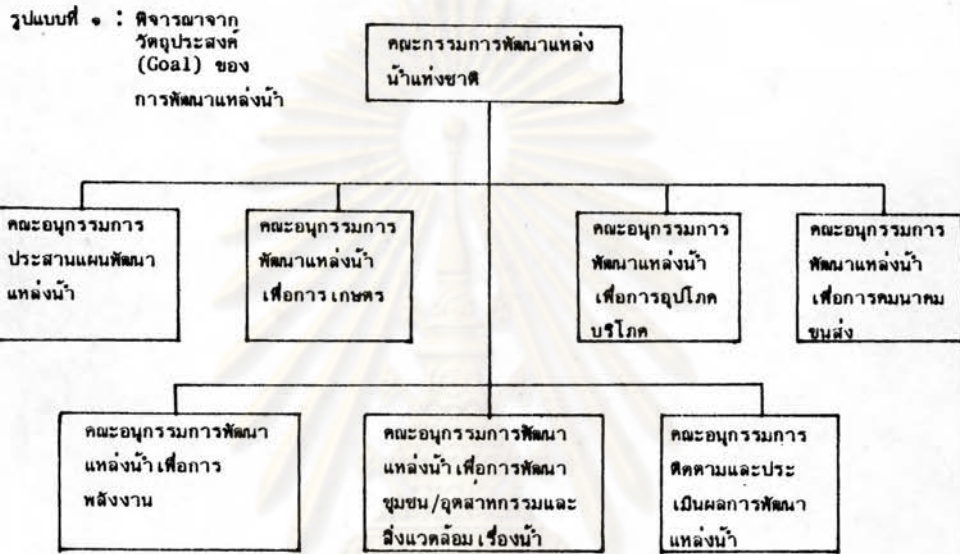
- ๑) กำหนดแนวนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำแห่งชาติและนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำแต่ละประเภท
- ๒) เสนอพื้นที่ เป้าหมาย เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา กำหนด
- ๓) กำหนดบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนาแหล่งน้ำและประสานการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าว
- ๔) กำหนดแผนงาน โครงการและเป้าหมายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำ ตลอดจนแผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๕) พิจารณา เสนอวงเงิน เพื่อดำเนินการตามแนวนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำ และแผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๖) กำหนดแนวทางและวิธีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำและแผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๗) กำกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำ
- ๘) ดำเนินการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กพน. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควร แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็น โดยมีรูปแบบในการดำเนินการ ๒ รูปแบบคือ รูปแบบแรกพิจารณาจากวัตถุประสงค์ (goal) ของการพัฒนาแหล่งน้ำ รูปแบบที่สอง พิจารณาจากขนาด (size) ของการพัฒนาแหล่งน้ำ (ดูแผนภูมิที่ ๗)

๒.๓ เมื่อเปรียบเทียบการจัดองค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำระหว่างตัวแบบที่ ๑ และตัวแบบที่ ๒ แล้ว ตัวแบบที่ ๑ น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบท

แผนภูมิที่ ๗

รูปแบบการจัดองค์กรคณะกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำแห่งชาติ



รูปแบบที่ ๒ : ศึกษาขนาด (size) ของการพัฒนาแหล่งน้ำ



มากกว่าตัวแบบที่ ๒ ทั้งนี้เพราะในประการแรก ปัจจุบันมีการพัฒนาแหล่งน้ำนับเป็นนโยบายสำคัญอันหนึ่งของนโยบายพัฒนาชนบท โดยนโยบายพัฒนาชนบทในด้านแหล่งน้ำมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดหาแหล่งน้ำให้แก่ประชาชนในชนบทที่อยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทานและมีความขาดแคลนน้ำให้ได้มีน้ำใช้อย่างทั่วถึง ดังนั้นการที่คณะกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ (อพท.) เป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) จะทำให้การกำหนดและการดำเนินงานตามนโยบายพัฒนาชนบทในด้านแหล่งน้ำเป็นไปโดยสอดคล้องกันนโยบายพัฒนาชนบทด้านอื่น ๆ ด้วย ประการที่สองการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ (อพท.) จะเป็นการลดปัญหาด้าน เอกภาพและการประสานงานในการบริหารการพัฒนาชนบทเพราะไม่เป็นการตั้งองค์กรเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทในระดับชาติขึ้นมาอีกและเนื่องจากเรื่องน้ำเป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งของการพัฒนาชนบทจึงไม่เหมาะที่จะแยกไปจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่

๒.๔ ในการดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำขององค์กรในรูปของคณะกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำ (อพท.) จะมีประสิทธิภาพได้จำเป็นต้องมีสำนักงานเลขานุการที่เข้มแข็งเพื่อทำหน้าที่

๑) กำหนดแผนปฏิบัติงานประจำปี พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ประสานงบประมาณเพื่อการดำเนินงาน

๒) เป็นศูนย์ข้อมูล เกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาโยบายแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำต่อไป

๓) ประสานงานกับหน่วยงานปฏิบัติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๔) กำหนดขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติและหลักการในการพิจารณาคัดเลือกโครงการ

