

## Legal and Institutional Feasibility of Establishing the Eastern Coast River Basin Office as a Public Organization

Suriya Panyajitr<sup>1\*</sup> Jitraporn Somyanontanakul<sup>2</sup> and Chulaluk Pokasook Panyajitr<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University, Thailand

<sup>2</sup> College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Thailand

<sup>3</sup> Faculty of Law, Mahasarakham University, Thailand

\* Corresponding author. E-mail: [ajsuriya2660@gmail.com](mailto:ajsuriya2660@gmail.com)

### ABSTRACT

Thailand's transition toward basin-based water governance has advanced through the Water Resources Act and the establishment of river basin committees. However, the operational backbone at basin level, a dedicated basin office with adequate legal personality, authority, and administrative flexibility, remains underdeveloped. This article investigates (1) the legal and institutional problems and constraints, and (2) the feasibility of establishing the Eastern Coast River Basin Office as a public organization, while identifying legal reform proposals required to make such institutionalization workable. The study employs doctrinal legal research combined with policy-institutional analysis by reviewing relevant primary legislation, secondary legislation, and cross-sectoral legal regimes that intersect with basin management, including water law, special economic development law, town planning law, disaster prevention law, forestry and land law, and local government law. The findings indicate that the key barriers are not merely administrative but structural: fragmented mandates across agencies, limited delegation and enforceability of basin-level decisions, misalignment between basin plans and sectoral/territorial planning instruments, and the absence of a basin-level juristic entity capable of administering budgets, personnel, procurement, data integration, and regulatory tools such as permits and water charges. Feasibility analysis suggests two principal legal pathways: (i) amending the core water law to explicitly enable a basin office as a public organization and adjusting related provisions on regional administrative structures; and (ii) adopting an interim reorganization approach through secondary legislation while concurrently preparing a public organization instrument under the applicable public organization framework. This article contributes new knowledge by proposing an institutional design logic that bridges the gap between multiple laws but lacking institutional linkage through a basin office as a “bridging institution.” The article synthesizes findings into a problem–constraint–proposal matrix and four operational principles, such as Legal Personality First, Plan–Budget Linkage, Cross-sector Integration by Design, and Accountable Flexibility, to guide policymakers in establishing a basin office that is both flexible and accountable under public law.

**Keywords:** River Basin Governance, Public Organization, Water Law, Legal Reform,  
Eastern Coast River Basin

# ความเป็นไปได้เชิงกฎหมายและเชิงสถาบันในการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นองค์กรมหาชน

สุริยา ปัญญาจิตร<sup>1\*</sup> จิตราภรณ์ สมยานนทนากุล<sup>2</sup> และ จุฬาลักษณ์ โภคาสุข ปัญญาจิตร<sup>3</sup>

<sup>1</sup> คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด ประเทศไทย

<sup>2</sup> วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประเทศไทย

<sup>3</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ประเทศไทย

\* Corresponding author. E-mail: [ajsuriya2660@gmail.com](mailto:ajsuriya2660@gmail.com)

## บทคัดย่อ

การขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำของประเทศไทยมีความก้าวหน้าขึ้นจากการมีกฎหมายแม่บทด้านน้ำและการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำในหลายพื้นที่ ทว่ากลไกปฏิบัติการระดับลุ่มน้ำที่ต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชิงข้อมูล แผนงาน ความร่วมมือ และเครื่องมือกำกับดูแล เช่น การอนุญาตใช้น้ำ การเรียกเก็บค่าใช้น้ำ และการติดตามประเมินผล ยังมีข้อจำกัดสำคัญด้านฐานะทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ และความคล่องตัวทางการบริหาร บทความนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ (1) ปัญหาและอุปสรรคเชิงกฎหมายและเชิงสถาบัน และ (2) ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นองค์กรมหาชน รวมถึงเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นต่อการทำให้การจัดตั้งดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยใช้การวิจัยเอกสาร โดยใช้ลักษณะการวิจัยเชิงนิติศาสตร์ ผสานการวิเคราะห์นโยบายและสถาบัน โดยทบทวนกฎหมายหลัก กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำและกิจการที่ทับซ้อน ได้แก่ กฎหมายด้านน้ำ การพัฒนาเขตพิเศษ การผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายป่าไม้และที่ดิน และกฎหมายท้องถิ่น ผลการศึกษาชี้ว่า อุปสรรคหลักล้วนปรากฏในเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การกระจายอำนาจหน้าที่ในหลายหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกัน ข้อจำกัดการมอบอำนาจและความผูกพันของแผนระดับลุ่มน้ำกับแผนและงบประมาณของหน่วยงาน การไม่เชื่อมโยงระหว่าง “แผนลุ่มน้ำ-แผนพัฒนาเขต-ผังเมือง” และการไม่มีนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำที่จัดการงบประมาณ บุคลากร จัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูล และเครื่องมือกำกับ เช่น การอนุญาตและค่าใช้น้ำได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้จากการประเมินความเป็นไปได้พบ 2 แนวทางกฎหมายสำคัญ คือ (1) การปรับแก้กฎหมายหลักด้านน้ำเพื่อรองรับการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชน พร้อมปรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างส่วนภูมิภาค และ (2) การใช้แนวทางเชิง “จัดโครงสร้างชั่วคราว” ผ่านกฎหมายลำดับรองควบคู่กับการเตรียมเครื่องมือจัดตั้งองค์กรมหาชน สำหรับคุณค่าเชิงองค์ความรู้ใหม่นั้น บทความนี้เสนอตรรกะการออกแบบสถาบันที่เติมเต็มช่องว่างของการที่มีกฎหมายหลายฉบับแต่มีจะขาดสถาบันเชื่อมโยง โดยแสดงให้เห็นว่าสำนักงานลุ่มน้ำสามารถเป็น “สถาบันเชื่อมโยง” ได้อย่างไร นอกจากนั้น บทความนี้ยังเสนอ “ตารางสรุปปัญหา-อุปสรรค-ข้อเสนอแก้กฎหมาย” และหลักการเชิงปฏิบัติ 4 ประการ (ฐานะนิติบุคคลเป็นลำดับแรก การเชื่อมโยงแผนกับงบประมาณ การบูรณาการข้ามภาคส่วนโดยการออกแบบเชิงกฎหมาย และความยืดหยุ่นที่มาพร้อมความรับผิดชอบ) เพื่อเป็นฐานการออกแบบสถาบันระดับลุ่มน้ำที่มีทั้งความคล่องตัวและความรับผิดชอบตามกฎหมายมหาชนต่อไป

**คำสำคัญ:** ธรรมชาติบำบัดน้ำ, องค์กรมหาชน, กฎหมายทรัพยากรน้ำ, การปรับปรุงกฎหมาย, ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

© 2026 JSSP: Journal of Social Science Panyapat

## บทนำ

การจัดการทรัพยากรน้ำร่วมสมัยมีลักษณะเป็นปัญหา “สหวิทยาการและสหภาคส่วน” (cross-sectoral) โดยเกี่ยวพันทั้งมิติความมั่นคงน้ำ เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ ระบบนิเวศ และความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management หรือ IWRM)

ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นกรอบคิดสำคัญที่ต้องอาศัย (ก) สิ่งแวดล้อมเอื้อ (นโยบาย-กฎหมาย) (ข) กรอบสถาบัน (องค์กร/กลไก) และ (ค) เครื่องมือบริหารจัดการ (ข้อมูล แผน เครื่องมือกำกับ) ที่ดำเนินไปอย่างสมดุล (Global Water Partnership [GWP], 2000)

อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย “ช่องว่างสำคัญ” มีได้อยู่ที่การประกาศใช้แนวนโยบายหรือการตั้งคณะกรรมการในเชิงรูปแบบเท่านั้น หากแต่อยู่ที่การทำให้กลไกระดับลุ่มน้ำมี “ฐานะทางกฎหมายและศักยภาพเชิงปฏิบัติการ” เพียงพอที่จะเชื่อมระหว่างนโยบายส่วนกลางกับการปฏิบัติในพื้นที่ (Blomquist et al., 2005; OECD, 2015; Ostrom, 2010) กล่าวคือ ต้องมีหน่วยงานระดับลุ่มน้ำที่ทำหน้าที่เป็น “แกนกลาง” ของข้อมูล การวิเคราะห์ การประสานแผนและงบประมาณ และการติดตามกำกับ โดยสามารถทำงานข้ามหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักความรับผิดชอบ (accountability) ตามกฎหมายมหาชน (Ansell & Gash, 2008)

เมื่อพิจารณาเฉพาะกรณีลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกซึ่งมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์เป็นพิเศษ ลุ่มน้ำนี้มีพื้นที่รวมประมาณ 13,524 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมจังหวัด ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราดและฉะเชิงเทรา (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2567) ทั้งนี้ลุ่มน้ำนี้ประสบปัญหาสำคัญที่ซับซ้อนและทับซ้อนกัน ได้แก่ (1) ปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคเกษตร อุตสาหกรรม และเมือง โดยเฉพาะในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งความต้องการน้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และโครงสร้างพื้นฐาน (2) ปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งที่เกิดสลับกันตามฤดูกาล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพลุ่มน้ำ (3) ปัญหาคุณภาพน้ำและมลพิษจากการระบายน้ำเสียจากแหล่งอุตสาหกรรมและชุมชน และ (4) ความเสี่ยงจากการรุกรานของน้ำเค็มในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรและระบบนิเวศ (จิตรภรณ์ สมยานนทนากุลและคณะ, 2568) นอกจากนี้ กิจกรรมอุตสาหกรรม เมือง และโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ระบบนิเวศชายฝั่งและความเสี่ยงจากภัยพิบัติมีความซับซ้อน การยกระดับกลไกระดับลุ่มน้ำให้สามารถจัดการความท้าทายเชิงพื้นที่ (place-based challenges) จึงต้องพิจารณา “รูปแบบองค์กร” ที่เหมาะสม ในบริบทดังกล่าวบทความนี้จึงเสนอแนวคิดเรื่อง “สำนักงานลุ่มน้ำ” ในฐานะหน่วยงานระดับลุ่มน้ำที่มีฐานะนิติบุคคล เพื่อเป็นทางเลือกเชิงนโยบาย ในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชิงข้อมูล การวิเคราะห์ การประสานแผนและงบประมาณ และการติดตามกำกับการใช้ น้ำ โดยทำงานคู่กับคณะกรรมการลุ่มน้ำในฐานะ “กลไกตัดสินใจเชิงนโยบาย” อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันสำนักงานลุ่มน้ำในความหมายดังกล่าว **ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้นจริงในลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก** และยังไม่มีความหมายใดกำหนดให้มีนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำที่รับผิดชอบงานประจำอย่างเป็นระบบ สิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบันคือโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำที่อาศัยคณะกรรมการลุ่มน้ำและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคหลายแห่ง ซึ่งแม้จะสามารถขับเคลื่อนงานบางส่วนได้ แต่ยังคงขาด “เจ้าภาพเดียว” ระดับลุ่มน้ำที่มีความต่อเนื่องในเชิงปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของการไม่มีองค์กรระดับลุ่มน้ำที่เป็นนิติบุคคล ทำให้การประสานข้อมูล การจัดทำและขับเคลื่อนแผนลุ่มน้ำ และการใช้เครื่องมือกำกับ เช่น การอนุญาตใช้น้ำและค่าใช้น้ำ มีลักษณะแยกส่วนและมีต้นทุนธุรกรรมสูง จากเหตุผลดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งตอบคำถามว่า **จะออกแบบกรอบกฎหมายและสถาบันอย่างไรเพื่อให้สามารถ “จัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในรูปแบบองค์กรมหาชน” ขึ้นใหม่** โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำ ทำหน้าที่เชื่อมโยงกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน ภายใต้หลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการและหลักธรรมาภิบาลน้ำ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเชิงกฎหมาย-สถาบันในการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำให้เป็นองค์กรมหาชนในกรณีลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก
2. เพื่อประเมินความเป็นไปได้เชิงกฎหมายของแนวทางการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชน

## ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแบบการวิจัยเอกสาร โดยมีลักษณะการวิจัยเชิงนิติศาสตร์ (doctrinal legal research) ผสานการวิเคราะห์นโยบายและสถาบัน (policy-institutional analysis) โดยเน้นการอ่านและตีความ บทบัญญัติกฎหมาย การวิเคราะห์ความสอดคล้อง/ทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และการประเมินผลเชิงสถาบัน จากการออกแบบกฎหมาย

### 1. ขอบเขตเอกสารและหน่วยวิเคราะห์

หน่วยวิเคราะห์หลักของการวิจัยคือกรอบกฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กร และกลไกการบริหารจัดการน้ำระดับลุ่มน้ำ รวมถึงกฎหมายข้ามภาคส่วนที่เชื่อมโยงโดยตรงกับการจัดการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเล ตะวันออก ทั้งนี้เพื่อให้การสืบค้นมีความเป็นระบบ ผู้วิจัยจึงกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกกฎหมาย (inclusion criteria) ดังนี้

1) เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือกฎหมายลำดับรองที่ (ก) กำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ หรือกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือ (ข) มีผลโดยตรงต่อการใช้ที่ดิน การพัฒนา เศรษฐกิจเชิงพื้นที่ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่ง ทะเลตะวันออก

2) เป็นกฎหมายและเอกสารนโยบายที่มีผลบังคับใช้หรือได้รับการประกาศใช้ภายในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากรอบการบริหารจัดการน้ำและเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

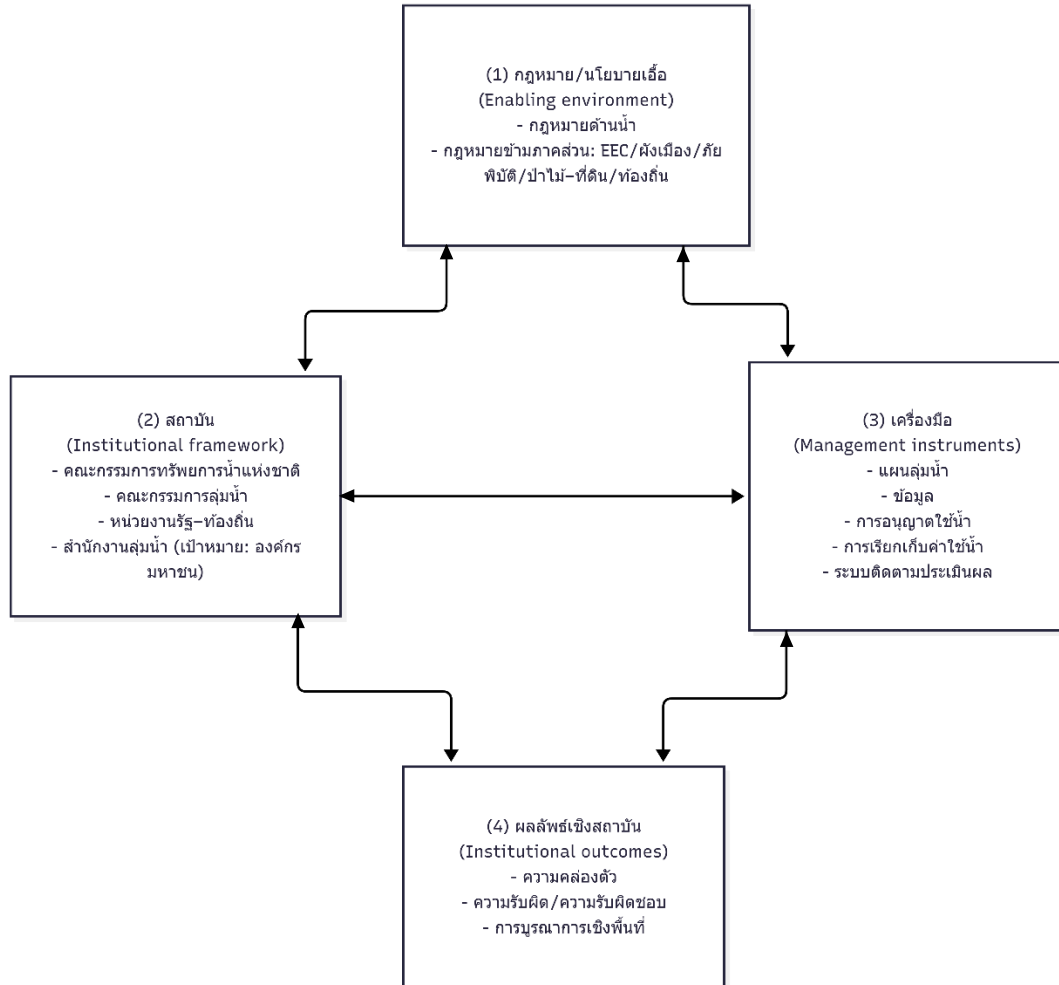
3) เป็นเอกสารทางวิชาการและรายงานเชิงนโยบายที่ใช้กรอบคิด IWRM, water governance หรือการออกแบบสถาบันลุ่มน้ำในบริบทที่ใกล้เคียงกับกรณีศึกษาของประเทศไทย

ภายใต้เกณฑ์ดังกล่าว เอกสารหลักที่นำมาวิเคราะห์จึงประกอบด้วย พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 พระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564 กฎหมายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายป่าไม้และที่ดิน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวกับการใช้น้ำ การอนุญาต และค่าใช้น้ำ รวมถึงรายงานวิจัยเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับประเทศและระดับลุ่มน้ำ

### 2. กรอบการวิเคราะห์

ผู้วิจัยกำหนดกรอบวิเคราะห์ 3 มิติ (สอดคล้องแนวคิด IWRM ของ GWP, 2000) ได้แก่ (1) สิ่งแวดล้อมเอื้อ (enabling environment): กฎหมาย/นโยบายที่เกี่ยวข้องกับลุ่มน้ำ (2) กรอบสถาบัน (institutional framework): โครงสร้างองค์กรและการจัดวางอำนาจหน้าที่ (3) เครื่องมือบริหารจัดการ (management instruments): แผน ข้อมูล ระบบอนุญาต ค่าธรรมเนียม/ค่าใช้น้ำ กลไกติดตามประเมินผล จากนั้นจึงประเมิน “ความเป็นไปได้” โดยเทียบทางเลือกเชิงกฎหมายของการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำให้เป็นองค์กรมหาชนกับทางเลือกการจัดโครงสร้างรูปแบบอื่น

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

กรอบแนวคิดการวิจัยในภาพที่ 1 จัดวางองค์ประกอบสำคัญของการวิเคราะห์การจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำในเชิงสถาบันไว้ 4 มิติที่เชื่อมโยงกันเป็นลำดับ เริ่มจาก “กฎหมาย/นโยบายเอื้อ (enabling environment)” ซึ่งทำหน้าที่เป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของระบบ โดยครอบคลุมทั้งกฎหมายด้านน้ำและกฎหมายข้ามภาคส่วนที่มีผลต่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำ ได้แก่ กฎหมาย/นโยบายเกี่ยวกับ EEC ฝั่งเมือง ภัยพิบัติ ป่าไม้-ที่ดิน และท้องถิ่น เงื่อนไขดังกล่าวกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และบทบาทของ “สถาบัน (institutional framework)” ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานรัฐ-ท้องถิ่น และสำนักงานลุ่มน้ำ (โดยมีเป้าหมายเชิงสถาบันคือการพัฒนาเป็นองค์กรมหาชน) จากนั้น “เครื่องมือ (management instruments)” ถูกระบุเป็นกลไกเชิงปฏิบัติการที่ทำให้การบริหารลุ่มน้ำเดินได้จริง ได้แก่ แผนลุ่มน้ำ ระบบข้อมูล กระบวนการอนุญาตใช้น้ำ การเรียกเก็บค่าใช้น้ำ และระบบติดตามประเมินผล ซึ่งต้องทำงานสอดคล้องกับทั้งกรอบกฎหมายและโครงสร้างสถาบันเพื่อให้การบริหารจัดการลุ่มน้ำมีประสิทธิภาพ ในเชิงตรรกะกรอบแนวคิดนี้ชี้ว่าเมื่อกฎหมายและนโยบายเอื้ออำนวยความสะดวกการจัดวางสถาบัน และสถาบันมีเครื่องมือที่เพียงพอและนำไปใช้ได้จริง ย่อมนำไปสู่ “ผลลัพธ์เชิงสถาบัน (institutional outcomes)” ที่เป็นเป้าประสงค์ของการปฏิรูป ได้แก่ ความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบ/ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และการบูรณาการเชิงพื้นที่ที่สามารถประสานข้ามหน่วยงานและข้ามระดับได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ กรอบแนวคิดยังเน้นให้เห็น “ความเชื่อมโยงแบบย้อนกลับ (feedback loop)” จากผลลัพธ์เชิงสถาบันกลับไปสู่มิติของเครื่องมือและสถาบัน กล่าวคือ เมื่อการดำเนินงานก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงสถาบันจริง ย่อมสร้างฐานข้อมูล บทเรียน และแรงจูงใจใหม่ ๆ ที่ใช้ในการปรับปรุงเครื่องมือบริหารจัดการ (เช่น แผนลุ่มน้ำ ระบบข้อมูล หรือกลไกอนุญาตและค่าใช้น้ำ) รวมถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสถาบันและรูปแบบ

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลน้ำมากยิ่งขึ้น ดังนั้น กรอบนี้จึงทำหน้าที่เป็นเลนส์ในการตอบคำถามวิจัย โดยใช้เพื่อระบุจุดที่เกิดปัญหาและอุปสรรค (เช่น ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่หรือข้อจำกัดของเครื่องมือกำกับ) ประเมินความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำในฐานะองค์กรมหาชน และเชื่อมโยงไปสู่ข้อเสนอการปรับปรุงกฎหมาย/กฎหมายลำดับรองให้รองรับโครงสร้างสถาบันและเครื่องมือที่จำเป็นต่อผลลัพธ์ดังกล่าว รวมทั้งเปิดช่องให้เกิดวงจรการเรียนรู้และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องผ่านกลไก feedback loop นี้ด้วย

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย พบว่า

### 1. ผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเชิงกฎหมาย-สถาบันในการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำให้เป็นองค์กรมหาชนในกรณีลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

#### 1.1 โครงสร้างกฎหมายด้านน้ำและสถาบันลุ่มน้ำ: การวิเคราะห์ฐานเดิมและข้อจำกัดเชิงปฏิบัติการ

กฎหมายแม่บทด้านทรัพยากรน้ำของไทยได้วางโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ โดยกำหนดคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นกลไกกำหนดนโยบายและกำกับระดับประเทศ และจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำในระดับพื้นที่เพื่อเป็นเวทีหลักในการจัดทำแผนและบูรณาการภาคส่วน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561) อย่างไรก็ตาม การมี “คณะกรรมการลุ่มน้ำ” เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้การบูรณาการเกิดขึ้นจริง หากไม่มีหน่วยงานประจำลุ่มน้ำที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ หรือหน่วยปฏิบัติการที่มีทรัพยากรและอำนาจเพียงพอ โดยเฉพาะในลุ่มน้ำที่มีความซับซ้อนสูงและเกี่ยวข้องกับพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ อุปสรรคสำคัญจึงเกิดจากการที่กลไกสำนักงานลุ่มน้ำยังไม่เป็น “นิติบุคคล” และยังไม่สามารถจัดการงานด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำได้อย่างครบวงจร

#### 1.2 แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและข้อท้าทายเชิงผูกพันของแผน

การกำหนดแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระยะยาวเป็นฐานสำคัญของ IWRM ในเชิงนโยบาย โดยแผนระดับชาติและระดับลุ่มน้ำมักครอบคลุมประเด็นด้านอุปสงค์-อุปทาน การป้องกันน้ำท่วม-ภัยแล้ง คุณภาพน้ำ ระบบนิเวศ และการบริหารจัดการเชิงสถาบัน (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2567) อย่างไรก็ตาม ในเชิงปฏิบัติ ปัญหาสำคัญคือ “ความเชื่อมโยงระหว่างแผนลุ่มน้ำกับการจัดสรรงบประมาณและแผนงานของหน่วยงานเจ้าภาพ” ที่ยังขึ้นกับกติกาตามกฎหมาย/ระเบียบงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ส่งผลให้แผนลุ่มน้ำอาจถูกใช้เป็นกรอบอ้างอิงเชิงหลักการ แต่ไม่สามารถกำกับให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรได้จริงอย่างเป็นระบบ

#### 1.3 กฎหมายข้ามภาคส่วนที่ทับซ้อนกับการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

##### 1.3.1 กฎหมายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและอำนาจเชิงพื้นที่ของคณะกรรมการนโยบาย

กฎหมายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกวางโครงสร้างการกำกับพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจเชิงยุทธศาสตร์ผ่านคณะกรรมการนโยบายระดับสูง ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนา และเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับน้ำและสิ่งแวดล้อมโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561; สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2566) ดังนั้น อุปสรรคเชิงสถาบัน คือ เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพื้นที่มี “ศูนย์อำนาจเชิงนโยบาย” เฉพาะ (EEC) แต่การจัดการน้ำมี “ศูนย์อำนาจตามกฎหมายด้านน้ำ” อีกชุดหนึ่ง หากไม่มีหน่วยงานระดับลุ่มน้ำที่มีอำนาจและกลไกประสานที่ชัดเจน อาจเกิดความเสี่ยงด้านความไม่สอดคล้องของลำดับความสำคัญ โครงการลงทุน และมาตรการจัดการอุปสงค์น้ำ

##### 1.3.2 กฎหมายผังเมืองและการกำกับการใช้ที่ดินที่มีผลต่อทรัพยากรน้ำ

กฎหมายผังเมืองทำหน้าที่กำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างเมือง และพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อพื้นที่รับน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ และโครงสร้างพื้นฐานน้ำในลุ่มน้ำ (พระราชบัญญัติการผังเมือง, 2562) ดังนั้น ข้อท้าทายเชิงกฎหมายอยู่ที่การทำให้ “แผนลุ่มน้ำ” มีสถานะเชิงบูรณาการกับผังเมืองรวม/ผังภาคอย่างเป็นรูปธรรม มิฉะนั้น

การขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรมอาจก่อให้เกิดภาระต่อระบบระบายน้ำ คุณภาพน้ำ และความเสี่ยงน้ำท่วม/น้ำแล้งอย่างต่อเนื่อง

### 1.3.3 กฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย: ความขัดแย้งระหว่างการสั่งการกับการบริหารแผน

กฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดโครงสร้างบัญชาการเหตุการณ์และการจัดการภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมีธรรมชาติเป็น “การสั่งการ” (command-and-control) เพื่อการตอบสนองรวดเร็ว (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550) ด้วยเหตุนี้เอง การจัดการน้ำในลุ่มน้ำ โดยเฉพาะน้ำท่วมและภัยแล้ง จึงต้องเชื่อม “ระบบแผนระยะยาว” กับ “ระบบสั่งการฉุกเฉิน” ให้สอดคล้อง หากสำนักงานลุ่มน้ำไม่มีฐานะและข้อมูลที่เข้มแข็งพอ การตัดสินใจเชิงฉุกเฉินอาจแยกส่วนจากแผนและข้อเท็จจริงเชิงระบบ

### 1.3.4 กฎหมายป่าไม้และที่ดิน: ข้อจำกัดเชิงสิทธิในพื้นที่และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานน้ำ

กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินหลายฉบับกำหนดประเภทพื้นที่ สิทธิการใช้ประโยชน์ และเงื่อนไขการดำเนินโครงการในพื้นที่ป่า/ที่สาธารณะ ซึ่งมีผลต่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ แก้มลิง คลองระบายน้ำ และโครงสร้างพื้นฐานน้ำอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นต้น ดังนั้น ข้อท้าทายเชิงสถาบันคือ การทำโครงการน้ำต้องผ่านกระบวนการอนุญาตหลายชั้นและหลายหน่วยงาน หากสำนักงานลุ่มน้ำไม่มีฐานะในการเป็น “เจ้าภาพเชิงสถาบัน” ที่ประสานสิทธิในพื้นที่และกระบวนการอนุญาต จะทำให้โครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอาจล่าช้าและต้นทุนทางธุรการสูง

### 1.3.5 กฎหมายท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ: บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับกำหนดภารกิจเกี่ยวกับการระบายน้ำ การดูแลสาธารณูปโภค การป้องกันภัย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเชื่อมโยงกับการจัดการน้ำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด, 2540; พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496; พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2537) ในเชิงระบบ การกระจายอำนาจมีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการบริการสาธารณะ แต่การจัดการน้ำในลุ่มน้ำต้องอาศัยการประสานข้ามท้องถิ่น หากไม่มีสถาบันกลางระดับลุ่มน้ำที่มีความชอบธรรมและมีทรัพยากรเพียงพอ การประสานงานระหว่างท้องถิ่นอาจไม่ต่อเนื่องและไม่สอดคล้องกับเป้าหมายระดับลุ่มน้ำ

## 1.4 กฎหมายลำดับรองด้านการใช้น้ำ

ภายใต้กฎหมายด้านน้ำ มีการออกกฎหมายลำดับรองจำนวนหนึ่งเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งประเภทการใช้ น้ำ การอนุญาต และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าใช้น้ำ ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงกำกับที่สำคัญของ IWRM อย่างไรก็ตาม เครื่องมือดังกล่าวจะมีประสิทธิผลได้ต้องมีหน่วยงานที่มีศักยภาพเชิงสถาบันในการรับคำขอ พิจารณาอนุญาต ติดตามการใช้น้ำ จัดการข้อมูล และประสานข้อพิพาท หากสำนักงานลุ่มน้ำยังไม่มีฐานะและทรัพยากรเพียงพอ เครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้อาจถูกใช้ได้อย่างจำกัดและไม่เกิดผลต่อการจัดการเชิงพื้นที่

จากผลการวิเคราะห์ในข้อ 1.1–1.4 สามารถมองภาพรวมเชิงกรอบแนวคิด 4 มิติได้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ในมิติ “กฎหมาย/นโยบายเอื้อ (enabling environment)” ผลวิจัยชี้ให้เห็นว่ากฎหมายแม่บทด้านน้ำ แผนแม่บททรัพยากรน้ำ และกฎหมายข้ามภาคส่วนจำนวนมาก (เช่น เขตพัฒนาพิเศษ ผังเมือง ป่าไม้–ที่ดิน และกฎหมายท้องถิ่น) ได้สร้างโครงสร้างกติกาคือกรอบคลุมพื้นที่ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก แต่ยังขาดการออกแบบบทบัญญัติที่จะเชื่อมกฎหมายเหล่านี้เข้าด้วยกันผ่านนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำ ทำให้ “ฐานกฎหมาย” แม้จะมีมากแต่ยังไม่เอื้อต่อการบูรณาการในเชิงปฏิบัติอย่างแท้จริง ในมิติของ “กรอบสถาบัน (institutional framework)” ข้อค้นพบในข้อ 1.1 และ 1.3 สะท้อนอย่างชัดเจนว่าโครงสร้างสถาบันที่มีอยู่เดิม ได้แก่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานส่วนกลาง–ส่วนภูมิภาค กลไกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง แต่ไม่มี “สถาบันกลางระดับลุ่มน้ำที่มีฐานะนิติบุคคล” ทำหน้าที่เชื่อมชุดอำนาจเหล่านี้เข้าด้วยกัน ผลคือเกิดทั้งความซ้ำซ้อนของศูนย์อำนาจและช่องว่างเชิงสถาบัน โดยเฉพาะในประเด็นการกำหนดลำดับความสำคัญ การอนุญาตโครงการน้ำ และการประสานข้ามท้องถิ่นสำหรับมิติ “เครื่องมือบริหารจัดการ (management instruments)” ข้อ 1.2 และ 1.4 แสดงให้เห็นว่าทั้งแผนแม่บท

ทรัพยากรน้ำ แผนลุ่มน้ำ กฎหมายลำดับรองด้านการอนุญาตและค่าใช้น้ำ ล้วนถูกออกแบบมาให้เป็นเครื่องมือของ IWRM แต่ในทางปฏิบัติกลับขาด “เจ้าภาพเชิงสถาบัน” ที่มีขีดความสามารถด้านข้อมูล งบประมาณ และบุคลากรเพียงพอที่จะใช้เครื่องมือเหล่านี้เป็นระบบ ส่งผลให้แผนลุ่มน้ำไม่เชื่อมกับงบประมาณ การอนุญาตและการเรียกเก็บค่าใช้น้ำยังไม่ทำงานในระดับพื้นที่ และการเชื่อมโยงกับผังเมืองหรือแผนเขตพัฒนาพิเศษมีลักษณะยึดตาม “กรอบของแต่ละกฎหมาย” มากกว่ามองจากมุมมองลุ่มน้ำ ในมิติสุดท้าย คือ “ผลลัพธ์เชิงสถาบัน (institutional outcomes)” ผลการศึกษาชี้ว่าภายใต้โครงสร้างปัจจุบัน ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกยังไม่สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่คาดหวังจาก IWRM ได้เต็มที่ ไม่ว่าจะมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบและความโปร่งใสที่ตรวจสอบได้ หรือการบูรณาการเชิงพื้นที่ระหว่างแผนลุ่มน้ำ แผนพัฒนาเขต และผังเมืองอย่างเป็นระบบ ดังนั้น ผลวิจัยในส่วนนี้จึงยืนยันว่า “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” มีได้อยู่ที่การขาดกฎหมายหรือเครื่องมือ หากแต่อยู่ที่การไม่มีนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำที่ทำหน้าที่เป็น “สถาบันเชื่อมโยง” ระหว่าง 3 มิติแรก ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่ข้อเสนอให้จัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในรูปแบบองค์กรมหาชนในส่วนถัดไปของบทความ

## 2. ผลการประเมินความเป็นไปได้เชิงกฎหมายของแนวทางการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชน

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การออกแบบสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นองค์กรมหาชนสามารถตอบโจทย์ “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” ของระบบปัจจุบันได้ใกล้เคียงที่สุด กล่าวคือ (1) เปิดโอกาสให้มีนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำที่สามารถบริหารงบประมาณ บุคลากร ข้อมูล และทรัพย์สินของตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งการประสานหลายหน่วยงานเหมือนโครงสร้างปัจจุบัน (2) เอื้อต่อการจ้างและพัฒนาบุคลากรข้ามสาขา ทั้งด้านกฎหมาย นโยบาย และเทคนิคด้านน้ำ ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารจัดการลุ่มน้ำเชิงบูรณาการ และ (3) มีพื้นที่ทางกฎหมายเพียงพอสำหรับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ค่าบริการข้อมูล หรือส่วนแบ่งค่าใช้น้ำ ซึ่งจะกลายเป็น “ที่มาของรายได้” เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นทางการเงิน ซึ่งโครงสร้างส่วนราชการปกติหรือหน่วยงานในสายปกครองส่วนภูมิภาคไม่รองรับได้เท่ากัน พร้อมกันนี้ รูปแบบองค์กรมหาชนยังคงอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายมหาชน มีคณะกรรมการบริหาร ระบบกำกับดูแล ตัวชี้วัด (KPI) และกลไกตรวจสอบที่ชัดเจน ทำให้สามารถออกแบบให้มีทั้ง “ความยืดหยุ่น” และ “ความรับผิดชอบ” ควบคู่กัน ต่างจากทางเลือกบางรูปแบบที่แม้จะมีความคล่องตัวสูง แต่ขาดฐานความรับผิดชอบ (accountability) ที่มั่นคงในเชิงกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายการลดต้นทุนธุรกรรมของรัฐ การเชื่อมโยง “แผนลุ่มน้ำ-แผนพัฒนาเขต-ผังเมือง” และการสร้างสถาบันที่เชื่อมกฎหมายหลายฉบับเข้าด้วยกัน ผลวิจัยจึงสนับสนุนว่ารูปแบบองค์กรมหาชนเป็นทางเลือกที่สอดคล้องทั้งในเชิงกฎหมาย เชิงสถาบัน และเชิงเศรษฐศาสตร์มากที่สุดสำหรับการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

ในเชิงหลักการทางกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรภายใต้กฎหมายมหาชนให้เป็น “นิติบุคคล” จำเป็นต้องมีฐานกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการกำกับดูแล และความรับผิดชอบ (accountability) ให้ชัดเจน ทั้งในด้านผู้มีส่วนได้เสีย แหล่งงบประมาณ กลไกการตรวจสอบ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบดังกล่าว การออกแบบสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในฐานะองค์กรมหาชนจึงต้องมองทั้ง “กฎหมายจัดตั้ง” และ “กฎหมายแวดล้อม” ที่จะเชื่อมต่อกับภารกิจระดับลุ่มน้ำโดยตรง ดังนั้น ผลการศึกษานี้จึงเสนอว่า ในด้านทางเลือกการออกแบบ พบแนวทางหลัก 2 แนวทาง ได้แก่ (1) **แนวทางปรับแก้กฎหมายหลัก** เพื่อรองรับการจัดตั้ง โดยปรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างส่วนภูมิภาคให้เปิดช่องให้มีนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำ และกำหนดให้สำนักงานลุ่มน้ำสามารถจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชนได้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านภารกิจ อำนาจ เครื่องมือกำกับ และความสัมพันธ์กับคณะกรรมการลุ่มน้ำและหน่วยงานส่วนกลาง แนวทางนี้สร้าง “ความชอบธรรมเชิงรูปแบบ” ที่มั่นคงในระยะยาว แต่ต้องใช้เวลาและทุนทางการเมืองค่อนข้างสูง และ (2) **แนวทางจัดโครงสร้างผ่านกฎหมายลำดับรองในระยะเปลี่ยนผ่าน** โดยเพิ่มหรือปรับภารกิจของหน่วยงานในโครงสร้างเดิมให้ทำหน้าที่เป็น “หน่วยปฏิบัติการระดับลุ่มน้ำ” เสมือนสำนักงานลุ่มน้ำไปก่อน แล้วจึงค่อยยกระดับสู่รูปแบบองค์กรมหาชนตามกรอบกฎหมายองค์กรมหาชนเมื่อเงื่อนไขทางการเมืองและเชิงสถาบันเอื้อ แนวทางนี้ช่วยเริ่มสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบันได้เร็วขึ้น แต่เสี่ยงต่อความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของอำนาจในช่วงรอยต่อ หากขาดการออกแบบรายละเอียดที่ดีพอ

จากการเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของทั้งรูปแบบองค์กรมหาชนและสองแนวทางการจัดตั้ง พบว่ารูปแบบองค์กรมหาชนมีศักยภาพสูงด้านความคล่องตัว การจ้างบุคลากรที่หลากหลาย และการออกแบบฐานรายได้และงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจลุ่มน้ำ ขณะเดียวกันก็มีความท้าทายด้านการกำกับดูแล การป้องกันความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม และการรักษาสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นกับความรับผิดชอบตามกฎหมายมหาชน จึงจำเป็นต้องออกแบบโครงสร้างบอร์ด ระบบตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ลุ่มน้ำ กลไกตรวจสอบภายใน-ภายนอก และกรอบการเปิดเผยข้อมูลให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้ “ความคล่องตัว” กลายเป็นช่องว่างของ accountability ตามหลักธรรมาภิบาลน้ำ

ตารางที่ 1 สรุปปัญหา-อุปสรรค-ความเป็นไปได้ และข้อเสนอปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชน

| ประเด็น                               | ปัญหา/ช่องว่างหลัก                                       | อุปสรรคเชิงกฎหมาย-สถาบัน  | ความเป็นไปได้/แนวทาง | ข้อเสนอปรับปรุงกฎหมาย  |
|---------------------------------------|--|---|----------------------|--|
| 1) ฐานขององค์กรระดับลุ่มน้ำ           | ไม่มีนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำที่รับผิดชอบงานประจำ           | การดำเนินงานขึ้นกับการประสานหน่วยงานหลายแห่ง ขาด “เจ้าภาพเดียว”                 | สูง                  | แก้กฎหมายหลักด้านน้ำให้รองรับการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นนิติบุคคลมหาชน กำหนดภารกิจ-อำนาจ-ความรับผิดชอบให้ชัด   |
| 2) อำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจ         | อำนาจจริงยังอยู่ในหน่วยงานส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคหลายหน่วย  | การมอบอำนาจไม่ต่อเนื่อง ไม่ครอบคลุมเครื่องมือกำกับ (อนุญาต/ติดตาม/ค่าธรรมเนียม) | ปานกลาง-สูง          | กำหนด “อำนาจที่มอบหมายได้” และ “อำนาจสงวน” ในกฎหมาย/กฎกระทรวง และจัดทำระเบียบมอบอำนาจรองรับ  |
| 3) ความผูกพันของแผนลุ่มน้ำกับงบประมาณ | แผนลุ่มน้ำไม่เชื่อมระบบงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม          | หน่วยงานเจ้าภาพโครงการใช้งบตามภารกิจตนเอง                                       | ปานกลาง              | บัญญัติให้แผนลุ่มน้ำเป็นกรอบอ้างอิงบังคับสำหรับการจัดทำคำของบ/แผนปฏิบัติการของหน่วยงานในพื้นที่ และกำหนดกลไก “ติดตามการตอบสนองต่อแผน”                      |
| 4) ความซ้ำซ้อนกับกลไกพัฒนาเขตพิเศษ    | มีกลไกนโยบายพื้นที่ (เช่น EEC) ที่เกี่ยวข้องกับน้ำโดยตรง | เสี่ยงเกิดสองศูนย์อำนาจ กำหนดลำดับความสำคัญ                                     | ปานกลาง              | กำหนดกลไกประสานระหว่างคณะกรรมการลุ่มน้ำ/สำนักงานลุ่มน้ำกับคณะกรรมการนโยบายพื้นที่ และบัญญัติให้ต้องตรวจสอบความสอดคล้องของโครงการน้ำขนาดใหญ่กับแผนลุ่มน้ำ   |
| 5) การผังเมือง/การใช้ที่ดิน           | ผังเมืองและแผนลุ่มน้ำยังไม่เชื่อมกัน                     | การใช้ที่ดินเพิ่มความเสียน้ำท่วม-คุณภาพน้ำ                                      | ปานกลาง              | กำหนดให้ข้อมูลพื้นที่รับน้ำ/ทางน้ำ/พื้นที่เสี่ยงเป็น “ข้อกำหนดเชิงผัง” และให้สำนักงานลุ่มน้ำมีบทบาททางวิชาการ/ข้อเสนอแนะในกระบวนการผังเมือง                |
| 6) โหมดผูกเงินกับโหมดแผน              | ระบบสั่งการภัยพิบัติแยกจากระบบแผน                        | การตัดสินใจฉุกเฉินขาดข้อมูลเชิงระบบ   | สูง                  | จัดทำระเบียบ/ข้อตกลงให้สำนักงานลุ่มน้ำเป็น “ศูนย์ข้อมูลและวิเคราะห์สถานการณ์” สนับสนุน EOC และกำหนดมาตรฐานข้อมูลร่วม                                       |
| 7) ข้อจำกัดป่าไม้และที่ดิน            | โครงการน้ำติดเงื่อนไขสิทธิพื้นที่หลายฉบับ                | กระบวนการอนุญาตหลายหน่วยงานใช้เวลานาน   | ปานกลาง              | กำหนด “one-stop coordination” ภายใต้อำนาจสำนักงานลุ่มน้ำ (เชิงประสาน) และออกระเบียบ/แนวทางประสานการอนุญาตโครงการน้ำในพื้นที่คุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง |

**ตารางที่ 1** สรุปปัญหา-อุปสรรค-ความเป็นไปได้ และข้อเสนอปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชน (ต่อ)

| ประเด็น                               | ปัญหา/ช่องว่างหลัก  | อุปสรรคเชิงกฎหมาย-สถาบัน                                 | ความเป็นไปได้/แนวทาง | ข้อเสนอปรับปรุงกฎหมาย   |
|---------------------------------------|---|--|----------------------|---|
| 8) บทบาทท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ     | ท้องถิ่นมีภารกิจเกี่ยวกับน้ำหลายด้าน แต่ขาดกรอบบูรณาการระดับลุ่มน้ำ | การประสานข้ามท้องถิ่นไม่ต่อเนื่อง                        | สูง                  | กำหนดให้สำนักงานลุ่มน้ำทำหน้าที่ platform สนับสนุนท้องถิ่น (ข้อมูล/มาตรฐาน/โครงการร่วม) และกำหนดกลไกแผนร่วมลุ่มน้ำ-ท้องถิ่น   |
| 9) เครื่องมืออนุญาตใช้น้ำและค่าใช้น้ำ | เครื่องมือทางกฎหมายมีมากขึ้น แต่การใช้จริงต้องอาศัยหน่วยงานที่พร้อม | ขีดความสามารถด้านข้อมูล บุคลากร ระบบรับคำขอ และการติดตาม | ปานกลาง-สูง          | ออกระเบียบรองรับระบบอนุญาต/ติดตาม/การเรียกเก็บที่สำนักงานลุ่มน้ำรับบทบาทเชิงปฏิบัติการ (ภายใต้การกำกับ) พร้อมมาตรฐานข้อมูลเดียว และกำหนด “ที่มาของรายได้” เช่น ค่าบริการข้อมูล หรือส่วนแบ่งค่าใช้น้ำ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวทางการเงิน และลดภาระงบประมาณแผ่นดินในระยะยาว |
| 10) ความรับผิดชอบและการกำกับดูแล      | องค์กรมหาชนต้องมี accountability สูง                                | เสี่ยงเกิดการซ้ำซ้อน/ขาดเอกภาพ/ขาดการกำกับที่เหมาะสม     | ปานกลาง              | ออกแบบบอร์ดและระบบประเมินผลที่ชัดเจน กำหนด KPI เชิงผลลัพธ์ลุ่มน้ำ เปิดเผยข้อมูล และกำหนดกลไกตรวจสอบภายใน/ภายนอก และหลักธรรมาภิบาล   |

จากตารางที่ 1 เมื่อจัดกลุ่มประเด็นตามระดับความเป็นไปได้และลักษณะของแนวทางปรับปรุงกฎหมายนั้น สามารถแยกได้อย่างน้อย 3 กลุ่มหลัก ดังนี้

**กลุ่มที่ 1: ความเป็นไปได้ระดับสูง และมีทิศทางการปรับปรุงกฎหมายค่อนข้างชัดเจน** ได้แก่ ประเด็น (1) ฐานะองค์กรระดับลุ่มน้ำ (6) โหมตฉุกฉินกับโหมตแผน และ (8) บทบาทท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ซึ่งจากการวิเคราะห์ตามตารางข้างต้นชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่าจุดตั้งต้นของการปฏิรูปจำเป็นต้องสร้างนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำที่ชัดเจน และกำหนดบทบาทของสำนักงานลุ่มน้ำในฐานะศูนย์ข้อมูล ศูนย์วิเคราะห์สถานการณ์ และ platform สนับสนุนการประสานข้ามหน่วยงาน และข้ามท้องถิ่นในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน การแก้ไขในกลุ่มนี้จึงเน้นการแก้กฎหมายหลักเพื่อรองรับการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชน และเสริมด้วยระเบียบ/ข้อตกลงที่ให้สำนักงานลุ่มน้ำมีบทบาทหน้าที่ด้านข้อมูล แผน และการบริหารสถานการณ์ภัยพิบัติระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ

**กลุ่มที่ 2: ความเป็นไปได้ระดับปานกลาง-สูง ซึ่งต้องอาศัยการออกแบบรายละเอียดเชิงกฎหมายและกฎหมายลำดับรอง** ได้แก่ ประเด็น (2) อำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจ และ (9) เครื่องมืออนุญาตใช้น้ำและค่าใช้น้ำ กลุ่มนี้สะท้อนว่า แม้สามารถใช้กรอบกฎหมายปัจจุบันมีช่องทางที่จะทำได้ แต่จำเป็นต้องมีการออกแบบใหม่ ในเรื่องการจัดวางอำนาจให้ชัดเจนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และสำนักงานลุ่มน้ำ ผ่านการกำหนด “อำนาจที่มอบหมายได้” และ “อำนาจสงวน” ในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และระเบียบมอบอำนาจ ตลอดจนกำหนดระเบียบรองเพื่อให้สำนักงานลุ่มน้ำรับบทบาทเชิงปฏิบัติการในระบบอนุญาต ติดตาม และการเรียกเก็บค่าใช้น้ำภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม กลุ่มนี้จึงเป็นหัวใจเชิงปฏิบัติการ ของการทำให้สำนักงานลุ่มน้ำในรูปแบบองค์กรมหาชนสามารถใช้เครื่องมือ IWRM ได้จริง

**กลุ่มที่ 3: ความเป็นไปได้ระดับปานกลาง ซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการกฎหมายหลายฉบับและกลไกประสานระหว่างสถาบัน** ได้แก่ ประเด็น (3) ความผูกพันของแผนลุ่มน้ำกับงบประมาณ (4) ความซ้ำซ้อนกับกลไกพัฒนาเขตพิเศษ (5) การผังเมือง/การใช้ที่ดิน (7) ข้อจำกัดป่าไม้และที่ดิน และ (10) ความรับผิดชอบและการกำกับดูแล กลุ่มนี้ไม่ใช่ประเด็นที่ “ทำไม่ได้” แต่ต้องอาศัยการปรับบทบัญญัติเพื่อเชื่อมแผนลุ่มน้ำเข้ากับระบบงบประมาณ การผังเมือง และการอนุญาตใช้

พื้นที่ ตลอดจนสร้างกลไกประสานกับคณะกรรมการนโยบายเขตพิเศษ และกำหนดรูปแบบบอร์ด/KPI/กลไกตรวจสอบที่ทำให้สำนักงานลุ่มน้ำมีทั้งความคล่องตัวและความรับผิดชอบ (accountability) สูง ข้อเสนอในกลุ่มนี้จึงมุ่งไปที่การบัญญัติ “ข้อกำหนดเชิงกระบวนการ” (procedural binding) และ “ข้อกำหนดเชิงผัง/เชิงประสาน” ที่บังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องตรวจสอบความสอดคล้องกับแผนลุ่มน้ำและทำงานร่วมกับสำนักงานลุ่มน้ำในขั้นตอนสำคัญ

เมื่อพิจารณาเช่นนี้ ตารางที่ 1 จึงทำหน้าที่เป็นแผนที่เชิงยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปกฎหมายและสถาบันที่แบ่งให้เห็นชัดเจนว่าเรื่องใดควรเริ่มจากการแก้กฎหมายหลัก เรื่องใดเน้นการออกกฎหมายลำดับรอง ระเบียบมอบอำนาจ และเรื่องใดต้องอาศัยกลไกประสานระหว่างกฎหมายหลายฉบับและหลายองค์กร เพื่อให้การจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในรูปแบบองค์กรมหาชนมีความเป็นไปได้เชิงกฎหมายและความเป็นไปได้เชิงสถาบันไปพร้อมกัน

## อภิปรายผล

จากผลการศึกษาสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

### 1. ปัญหาเชิงโครงสร้างเชิงสถาบัน

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักของการจัดการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกไม่ใช่การขาดกฎหมาย แต่เป็นการมีกฎหมายหลายฉบับกำกับพื้นที่เดียวกันบนตรรกะและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน (น้ำ-พัฒนาเศรษฐกิจ-ผังเมือง-ภัยพิบัติ-ป่าไม้และที่ดิน-ท้องถิ่น) โดยไม่มีสถาบันกลางระดับลุ่มน้ำที่มีฐานะและอำนาจเพียงพอในการเชื่อมกลไกเหล่านี้เข้าด้วยกัน สถานการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการธรรมาภิบาลน้ำของ OECD (2015) และแนวคิดระบบหลายศูนย์ของ Ostrom (2010) ที่เตือนถึง “กีดกันความซับซ้อนเชิงสถาบัน” หากไม่ออกแบบกลไกเชื่อมระดับการตัดสินใจผ่านกติกาและข้อมูลร่วมกัน การวิจัยนี้จึงช่วยให้เห็นทั้งข้อจำกัดของกฎหมายและสถาบันเดิมที่เน้น “คณะกรรมการ” แต่ขาด “หน่วยปฏิบัติการที่เป็นนิติบุคคล” และชี้คุณลักษณะที่สถาบันใหม่ควรมีเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว

### 2. การจัดตั้งองค์กรมหาชน

ในการวิจัยนี้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชนเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดความคล่องตัว (flexibility) ในการบริหารบุคลากรและงบประมาณ รวมถึงการสร้างขีดความสามารถเชิงข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ที่สอดคล้องกับข้อเสนอในงานวิจัยเชิงนโยบายที่มองว่าหน่วยสนับสนุนระดับลุ่มน้ำควรมีลักษณะกึ่งอิสระและเชื่อมศูนย์กลางกับพื้นที่ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2565) อย่างไรก็ตาม ความคล่องตัวดังกล่าวจะกลายเป็นจุดอ่อนทันทีหากขาดการออกแบบที่ชัดเจนในสี่มิติ ได้แก่ (1) ขอบเขตอำนาจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม (2) สายการกำกับดูแลที่เหมาะสม (3) ระบบความรับผิดชอบและความโปร่งใสที่ตรวจสอบได้ และ (4) ระบบประเมินผลเชิงผลลัพธ์ลุ่มน้ำควบคู่กับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับวรรณกรรมด้านการกำกับดูแลแบบร่วมมือที่ชี้ว่าสถาบันใหม่ต้องสร้าง “กติกาและพื้นที่ร่วม” มิฉะนั้นการเพิ่มองค์กรใหม่จะไม่ช่วยลดความซ้ำซ้อนหรือเพิ่มประสิทธิภาพ (Ansell & Gash, 2008)

ในทำนองเดียวกัน งานศึกษาเชิงเปรียบเทียบสถาบันลุ่มน้ำในหลายประเทศของ Blomquist, Dinar, & Kemper (2005) พบว่า องค์กรลุ่มน้ำที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสาธารณะและมีแหล่งรายได้ของตนเอง มักมีประสิทธิภาพในการประสานงานและมีความยั่งยืนทางการเงินมากกว่าโมเดลที่อาศัยเพียงหน่วยงานรัฐตามโครงสร้างปกติ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอที่ให้ออกแบบสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในรูปแบบองค์กรมหาชนที่สามารถมี “ฐานะรายได้” เช่น ค่าบริการข้อมูลหรือส่วนแบ่งค่าใช้น้ำ ภายใต้กรอบกำกับดูแลตามกฎหมายมหาชน

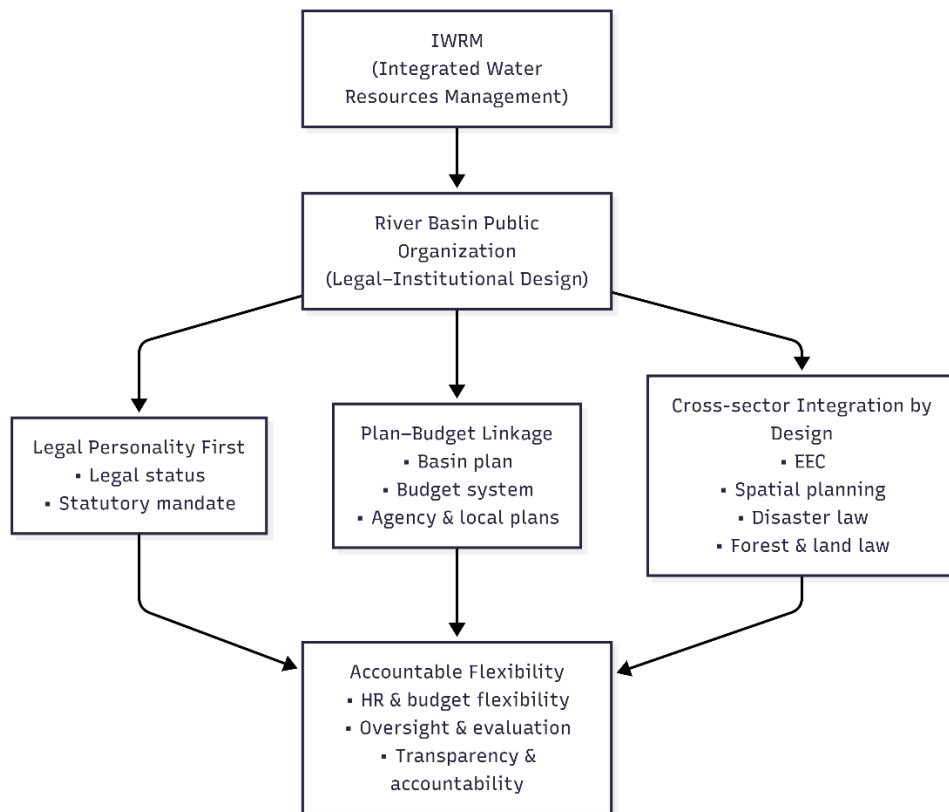
### 3. ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย

การปรับปรุงกฎหมายที่จำเป็นควรมีลักษณะ “สองชั้น” ได้แก่ (1) ชั้นกฎหมายหลัก เพื่อกำหนดฐานะนิติบุคคลของสำนักงานลุ่มน้ำ อำนาจหน้าที่ ขอบเขตการมอบอำนาจ และความสัมพันธ์กับคณะกรรมการลุ่มน้ำ หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความชอบธรรมเชิงรูปแบบ (formal legitimacy) ให้ชัดเจน และ (2) ชั้นกฎหมายลำดับรอง เพื่อทำให้การปฏิบัติเป็นจริง (workflow) เช่น ระบบข้อมูลร่วม มาตรฐานการพิจารณาอนุญาต การติดตามการใช้น้ำ กระบวนการเรียกเก็บค่าใช้น้ำ และการประเมินผลแผน ซึ่งเป็นมิติของความสามารถเชิงปฏิบัติ (operational capacity)

โครงสร้างชั้นนี้สอดคล้องกับบทเรียนจากโมเดล River Basin Authority ในต่างประเทศ ที่มักใช้กฎหมายหลักรองรับฐานะนิติบุคคลและอำนาจเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กรระดับลุ่มน้ำ ขณะเดียวกันก็อาศัยกฎหมายลำดับรอง ระเบียบ และคู่มือปฏิบัติงานในการออกแบบขั้นตอนการอนุญาต การจัดเก็บค่าน้ำ และการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในระดับพื้นที่ (Blomquist et al., 2005; Huitema & Meijerink, 2017) นอกจากนี้ จากองค์ความรู้ด้าน basin organizations ของ Global Water Partnership และเครือข่าย water governance ยังยืนยันว่าหน่วยงานระดับลุ่มน้ำที่มีฐานะเป็น public/collective organizations พร้อมกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีแนวโน้มทำให้การจัดการลุ่มน้ำมีความต่อเนื่องและได้รับการยอมรับมากกว่ารูปแบบชั่วคราวหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Global Water Partnership, 2000; 2022, OECD, 2015) ซึ่งข้อมูลดังกล่าวต่างก็ช่วยยืนยันว่าข้อเสนอการปรับปรุงกฎหมายในบทความนี้ เดินไปในทิศทางเดียวกับแนวปฏิบัติที่ดีระดับสากล แต่จะต้องปรับให้สอดคล้องกับบริบทกฎหมายและสถาบันของไทย ในรายละเอียดก็ตาม

**องค์ความรู้ใหม่**

บทความนี้เสนอกรอบออกแบบเชิงกฎหมาย - สถาบันสำหรับสำนักงานลุ่มน้ำรูปแบบองค์กรมหาชนที่เชื่อม IWRM กับการออกแบบองค์กร โดยสรุปเป็น 4 หลักการเชิงปฏิบัติ (operational principles) ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์เชิงกฎหมาย - สถาบันสำหรับสำนักงานลุ่มน้ำรูปแบบองค์กรมหาชนที่เชื่อม IWRM กับการออกแบบองค์กร

จากภาพที่ 2 แสดงกรอบการออกแบบเชิงกฎหมาย-สถาบันสำหรับการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำในรูปแบบองค์กรมหาชน โดยมีแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management: IWRM) เป็นฐานสำคัญ กรอบดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียง “ชุดหลักการ 4 ข้อ” หากถูกยกระดับให้ทำหน้าที่เป็น โมเดลตรรกะการออกแบบสถาบัน (institutional design logic) ที่มุ่งตอบโจทย์ปัญหาที่ว่ามีกฎหมายหลายฉบับแต่ขาดสถาบันเชื่อมโยง โดยใช้สำนักงานลุ่มน้ำเป็น “สถาบันเชื่อมกลาง” (bridging institution) ระหว่างกฎหมายและองค์กรหลายชุด โดยโมเดลนี้ประกอบด้วยหลักการเชิงปฏิบัติ 4 ประการที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ (1) การให้ความสำคัญกับฐานะนิติบุคคลเป็นลำดับแรก

(Legal Personality First) โดยกำหนดสถานะทางกฎหมาย ภารกิจ และขอบเขตอำนาจของสำนักงานลุ่มน้ำให้ชัดเจนก่อน ออกแบบเครื่องมือดำเนินงาน (2) การเชื่อมโยงแผนกับงบประมาณ (Plan-Budget Linkage) เพื่อให้แผนลุ่มน้ำผูกโยงกับระบบงบประมาณและแผนปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม (3) การบูรณาการข้ามภาคส่วนโดยการออกแบบเชิงกฎหมาย (Cross-sector Integration by Design) โดยบัญญัติให้การประสานกับกฎหมายและนโยบายข้ามภาคส่วน เช่น ผังเมือง เขตพัฒนาพิเศษ ภัยพิบัติ และการจัดการป่าไม้และที่ดิน เป็น “หน้าที่ตามกฎหมาย” ของสำนักงานลุ่มน้ำ ไม่ใช่เพียงเรื่องสมัครใจ และ (4) ความยืดหยุ่นที่มาพร้อมความรับผิดชอบ (Accountable Flexibility) ที่สร้างความคล่องตัวด้านบุคลากรและงบประมาณควบคู่กับระบบกำกับดูแล การประเมินผล การเปิดเผยข้อมูล และการยึดหลักธรรมาภิบาล

โดยสรุปเมื่อพิจารณาโดยรวม ภาพที่ 2 จึงทำหน้าที่เป็น “ตรรกะการออกแบบสถาบัน” ที่แสดงให้เห็นอย่างเป็นระบบว่าการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกในรูปแบบองค์กรมหาชนจะช่วยเชื่อมกฎหมายหลายฉบับและหลายองค์กรเข้าด้วยกันอย่างไร ผ่านบทบาทของสำนักงานลุ่มน้ำในฐานะ bridging institution หรือสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นสะพานที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งคอยเชื่อมโยงทุกองค์การในการบริหารจัดการน้ำเข้าไว้ด้วยกัน

### สรุปผลการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักของการจัดการลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกไม่ได้อยู่ที่ “การขาดกฎหมาย” แต่เกิดจากการมีกฎหมายหลายฉบับซ้อนทับกันในพื้นที่เดียวกัน โดยขาดสถาบันกลางระดับลุ่มน้ำที่มีสถานะนิติบุคคลและอำนาจเพียงพอในการเชื่อมโยงกติกาและการตัดสินใจของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างนี้สะท้อนว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้แผนลุ่มน้ำเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณ การใช้ที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการจัดการภัยพิบัติได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้จึงใช้กรอบคิด IWRM และ water governance แยกวิเคราะห์สี่มิติ คือ กฎหมาย/นโยบายเอื้อ กรอบสถาบัน เครื่องมือบริหารจัดการ และผลลัพธ์เชิงสถาบัน ก่อนจะพัฒนา “โมเดลตรรกะการออกแบบสถาบัน” ที่เสนอให้จัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นองค์กรมหาชนในฐานะ “สถาบันเชื่อมโยง” (bridging institution) โมเดลนี้ตั้งอยู่บนหลักการเชิงปฏิบัติสี่ประการ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับฐานะนิติบุคคลเป็นลำดับแรก การเชื่อมโยงแผนกับงบประมาณ การบูรณาการข้ามภาคส่วนโดยการออกแบบเชิงกฎหมาย และความยืดหยุ่นที่ควบคู่กับความรับผิดชอบ

ผลการวิเคราะห์ชี้ว่า การจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำในรูปแบบองค์กรมหาชนมีความเป็นไปได้ หากมีการปรับกฎหมายในสองชั้น คือ กฎหมายหลักเพื่อรองรับฐานะนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นอย่างชัดเจน และกฎหมายลำดับรองเพื่อจัดวาง workflow จริงของระบบข้อมูล การอนุญาต การจัดเก็บค่าใช้น้ำ และการประเมินผลแผนควบคู่กับการออกแบบกลไกการกำกับดูแล บอร์ด ระบบตัวชี้วัดผลลัพธ์ลุ่มน้ำ การเปิดเผยข้อมูล และกลไกตรวจสอบภายใน-ภายนอก เพื่อไม่ให้ความคล่องตัวขององค์กรมหาชนกลายเป็นช่องว่างของความรับผิดชอบ (accountability)

ในเชิงองค์ความรู้ใหม่ งานวิจัยนี้เสนอกรอบออกแบบเชิงกฎหมาย-สถาบันสำหรับสำนักงานลุ่มน้ำในรูปแบบองค์กรมหาชนที่เชื่อมแนวคิด IWRM เข้ากับการออกแบบองค์กรอย่างเป็นระบบ แทนการเสนอเพียงการเพิ่มองค์กรใหม่หรือการเปลี่ยนสถานะเชิงกฎหมายแบบลอย ๆ ข้อเสนอให้มีนิติบุคคลระดับลุ่มน้ำซึ่งมีฐานรายได้ของตนเอง (เช่น ค่าบริการข้อมูลหรือส่วนแบ่งค่าใช้น้ำ) ภายใต้กรอบกำกับดูแลตามกฎหมายมหาชน ทำให้เห็นว่าการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำสามารถลดต้นทุนธุรกรรมของรัฐ เสริมความผูกพันเชิงงบประมาณระหว่างแผนลุ่มน้ำกับการจัดสรรทรัพยากร (Plan-Budget Linkage) และยกระดับประสิทธิภาพและความชอบธรรมของระบบบริหารจัดการน้ำในระดับลุ่มน้ำได้อย่างมีนัยสำคัญ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรจัดทำร่างปรับปรุงกฎหมายหลักด้านน้ำ เพื่อรองรับการจัดตั้งสำนักงานลุ่มน้ำเป็นองค์กรมหาชน และกำหนดความสัมพันธ์กับคณะกรรมการลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ โดยให้การผลักดันเชิงกฎหมาย (policy advocacy) มีความชัดเจนทั้งในแง่เหตุผลเชิงโครงสร้าง ผลประโยชน์เชิงสถาบัน และผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่

1.2 ควรปรับปรุงกฎหมายลำดับรองและระเบียบมอบอำนาจ เพื่อให้สำนักงานลุ่มน้ำสามารถทำหน้าที่เชิงปฏิบัติการด้านข้อมูล การอนุญาต และการติดตามได้จริง โดยระบุให้ชัดว่าอำนาจใดเป็นอำนาจที่มอบหมายได้ อำนาจใดเป็นอำนาจสงวน และเชื่อมโยงกับระบบข้อมูลและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ตรวจสอบได้

1.3 ควรจัดทำกลไกบังคับเชิงกระบวนการ (procedural binding) ให้โครงการสำคัญด้านน้ำในพื้นที่ต้องตรวจสอบความสอดคล้องกับแผนลุ่มน้ำ และสร้างช่องทางประสานกับกลไกพัฒนาเขตและผังเมือง พร้อมทั้งระบุเหตุและผลของข้อเสนอแต่ละข้อให้ชัดเจนว่าเกิดจากปัญหา/ช่องว่างใดในระบบปัจจุบัน เพื่อให้ผู้อ่านและผู้กำหนดนโยบายเข้าใจตรรกะเบื้องหลังข้อเสนอได้อย่างโปร่งใส

1.4 ควรออกแบบระบบกำกับดูแลและประเมินผลขององค์กรมหาชน โดยกำหนด KPI เชิงผลลัพธ์ลุ่มน้ำ (เช่น น้ำท่วม-ภัยแล้ง-คุณภาพน้ำ-การมีส่วนร่วม-ประสิทธิภาพงบประมาณ) และระบบเปิดเผยข้อมูล (open data) ที่ผูกโยงกับหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานลุ่มน้ำอย่างชัดเจน เพื่อให้ข้อเสนอเชิงนโยบายมีความเป็นรูปธรรมและสามารถติดตามผลได้ในระยะยาว

1.5 ควรเพิ่ม “แผนการเปลี่ยนผ่าน” (transition roadmap) ในระยะสั้น โดยเฉพาะมาตรการสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานเดิมที่อาจกังวลเรื่องการสูญเสียอำนาจหรือบทบาท (institutional resistance) เช่น การกำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านที่มีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานเดิมกับสำนักงานลุ่มน้ำ การจัดตั้งคณะทำงานร่วม หรือการกำหนดบทบาทคู่ขนานชั่วคราว เพื่อให้ข้อเสนอเชิงโครงสร้างสามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ง่ายขึ้นและลดแรงต้านเชิงสถาบัน

### 2. ข้อเสนอแนะด้านการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์เชิงสถาบัน (institutional cost-benefit) และการยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อรูปแบบองค์กรมหาชน รวมทั้งจำลอง (scenario) รายได้/ค่าใช้จ่ายของสำนักงานลุ่มน้ำในระยะ 5-10 ปี เพื่อประเมินความยั่งยืนทางการเงินและความคุ้มค่าของการจัดตั้งในมิติเศรษฐศาสตร์สถาบัน

2.2 ควรศึกษา “ทัศนคติและความยอมรับ” ของหน่วยงานเดิมที่ต้องมอบอำนาจหรือบทบาทให้แก่องค์กรใหม่ในระดับลุ่มน้ำ เช่น หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าใจแหล่งที่มาของแรงต้านเชิงสถาบัน (institutional resistance) และออกแบบมาตรการรองรับในเชิงนโยบายและกระบวนการเปลี่ยนผ่านได้เหมาะสมยิ่งขึ้น

## กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนสังเคราะห์เพิ่มเติมจาก “โครงการศึกษาโครงสร้างและกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก” ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เสนอต่อสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติประจำปีงบประมาณ 2568

## เอกสารอ้างอิง

- กฎกระทรวงการขออนุญาตการใช้น้ำประเภที่สองและประเภที่สาม พ.ศ. 2567. (2567). ราชกิจจานุเบกษา.
- กฎกระทรวงกำหนดลักษณะการใช้น้ำแต่ละประเภ พ.ศ. 2567. (2567). ราชกิจจานุเบกษา.
- กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการใช้น้ำ พ.ศ. 2567. (2567). ราชกิจจานุเบกษา.
- กฎกระทรวงหลักเกณฑ์การกำหนดค่าใช้น้ำ การเรียกเก็บ ลดหย่อน และยกเว้นค่าใช้น้ำ พ.ศ. 2567. (2567). ราชกิจจานุเบกษา.
- กฎกระทรวงอัตราค่าใช้น้ำ พ.ศ. 2567. (2567). ราชกิจจานุเบกษา.
- จิตรารณณ์ สมยานนทนากุล, สุริยา ปัญญจิตร, จุฬาลักษณ์ โภคาสุข ปัญญจิตร, พัชรา จตุรโกมล, ภาวิสร ชื่นชุ่ม และ ขวัญชัย แพ้โคสูง. (2568). *โครงการศึกษาโครงสร้างและกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก* (รายงานฉบับสุดท้าย). กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ.
- พระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564. (2564). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561. (2561). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561. (2561). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. (2550). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537). ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (2540). ราชกิจจานุเบกษา.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2565). *โครงการศึกษานวัตกรรมเชิงระบบ โครงสร้าง และกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย* (รายงานฉบับสมบูรณ์). กรุงเทพฯ: สำนักงานสานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2566). *แผนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2566–2570)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก.
- สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2567). *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2566–2580) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1*. กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Anukularmphai, A. (2010). *Implementing integrated water resources management (IWRM): Lessons from Thailand (IUCN Report 2010-004)*. Bangkok: IUCN Asia Regional Office.
- Blomquist, W., Dinar, A., & Kemper, K. (2005). *Comparison of institutional arrangements for river basin management in eight basins (World Bank Policy Research Working Paper No. 3636)*. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/104441468005704969/pdf/wps3636.pdf>.
- Global Water Partnership. (2000). *Integrated water resources management (IWRM) (TAC Background Paper No. 4)*. Denmark: Global Water Partnership.
- \_\_\_\_\_. (2022). *Basin organisations, Water Knowledge Hub*. Retrieved from <https://waterknowledgehub.org/learn/iwrm-tools/basin-organisations>.
- Huitema, D., & Meijerink, S. (2017). The politics of river basin organizations: Institutional design choices, coalitions, and consequences. *Ecology and Society*, 22(2), 42.
- OECD. (2015). *OECD principles on water governance*. Paris: OECD Publishing.

Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20(4), 550–557.