๕) กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ อุปกรณ์ที่ใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำแต่ละประเภทให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๖) ประสานงานในการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

๒.๕ สำนักงานเลขานุการที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ควรจะเป็นหน่วยงานในระดับกอง ซึ่งการที่จะให้สังกัดหน่วยงานใดจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านความสนใจของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานนั้นที่พร้อมจะสนับสนุนงานนี้ให้มีประสิทธิภาพและเร่งรัด

ปฏิบัติงานตามที่กำหนด เป็นหน้าที่ไว้ และความเหมาะสมในด้านการบริหารที่จะทำหน้าที่ เป็นองค์กรกลางประสานการพัฒนาแหล่งน้ำและสามารถเชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ ได้จากเหตุผลดังกล่าวสำนักงาน เลขาธิการควรให้เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้เพราะในขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) ก็ทำหน้าที่ เป็นแกนกลางในการประสานงานพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาลและเป็น สำนักงาน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติอยู่แล้ว ในการจัดตั้งสำนักงาน เลขาธิการของคณะกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำตามข้อ เสนอดังกล่าวมีแนวทางดำเนินการได้ ๒ แนวทางคือ

แนวทางแรก รวมงานของ ศปช. ซึ่งขณะนี้ เป็นเพียงหน่วยงานภายใน ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้ากับกองโครงการ ชนบทโดยการ เพิ่มอัตรากำลังให้ เหมาะสมกับขอบ เขตอำนาจหน้าที่การแบ่งงานภายในกอง โครงการชนบทใหม่ โดยกองโครงการชนบทจะทำหน้าที่ เป็นสำนักงาน เลขาธิการของ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติและของคณะอนุกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำด้วย แต่ในแนวทางนี้มีจุดอ่อนอยู่ที่หากในอนาคตมีความจำเป็น ต้องตั้งคณะอนุกรรมการในลักษณะ เช่นเดียวกับ คณะอนุกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำก็จะทำให้ภารกิจของกองโครงการชนบทมีมากและมีขอบ เขตกว้างขวางจนอาจทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ได้

แนวทางที่สอง ปรับปรุงขีดความสามารถของศูนย์ วิเคราะห์และประสาน แผนปฏิบัติการในด้านอัตรากำลังให้ เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งนี้ในปัจจุบันศูนย์ วิเคราะห์ฯ รับผิดชอบงานด้านแผนปฏิบัติการพัฒนาแหล่งน้ำและทำหน้าที่ เป็น เลขาธิการของ คณะอนุกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำที่สำนักงานคณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งขึ้น มาอยู่แล้ว ซึ่งแนวทางที่สองนี้น่าจะ เหมาะสมและสามารถกระทำได้ดีกว่าแนวทางแรก

๒.๖ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดองค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำในระดับชาติ ควรกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการพัฒนาการแหล่งน้ำระดับจังหวัดโดย เป็นคณะอนุกรรมการ ชุดหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำ ระดับจังหวัดและประสานงานการจัดแผนงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำตลอดจนการปฏิบัติ

งานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำในจังหวัด (ดูแผนภูมิที่ ๘) ;

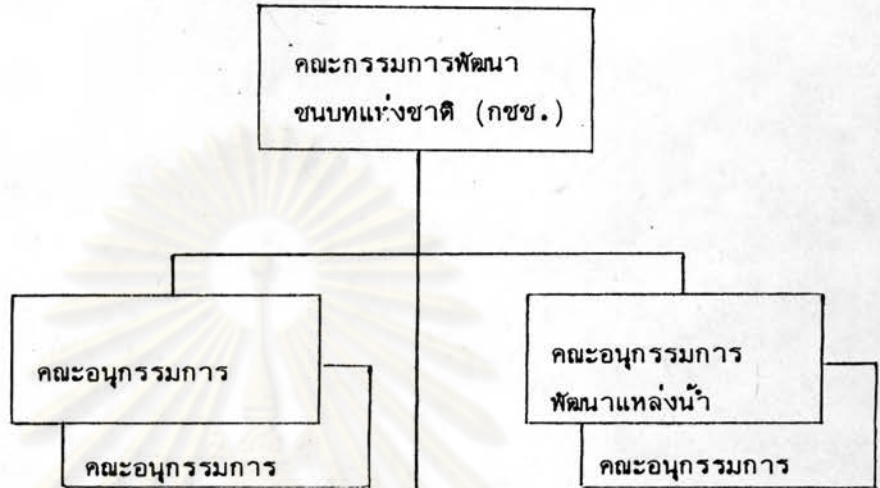
๒.๗ นอกเหนือจากการจัดองค์การบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำดังกล่าวมาแล้วข้างต้นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นในขณะนี้ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการใช้น้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็กซึ่งตามระเบียบดังกล่าวนี้มีการมอบหมายให้องค์กรในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านคือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาตำบลและคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านตามลำดับรับผิดชอบในการจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำขนาดเล็กและบริหารการใช้น้ำจากโครงการให้เกิดประโยชน์ตลอดจนดูแลและบำรุงรักษาแหล่งน้ำในเขตท้องที่ แนวทางการดำเนินงาน เช่นนี้นับเป็นสิ่งที่ดีที่จะกระจายหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำนุบำรุงรักษาแหล่งน้ำให้องค์กรระดับต่าง ๆ ในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ แต่สิ่งหนึ่งที่ได้ดำเนินการควบคู่กันไปด้วยคือ การกระจายอำนาจทางด้านงบประมาณโดยเฉพาะงบประมาณด้านบำรุงรักษาแหล่งน้ำไปให้องค์กรเหล่านั้น เป็นผู้บริหารงบประมาณ คงกระจายแต่หน้าที่ส่วนงบประมาณด้านการบำรุงรักษายังรวมอยู่ที่หน่วยงานเจ้าของโครงการ การที่มอบให้องค์กรประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติหน้าที่บำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดให้อยู่ในสภาพดีและสามารถใช้ประโยชน์ได้นั้นจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะขีดความสามารถด้านการคลังขององค์กรประชาชนในท้องถิ่นมีจำกัด ดังนั้นหน้าที่ในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำก็จะตกอยู่กับหน่วยราชการ เป็นส่วนใหญ่ เช่น เดิม ซึ่งก็มีปัญหาในด้านการให้บริการไม่ทั่วถึงดัง เช่นที่ผ่านมา

๑ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดไว้ว่ากรณีแหล่งน้ำขนาดเล็กที่มีอยู่เดิมหรือได้ปรับปรุงหรือจัดทำหรือจัดสร้าง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ หากโอน เป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ แต่หากไม่ได้โอนให้เป็นทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดการบำรุงรักษาและซ่อมแซม เฉพาะกรณีที่เกินขีดความสามารถของคณะกรรมการแต่ละระดับหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้

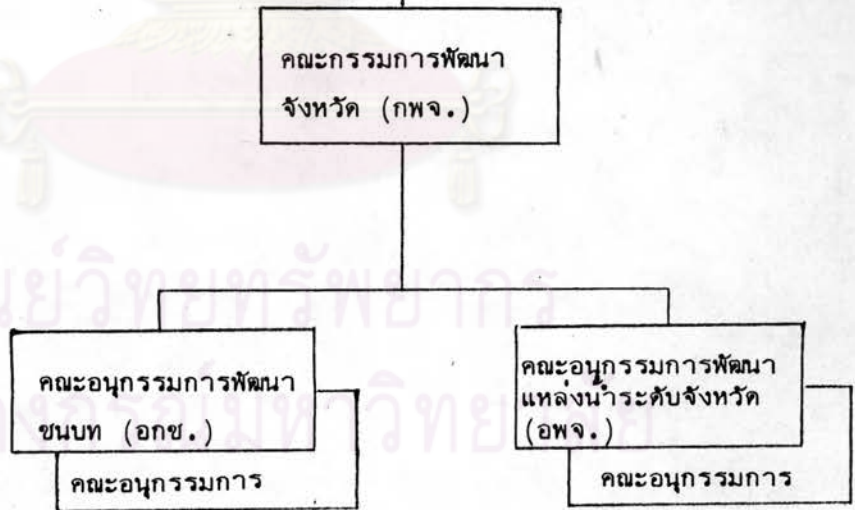
แผนภูมิที่ ๔

การจัดองค์กรบริหารการพัฒนาแหล่งน้ำที่เสนอแนะใหม่

ระดับชาติ



ระดับจังหวัด



สรุป

ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะมีการปรับปรุงองค์การบริหารการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพและการประสานงานโครงการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ขึ้นมาก็ตาม แต่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจกรรมการพัฒนาชนบทต่าง ๆ เช่น แหล่งน้ำ ถนนในชนบท การพัฒนาอาชีพ เป็นต้น ก็ยังมีความหลากหลายอยู่มากทั้งในรูปคณะกรรมการและหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังเช่นในกรณีการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ให้เห็นในบทนี้ว่า ความหลากหลายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำก่อให้เกิดการไม่ประสานงานออร์กับยังขาดนโยบายและแผนแม่บทระดับชาติ เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำเท่าที่ผ่านมาขาดทิศทางที่แน่ชัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างก็กำหนดนโยบาย เป้าหมายและวิธีปฏิบัติตลอดจนวัสดุและอุปกรณ์ การพัฒนาแหล่งน้ำแตกต่างกันในขณะเดียวกันการมีคณะกรรมการและอนุกรรมการระดับชาติถึง ๘ ชุดทำหน้าที่ประสานงานการพัฒนาแหล่งน้ำชี้ให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหา การประสานงานที่เกือยกันอัน เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาลและการพัฒนาประเทศไทยส่วนรวม ประเด็นสำคัญในที่นี้ก็คือปัญหาดังกล่าวนี้จำเป็นต้องริบคำ เนิ่นการแก้ไขหากรัฐบาลต้องการให้การพัฒนาชนบทบรรลุจุดมุ่งหมาย รัฐบาลจะต้อง เร่งคำ เนิ่นการปรับปรุงการจัดองค์กรบริหารกิจกรรมสำคัญของการพัฒนาชนบททั้งในรูปคณะกรรมการและหน่วยราชการให้มี เอกภาพและการประสานงานในทุก ระดับ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย