

โครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย: มุมมองเชิงวัฒนธรรมองค์การ¹

กิตติ วิสารกาญจน²

Received: January 24, 2020

Revised: May 28, 2020

Accepted: August 27, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการขององค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย (เฉพาะองค์กรกลางระดับชาติ) ด้วยมุมมองวัฒนธรรมองค์การ โดยวิเคราะห์ผ่านบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน โดยพบว่า การออกแบบโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำที่ผ่านมา ยังคงมีลักษณะเป็น “ตัวแบบพีระมิด” และ “วัฒนธรรมแบบระบอบราชการ” ที่เน้นรวมศูนย์อำนาจไว้กับผู้นำฝ่ายการเมืองและระบอบราชการ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ต้องรับมือกับวิกฤติด้านทรัพยากรน้ำ โครงสร้างองค์การแบบรวมศูนย์อำนาจจะเข้มข้นมากกว่า ในช่วงสภาวะปกติ ซึ่งสมควรออกแบบโครงสร้างองค์การที่ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ การจัดการทรัพยากรน้ำ, วัฒนธรรมองค์การ, โครงสร้างองค์การ

¹ บทความนี้ปรับปรุงเพิ่มเติมจากรายงานในรายวิชา องค์การและการจัดการ (ร.681) ภาคการศึกษา 1/2561 โครงการรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศ.ดร.อัมพร อารังลักษณ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อบทความชิ้นนี้ ทั้งนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใดย่อมเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

² อาจารย์ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากรวิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 76120 อีเมล: kitti@ms.su.ac.th

The Structure of Water Resource Management Organizations in Thailand: An Organizational Culture Perspective

Kitti Wisankanchana³

Abstract

This article focuses on the development of water resources management organizations in Thailand, especially the apex body level. This article examines the organizational culture perspective and analyzes through political, economic, and social contexts with have happened since the bureaucratic reform 2002. The results show that the structural design of the water resources management organization is characterized as "a pyramid model" and "bureaucratic culture" that centralized the power to political and bureaucratic leaders. Particularly during times of crisis in water resources, the organizational structure is more centralized than normal. The structure of the water resources management organization should be designed to increase public participation.

Keywords Water Resource Management, Organizational Culture, Organizational Structure

³ Lecturer, Faculty of Management Science, Silpakorn University Phetchaburi IT Campus, Phetchaburi 76120. E-mail: kitti@ms.su.ac.th

1. บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศไทยประสบปัญหาด้านทรัพยากรน้ำอย่างซ้ำซากมาเป็นเวลานาน ทั้งปัญหาอุทกภัยในช่วงฤดูมรสุมซึ่งสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นประจำทุกปี ขณะที่ในฤดูแล้งหลายพื้นที่ก็ต้องประสบกับปัญหาน้ำขาดแคลนในสถานะที่น้ำต้นทุนมีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการใช้น้ำกลับเพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่ปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคส่วนต่างๆ ปัญหาเหล่านี้วันจะยิ่งทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง โดยทุกรัฐบาลที่ผ่านมามีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาด้านทรัพยากรน้ำมาตลอด

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการจัดการทรัพยากรน้ำของภาครัฐไทย ได้แก่ การมีหน่วยงาน ซึ่งมีการเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับกรมกองอยู่เป็นจำนวนมาก (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ, 2544) โดยช่วงก่อนการปฏิรูประบอบราชการ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระจายอยู่ใน 9 กระทรวง 40 หน่วยงาน การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่ต่างสังกัดเป็นไปแบบต่างคนต่างทำ ปราศจากการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการขาดเอกภาพและความซ้ำซ้อนของงบประมาณ ในขณะที่การบริหารงานยังคงเป็นไปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้กับระบบราชการ หรือดังที่เกษียร เตชะพีระ (2558) ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันตกอยู่ใน “กัณฑ์รัฐราชการ” กล่าวคือ โครงสร้างรัฐที่รวมศูนย์อำนาจสูงแต่ขาดเอกภาพ เหมือนพีระมิดที่แตกเป็นเสี่ยง (a fragmented pyramid-like overcentralized but under-unified state structure) ที่พยายามรวมศูนย์อำนาจไว้กับระบบราชการ แต่การปฏิบัติงานกลับด้อยประสิทธิภาพและเต็มไปด้วยปัญหาการช่วงชิงเขตอำนาจและงบประมาณที่ทับซ้อนกันระหว่างกรมกองต่างๆ โดยปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพภายนอกหรือจากภาคประชาชน ซึ่งแน่นอนว่าการบริหารจัดการน้ำก็ประสบกับปัญหาดังกล่าว

กล่าวเฉพาะในแง่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แนวทางที่รัฐไทยเลือกใช้สำหรับแก้ไขปัญหาคือการซ้ำซ้อนที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรกลางในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ เพื่อบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีการเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ในหลายกระทรวง ทบวง กรม ให้เกิดความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดโครงสร้างและกำหนดสัดส่วน องค์ประกอบของคณะกรรมการมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐบาล

หากเป็นดังที่ Hofstede Geert (2010) นักวิชาการด้านวัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) ได้เสนอว่า รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การ ตลอดจนการวางแผน และควบคุมขององค์กรนั้น ได้รับอิทธิพลจากมิติเชิงวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ในฐานะที่เป็น “ชุดคำสั่งภายในจิตใจ” (Software of Mind) ของผู้คนในประเทศนั้นๆ เช่นนั้นแล้ว การวิเคราะห์และตีความ (Interpretation) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสัดส่วนองค์ประกอบขององค์การจัดการทรัพยากรน้ำ อาจช่วยสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเชิงวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง บรรดาค่านิยมและบรรทัดฐาน (Value and Norm) ที่ภาครัฐไทยให้ความสำคัญอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ ได้ บทความนี้ จึงเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เน้นเฉพาะองค์กรระดับชาติ (Apex Body) ผ่านมุมมองเชิงวัฒนธรรมองค์การ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตั้งแต่ช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ภาครัฐไทย ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมืองและการบริหารรัฐกิจหลายด้าน เพื่อที่จะคลี่คลายให้เห็นถึง บรรดาค่านิยมและบรรทัดฐานที่มีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐในแต่ละช่วงสมัย โดยเฉพาะในแง่ของการต่อสู้ต่อรองและขับเคลื่อนระหว่างวัฒนธรรมระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจกับวัฒนธรรมแบบมุ่งกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทความนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็นสามส่วน **ส่วนแรก** จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์องค์การด้วยมุมมองวัฒนธรรมองค์การ **ส่วนที่สอง** จะเป็นการวิเคราะห์ถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เฉพาะในกรณีของคณะกรรมการ ระดับชาติ ภายใต้ปัจจัยและบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย **ส่วนสุดท้าย** เป็นการอภิปรายสรุป รวมทั้งวิเคราะห์แนวโน้มทิศทางการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำในอนาคต

2. การศึกษาโครงสร้างองค์การด้วยมุมมองวัฒนธรรมองค์การ

“วัฒนธรรมองค์การ” หมายถึง ชุดของค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจ และวิธีการคิด ที่บรรดาสมาชิกในองค์การร่วมรับรู้ ยอมรับ และถ่ายทอดให้กับบรรดาสมาชิกภายในองค์การ โดยอาจปรากฏออกมาในระดับพื้นผิวภายนอก ได้แก่ รูปแบบพฤติกรรม การกระทำ เรื่องเล่า ภาษาและพิธีกรรมต่างๆ ภายในองค์การ และระดับค่านิยมภายในที่รองรับองค์การ ซึ่งหมายถึง การให้คุณค่าและความคิด ความเชื่อที่บ่งบอกถึงความเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งขององค์การ (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น. 159-160) ในด้านหนึ่ง การศึกษาวัฒนธรรมองค์การ อาจมีจุดเน้นไปยัง การศึกษาค่านิยมและบรรทัดฐานภายในองค์การที่ครอบงำและส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของ

บรรดาสมาชิกองค์การ และถูกทำให้ “กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา” (Normalization) ของบรรดาสมาชิกภายในองค์การ (Schein, 2010, p. 9) แต่ในอีกด้านหนึ่ง การศึกษาวัฒนธรรมองค์การอาจมีจุดเน้นไปยังอิทธิพลเชิงวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง ค่านิยมและบรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Value and Norm) ที่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อการจัดรูปแบบโครงสร้าง การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Christensen, Lægreid, Roness and Røvic, 2007, pp. 37-38)

ในแง่นี้ การศึกษาวัฒนธรรมองค์การ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำความเข้าใจ “กระบวนการทำให้กลายเป็นสถาบัน” (Institutionalization Process) ในฐานะที่วัฒนธรรมองค์การเป็นผลผลิตของกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม (Socialization) ที่อาจก่อรูปขึ้นจากทั้งปัจจัยแรงกดดันภายใน (Internal Pressure) ซึ่งหมายถึง ภูมิหลังทางสังคม (Social background) และรากทางประวัติศาสตร์ (Historical Roots) ของตัวองค์การ ซึ่งเป็นสิ่งที่หล่อหลอมพฤติกรรม ความคิด ความเชื่อของสมาชิก และยังสามารถเกิดจากปัจจัยแรงกดดันภายนอก (External pressure) ซึ่งหมายถึง สภาพแวดล้อมและบริบท การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่ส่งผลต่อการก่อรูปค่านิยมและบรรทัดฐานอย่างไม่เป็นทางการขององค์การ ในแต่ละช่วงเวลาอีกด้วย (Christensen, et al, 2007, pp. 43 -47) นอกจากนี้ยังอาจรวมบรรดาแนวคิดต่างๆ ซึ่งแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระดับสากล เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมมาภิบาลการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเผยแพร่ผ่านอิทธิพลและแรงผลักดันขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ

งานของ Hofstede (2010) ได้ศึกษาถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมระดับชาติ (National Culture) ของประเทศต่างๆ ว่าส่งผลต่อวิถีคิด วิธีการทำงาน และการแก้ปัญหาขององค์การอย่างไร ด้วยการวิเคราะห์จากระดับความต่ำสูงของ “ช่วงห่างระหว่างอำนาจ” (Power of Distance: PDI) ซึ่งพิจารณาจากลักษณะทางสังคมที่มีความแตกต่างทางสถานภาพของผู้คนในสังคม (หรืออาจเรียกว่า ลำดับช่วงชั้นทางสังคม) เช่น ระหว่างผู้มีอำนาจและผู้คนทั่วไป ระหว่างผู้บริหารกับพนักงานระดับล่าง ประกอบกับ “การหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน” (Uncertainty Avoidance: UAI) ซึ่งพิจารณาจากลักษณะทางสังคมที่ผู้คนให้ความสำคัญกับปัจจัยความไม่แน่นอนและความเสี่ยงหรือกลัวที่จะเผชิญกับความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงมากนักน้อยเพียงใด ที่เรียกว่า “PDI – UAI matrix model” (Hofstede, 2010, pp. 301-307) โดยเสนอตัวแบบสำหรับการมองวัฒนธรรมองค์การของประเทศต่างๆ ซึ่งอาจจัดแบ่งประเภทได้เป็นสี่ตัวแบบ ได้แก่

(1) ตัวแบบพีระมิด (Pyramid Model) จะพบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง และมีการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนสูง ซึ่งลักษณะเด่นของวัฒนธรรม

องค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การเน้นให้อำนาจผู้บริหารระดับสูงในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาต่างๆ ตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม รัสเซีย

(2) ตัวแบบเครื่องจักร (Machine Model) จะพบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจต่ำ และมีการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนสูง ซึ่งลักษณะเด่นของวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การเน้นประสิทธิภาพของโครงสร้าง กลไกและกระบวนการในการบริหารองค์การ การเน้นกฎระเบียบในการทำงาน ตัวอย่างเช่น ประเทศเยอรมัน ออสเตรเลีย ฮังการี อิสราเอล

(3) ตัวแบบตลาด (Market Model) พบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจต่ำ และการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนต่ำ ซึ่งลักษณะเด่นของวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การเน้นไปที่ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน มากกว่าการเน้นกฎระเบียบ โดยให้ความสำคัญกับการเจรจาต่อรองและการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สวีเดน เดนมาร์ก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

(4) ตัวแบบครอบครัว (Family Model) พบในประเทศที่มีลักษณะสังคมซึ่งมีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง และการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนต่ำ ซึ่งลักษณะเด่นของการบริหารองค์การตามตัวแบบนี้ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับผู้นำในการควบคุมและตัดสินใจเสมือนเป็นหัวหน้าครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะเป็นไปตามสถานะทางสังคม โดยพบมากในกลุ่มประเทศแถบเอเชีย ตัวอย่างเช่น จีน อินเดีย สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม

สำหรับประเทศไทย ผลการศึกษาของ Hofstede ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มลักษณะทางสังคมที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจในระดับค่อนข้างสูง และการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในระดับปานกลางค่อนข้างสูงเช่นกัน โดยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีลักษณะวัฒนธรรมองค์การตาม “ตัวแบบพหุมิติ” อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยดูเหมือนจะมีความโน้มเอียงไปใกล้เคียงกับกลุ่มตัวแบบครอบครัวเช่นเดียวกับประเทศแถบเอเชียอื่นๆ ด้วย (Hofstede, 2010, p. 303) นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านการวางแผน ควบคุมและตรวจสอบ ในกลุ่มประเทศที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง มักมีลักษณะที่สนับสนุนการวางแผนและกำกับควบคุมโดยตัวบุคคล โดยเฉพาะผู้อยู่ในสายบังคับบัญชาระดับสูง โดย Hofstede ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า สำหรับประเทศไทยซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจสูง ย่อมส่งผลกระทบต่อระดับการมีส่วนร่วมของผู้คนในระดับล่างขององค์การ ดังเช่นกรณีที่มีการเรียกร้องขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบมาตรฐานการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกต่อต้านอย่างรุนแรง เหตุเพราะแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Redistribution of Power) เข้ากันไม่ได้กับค่านิยมแบบไทย (Hofstede, 2010, p. 319)

ในอีกมุมมองหนึ่ง Richard Daft ได้จัดประเภทโครงสร้างองค์การตามวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งมองจากจุดเน้นของกลยุทธ์ที่องค์การใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น “กลยุทธ์ที่เน้นปัจจัยภายใน” (จุดอ่อนและจุดแข็งขององค์การ) และ “กลยุทธ์ที่เน้นปัจจัยภายนอก” (ภัยคุกคามและความเสี่ยง) พิจารณาประกอบกับการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมขององค์การ ประกอบด้วย “มิติด้านความสามารถในการยืดหยุ่น” (Flexibility) และ “มิติด้านความมีเสถียรภาพ” (Stability) โดยจัดประเภทโครงสร้างองค์การตามวัฒนธรรมองค์การได้เป็นสี่ประเภท (Daft, 2001 อ้างถึงใน อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น. 160-163) ดังนี้

(1) วัฒนธรรมแบบผู้ประกอบการ (Adaptability/Entrepreneurial Culture) เป็นลักษณะขององค์การที่มีการวางกลยุทธ์เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกและเน้นการดำเนินงานแบบยืดหยุ่น โดยมีจุดเด่นอยู่ที่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนเพื่อสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว

(2) วัฒนธรรมแบบมุ่งภารกิจ (Mission Culture) เป็นลักษณะขององค์การที่ใช้กลยุทธ์เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกหรือลูกค้าเฉพาะกลุ่ม และเน้นการดำเนินงานที่มีความแน่นอน โดยจุดเด่นของวัฒนธรรมองค์การประเภทนี้ ได้แก่ การมุ่งบรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีการกำหนดเป้าหมายของบุคลากรและเน้นการแข่งขันเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การที่วางไว้

(3) วัฒนธรรมแบบเครือญาติ (Clan Culture) เป็นลักษณะขององค์การที่เน้นความผูกพันและการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในองค์การ โดยมีความยืดหยุ่นสูงเพื่อเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม จุดเด่นคือการให้ความสำคัญกับความต้องการของบุคลากรในองค์การเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และปฏิบัติงานอย่างดีมีประสิทธิภาพ

(4) วัฒนธรรมแบบระบบราชการ (Bureaucratic Culture) เป็นลักษณะองค์การที่เน้นเรื่องของความเป็นผู้นำ แบบแผนและพิธีกรรมต่างๆ มีความแน่นอนในการกำหนดเป้าหมายภารกิจและมีลักษณะของการสืบทอดจารีตปฏิบัติอย่างที่เคยมีอยู่ก่อนโดยไม่เน้นการเปลี่ยนแปลง โดยจุดเด่นคือการมุ่งไปยังความสำเร็จในการประสานการทำงานภาพรวมขององค์การมากกว่าความสำเร็จของตัวบุคคล

ในแง่หนึ่งจึงอาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมองค์การมีส่วนสัมพันธ์กับการออกแบบโครงสร้างองค์การอย่างซับซ้อน การศึกษาการจัดและออกแบบโครงสร้างขององค์การอาจสะท้อนให้เห็นถึงมิติทางวัฒนธรรม ได้แก่ บรรทัดฐานนิยม บรรทัดฐาน เจตคติ ตลอดจนอุดมการณ์ที่องค์การยอมรับปรับใช้อยู่ภายในรูปแบบที่เป็นจุดเน้นของโครงสร้างขององค์การ ดังนั้นสำหรับในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดโครงสร้างองค์การจัดการ

ทรัพยากรน้ำระดับชาติของประเทศไทย ผ่านมุมมองวัฒนธรรมองค์การโดยวิเคราะห์ประกอบกับสภาพแวดล้อมทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกจากบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยแบ่งออกเป็นสามช่วง ได้แก่ ช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2545-2553) ช่วงหลังเกิดเหตุมหาอุทกภัย (พ.ศ. 2554-2557) และช่วงหลังการรัฐประหาร (พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน)

3. พัฒนาการของการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติของประเทศไทย ในฐานภาพสะท้อนวัฒนธรรมองค์การ

3.1 การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติหลังการปฏิรูประบบ ราชการ พ.ศ. 2545

แนวคิดการจัดตั้งองค์กรกลางสำหรับบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติ เริ่มตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 โดยในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (กทช.) เพื่อทำหน้าที่องค์การกลางในการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ แบบบูรณาการในภาพรวมอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ระเบียบฯ ฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดโครงสร้าง สัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดไว้แต่เพียงว่า “ให้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ” (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532, 9 กุมภาพันธ์ 2532) ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มี “คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ” เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ พร้อมทั้งจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทช.) ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545, 21 สิงหาคม 2545)

ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของสังคมไทย ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ประชาธิปไตยทางตรงและการมีส่วนร่วมของประชาชนแพร่หลายไปในวงกว้าง พร้อมทั้งหลักการพัฒนายั่งยืน หลักสิทธิชุมชนและสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จนมีการขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญสีเขียว” (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2553, น. 119-127) ช่วงเวลาเดียวกัน หลายประเทศทั่วโลก ได้มีการขับเคลื่อนแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water

Resources Management: IWRM) และองค์การจัดการน้ำในระบบลุ่มน้ำ (River Basin Management Organization) บนกระบวนทัศน์การพัฒนาตามแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo – Liberal Development Paradigm) ซึ่งมุ่งเน้นการลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน กำหนดมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรน้ำ การกระจายความรับผิดชอบไปสู่ฐานล่างและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านอิทธิพลขององค์การการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ซึ่งนำไปสู่กระแสการปฏิรูประบบชลประทานและพัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรน้ำไปทั่วโลก (Mollinga & Bolding, 2003, pp. 2-5)

ช่วงปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยมีการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่มีอยู่เดิมเข้าไว้ด้วยกัน เช่น สทช. ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี บางส่วนงานของกรมโยธาธิการ กรมการเร่ร่อน พัฒนาชนบท กรมอนามัย กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน และจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ ได้แก่ “กรมทรัพยากรน้ำ” สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, 2545) โดยกำหนดภารกิจหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานหลักในด้านการเสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในภาพรวมของประเทศ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กทช. (พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, 2545; กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545, 2545) แต่กระนั้นยังพบว่า มีหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารน้ำอื่นๆ กระจายอยู่ในหลายกรมและกระทรวง อีกเป็นจำนวนมาก (วุฒิสภา, 2546; สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547)

ในช่วงเวลาเดียวกัน รัฐบาลได้ดำเนินการผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...” เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมและจัดโครงสร้างองค์กรบริหารจัดการน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ แต่เนื่องจากวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารงานในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ซึ่งนำไปสู่การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และติดตามมาด้วยการรัฐประหารโดยกองทัพ ในวันที่ 19 กันยายน 2549 สภาวาระที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จึงไม่สามารถผลักดันร่างกฎหมายนี้ได้สำเร็จ ทั้งนี้ ในระหว่างกระบวนการยกร่าง รัฐบาลได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการปฏิรูประบบราชการขึ้นบังคับแทนใช้ฉบับเดิม โดยดำเนินการแล้วเสร็จในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นรองประธาน ผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้กรมทรัพยากรน้ำ เป็นสำนักงานเลขานุการ กนช. (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550, 13 กรกฎาคม 2550) โดยอาจถือได้ว่า การจัดตั้ง กนช. ขึ้นนี้ มีเป้าหมายเพื่อให้เป็นองค์กรส่วนกลยุทธ์หลัก (Strategic Apex) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการ รวมทั้งกรอบงบประมาณเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับภาพรวมของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ระเบียบฯ ฉบับใหม่จะมีการกำหนดองค์ประกอบของ กนช. ไว้ว่า ต้องประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ผู้แทนส่วนราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ไม่ได้มีการกำหนดลงรายละเอียดสัดส่วนและจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของคำสั่งแต่งตั้ง กนช. ซึ่งออกมาในช่วงคาบเวลาเกี่ยวระหว่างรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ สืบเนื่องมาถึงช่วงรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พบว่ามีความพยายามที่จะกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของผู้แทนจากภาครัฐและนอกภาครัฐไว้ใกล้เคียงกัน โดยประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐจากฝ่ายการเมืองและ ส่วนราชการ จำนวน 21 ราย และผู้แทนภาคประชาชนจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนผู้ใช้ น้ำจากกลุ่มน้ำต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการน้ำ จำนวน 20 ราย ในแง่นี้ การจัดโครงสร้างและองค์ประกอบของ กนช. ในช่วงระยะเวลานี้ สะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucratic Culture) ที่เน้นผู้นำในภาคราชการและการประสานการทำงานในภาพรวมขององค์การยังคงมีอิทธิพลสูงในสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ามีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
(กนช.) หลังการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545

ผู้แทนภาครัฐ (21)		ผู้แทนภาคประชาชน (20)
ฝ่ายการเมือง (4)	ผู้แทนส่วนราชการ (17)	
■ นายกรัฐมนตรี ■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ■ รมว. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ■ รมว. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	■ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ■ ปลัดกระทรวงคมนาคม ■ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ■ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ■ ปลัดกระทรวงพลังงาน ■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ■ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ■ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ■ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ■ อธิบดีกรมชลประทาน ■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ ■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ■ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ■ รองอธิบดีกรมชลประทาน ■ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ ■ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรมทรัพยากรน้ำ	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ■ ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ■ ผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ■ ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
		ผู้แทนผู้ใช้น้ำจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ (9) ■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคเหนือ ■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคกลาง / ตะวันออก ■ ผู้แทนผู้ใช้น้ำลุ่มน้ำภาคใต้
		ผู้ทรงคุณวุฒิ (8) ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านบริหารจัดการน้ำตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เช่น ■ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม ■ ผู้แทนสภาหอการค้า ■ นักวิชาการ ■ ผู้เชี่ยวชาญ

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 244/2550 (2550), คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 80/2552 (2552) และ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 253/2552 (2552)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองเพื่อขับไล่รัฐบาล ทั้งโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ

ประชาธิปไตย (พธม.) และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ส่งผลให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมีผลงานเป็นรูปธรรม

3.2 การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติหลังมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554

โครงสร้าง สัดส่วนและองค์ประกอบของ กนช. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2554 เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับภัยพิบัติจากมหาอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในรอบ 50 ปี โดยกระแสน้ำท่วมไหลบ่าจากภาคเหนือถึงใจกลางกรุงเทพมหานคร มีประชาชนได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน มีผู้เสียชีวิตและสูญหายมากกว่า 800 ราย และสร้างความเสียหายซึ่งกระทบต่อการผลิต ทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมเป็นวงกว้าง มีการประเมินว่าน้ำท่วมครั้งนี้เป็นภัยพิบัติที่มีความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก โดยธนาคารโลกประเมินความเสียหายไว้สูงถึง 1.356 ล้านล้านบาท (ไทยพับลิก้า, 2554)

ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ประเด็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการน้ำกลับมาอยู่ในความสนใจของภาครัฐอีกครั้ง หลังวิกฤติสถานการณ์น้ำท่วมใหญ่บรรเทาลง รัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหลายฉบับเพื่อวางแนวทางการดำเนินงาน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นใหม่หลายคณะ อาทิ (1) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) (3) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และ (4) คณะกรรมการบริการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย (กบอ.)

สำหรับโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติ ได้ถูกกำหนดไว้โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 โดยมุ่งสร้างองค์การรับผิดชอบที่เป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน ตลอดจนการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเร่งด่วน ภายใต้แนวคิด “Single Command” ที่เน้นความเป็นเอกภาพและบูรณาการแผนและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน พร้อมทั้งจัดตั้ง “สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ” (สบอช.) เป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมา ได้เปลี่ยนมาอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.

2556, 29 มกราคม 2556) พร้อมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติจำนวน 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริการจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน รัฐมนตรี ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ มีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัยแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการทรัพยากรน้ำและการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ตลอดจนวางระเบียบการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ รวมทั้งการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณในการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย ดังมีรายละเอียดองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการโดยสรุป ดังนี้

ตารางที่ 2 โครงสร้างสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ

ฝ่ายการเมือง (12)	ผู้แทนส่วนราชการ (28)	ผู้แทนรัฐวิสาหกิจและ องค์การมหาชน (5)	
■ นายกรัฐมนตรี ■ รองนายกรัฐมนตรี (2) ■ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ■ รมว. กระทรวงการคลัง ■ รมว. กระทรวงกลาโหม ■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ■ รมว. กระทรวงคมนาคม ■ รมว. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ■ รมว. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ■ รมว. กระทรวงมหาดไทย	■ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ■ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ■ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ■ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ■ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ■ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	■ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ■ อธิบดีกรมเจ้าท่า ■ อธิบดีกรมชลประทาน ■ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ ■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ■ อธิบดีกรมป่าไม้ ■ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ■ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ■ อธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา	■ ผู้ว่าการการประปานครหลวง ■ ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค ■ ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ■ ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ■ ผู้อำนวยการสำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและสารสนเทศ

ฝ่ายการเมือง (12)	ผู้แทนส่วนราชการ (28)	ผู้แทนรัฐวิสาหกิจและ องค์การมหาชน (5)
■ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	■ เลขธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ■ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ■ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ■ ผู้บัญชาการกองทัพบก ■ ผู้บัญชาการกองทัพอากาศ ■ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	■ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ■ ผู้อำนวยการศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ ■ เลขธิการสำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 67/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 116/2556 (2556), และคำสั่ง ที่ 131/2556 (2556)

(2) คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง และเลขธิการสำนักงานนโยบายและจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยอำนาจหน้าที่หลักของ กบอ. ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย การกำหนดนโยบายและอำนาจการในการบริหารโครงการเพื่อวางระบบจัดการทรัพยากรน้ำและการใช้จ่ายเงินกู้ในการดำเนินโครงการดังกล่าว การกำหนดวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ การเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย การอนุมัติแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นชอบการสนับสนุนวงเงินรายจ่ายกำลังคนวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรอื่น การสั่งการ อำนาจการ ควบคุมตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นต่อการจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัย

ตารางที่ 3 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย

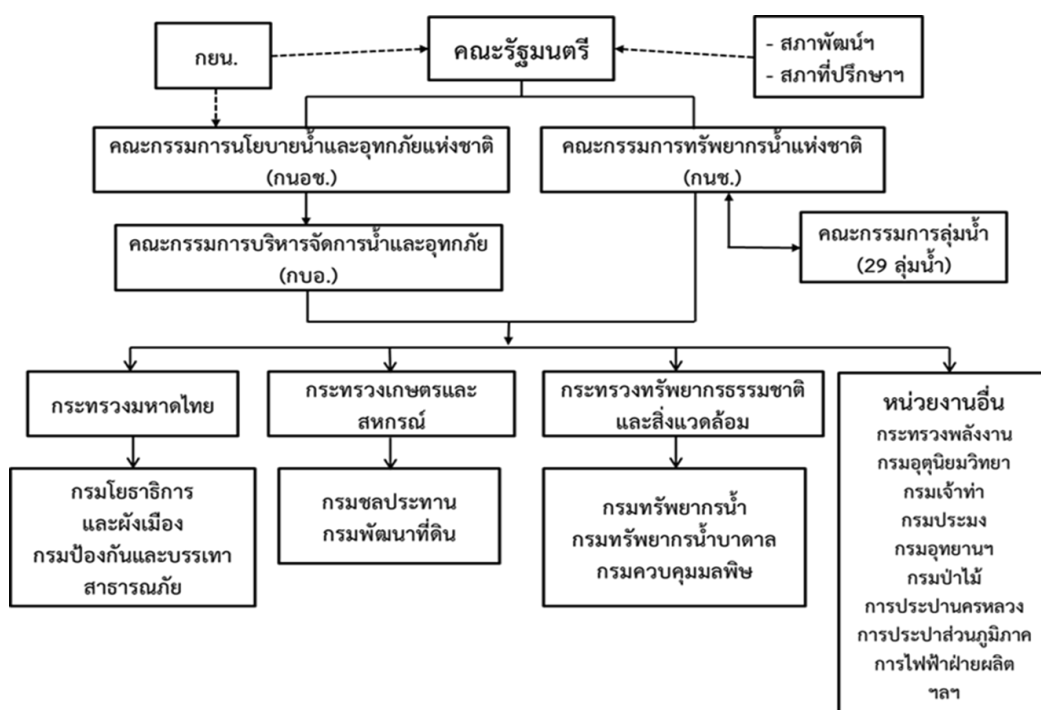
ฝ่ายการเมือง (3)	ผู้แทนส่วนราชการ (16)	ผู้แทนองค์การมหาชน (5)
■ รองนายกรัฐมนตรี ■ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ■ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	■ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ■ ปลัดกระทรวงคมนาคม ■ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ■ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ■ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ■ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ■ เสนาธิการทหารบก	■ ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร ■ ผู้อำนวยการสำนักงานเทคโนโลยีอวกาศและสารสนเทศ

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 67/2555 (2555), คำสั่ง ที่ 116/2556 (2556), และคำสั่ง ที่ 131/2556 (2556)

เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแยกโครงสร้างการบริหารออกเป็นสองส่วน ได้แก่ กนอช. ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ (Strategic Apex) และ กบอ. ทำหน้าที่ส่วนเทคนิค (Techno Structure) ในการกำกับควบคุมภาพรวมการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและอุทกภัยของหน่วยงานต่างๆ แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติสองคณะขึ้นใหม่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลกลับไม่ได้มีการยกเลิกหรือยุบคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ซึ่งยังดำเนินการอยู่เดิม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทั้งสองคณะ (กนอช. และ กบอ.) กับคณะกรรมการชุดเดิม (กนช.) จะเห็นได้ว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกันอย่างมาก จนอาจกล่าวได้ว่ามีความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ อีกทั้งบรรดาผู้แทนส่วนราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการทั้งใน กนอช. กบอ. กนช. ส่วนใหญ่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันหรือเป็นบุคคลคนเดียวกันในทางปฏิบัติ จึงเป็นที่รับทราบกันของบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า คณะกรรมการที่แต่งตั้ง

ขึ้นชุดใหม่ (กนอช.) ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม (กนช.) ที่มีอยู่ไปโดยปริยาย แต่ปัญหาใหญ่ที่ตามมาคือ คณะกรรมการทั้งสองคณะ ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้น ไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เชื่อมโยงกับ “คณะกรรมการลุ่มน้ำ” ซึ่งเป็นองค์กรจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำแต่อย่างใด ในแง่นี้ ถึงแม้รัฐบาลจะมุ่งจัดโครงสร้างองค์การใหม่ขึ้นเพื่อบูรณาการและสร้างเอกภาพในการจัดการทรัพยากรน้ำ แต่ดูเหมือนว่าจะยังเป็นการเพิ่มความซ้ำซ้อนในโครงสร้างภาพรวมยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างภาพรวมขององค์การจัดการทรัพยากรน้ำหลังมหาอุทกภัย พ.ศ.
2554



ที่มา: ผู้เขียนสรุปและประมวลขึ้นจากองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้าง สัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสองคณะ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีเพียงองค์ประกอบจากฝ่ายการเมือง ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและผู้เชี่ยวชาญ โดยไม่มีผู้แทนจากองค์กรผู้ใช้น้ำหรือผู้แทนจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ เข้าร่วมเป็นกรรมการแต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การในขณะนั้น ว่ามีแนวโน้มรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการน้ำ (Centralization) มากกว่าที่จะมุ่งกระจายอำนาจ ทั้งนี้ อาจเกิดจากการที่ กนอช. และ กบอ. เป็นองค์การจัดการทรัพยากรน้ำ ที่จัดตั้งขึ้นในช่วงหลังมหาอุทกภัย โดยยึดหลักการดำเนินงานแบบ Single Command เพื่อความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วมโดยเฉพาะ และเพื่อดำเนิน “โครงการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนและระบบแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยของประเทศไทย” หรือ “เมกะโปรเจกต์การจัดการทรัพยากรน้ำ 3.5 แสนล้านบาท” ประกอบกับรัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นรัฐบาลพรรคใหญ่ที่มีความเข้มแข็งจากการได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง จึงส่งผลให้การจัดโครงสร้างวัฒนธรรมองค์การของ กนอช. และ กบอ. มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ฝ่ายการเมือง ระบบราชการและผู้เชี่ยวชาญอย่างชัดเจน หรืออาจกล่าวได้ว่าลักษณะของวัฒนธรรมองค์การของ กบอช. และ กบอ. มีส่วนผสมของวัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucratic Culture) กับวัฒนธรรมแบบเน้นภารกิจ (Mission Culture) ที่มุ่งตอบสนองต่อปัจจัยภายนอก อันได้แก่การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัย แต่ต้องการการดำเนินงานที่แน่นอนชัดเจนภายใต้ระบบของราชการเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในขณะที่ กนช. ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการลุ่มน้ำ 29 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ มีสัดส่วนองค์ประกอบของภาคประชาชนผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่า กลับไม่ได้มีบทบาทในช่วงเวลาดังกล่าว

ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยโครงสร้างของ กนอช. ที่ประกอบไปด้วยฝ่ายการเมือง (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) 12 คน ผู้แทนส่วนราชการระดับ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้นำเหล่าทัพและตำรวจ และผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชนรวม 33 คน กล่าวได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่รวมบรรดาผู้บริหารระดับสูงของประเทศถึง 45 คน ภายใต้โครงสร้างขนาดใหญ่นี้ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมได้บ่อยครั้ง คณะกรรมการที่ดำเนินงานจริงจึงเป็นคณะกรรมการระดับอำนวยการ (กบอ.) ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่า กบอ. มุ่งให้ความสนใจกับการดำเนินโครงการเมกะโปรเจกต์การจัดการทรัพยากรน้ำเท่านั้น ท่ามกลางกระแสต่อต้านและเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายทั้งในประเด็นความโปร่งใสและผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (โครงการ 3.5 แสนล้านบาทเรียนความล้มเหลว เวทีรับฟังความคิดเห็นการบริหารจัดการน้ำ, 2557) ซึ่งต่อมา รัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ กบอ. ถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิจารณายุติโครงการเมกะโปรเจกต์ดังกล่าว พร้อมกับต้องเผชิญหน้า

กับมรสุมการเมืองเมื่อรัฐสภาที่นำโดยพรรคเพื่อไทยผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมฯ ซึ่งรวมถึงการนิรโทษกรรมให้แก่อดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร อย่างรีบเร่ง นำไปสู่การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลของกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ท่ามกลางเหตุรุนแรงและการปะทะสืบเนื่องจากเหตุชุมนุมประท้วงอย่างต่อเนื่อง ในท้ายที่สุดจึงจบลงด้วยการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในเดือนพฤษภาคม 2557

3.3 การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

หลังจากการรัฐประหารสำเร็จลง หัวหน้า คสช. พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการน้ำชุดใหม่ เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรน้ำ พร้อมทั้งยกเลิกระเบียบคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำซึ่งออกในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรทั้งหมด (คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557, 2557) ส่งผลให้สถานภาพของคณะกรรมการทั้ง กนอช. และ กบอ. สิ้นสุดลง โดยแผนยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าวดำเนินการแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการที่รัฐบาล คสช. ต้องเผชิญกับปัญหาย้ายแล้งคาดการณ์ว่ามีความรุนแรงที่สุดในรอบ 40 ปี

ในปี พ.ศ. 2558 หัวหน้า คสช. ควบตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) (คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2558, 2558; คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 212/2558, 2558; คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 248/2558, 2558) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีผู้แทนส่วนราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในครั้งนี้ ไม่ได้อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ที่ยังคงบังคับใช้อยู่ แต่กลับเป็นการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งหมายความว่า การกำหนดโครงสร้างสัดส่วนและองค์ประกอบของ กนช. ชุดใหม่นี้ ย่อมกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบอย่างไรก็ได้ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560, 25 ตุลาคม 2560) ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (สทนช.) มีฐานะเป็นหน่วยงานในบังคับ

บัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2561, 22 มกราคม 2561) และในปี พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้ สททช. เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกิจหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบาย จัดทำยุทธศาสตร์แผนแม่บท และมาตรการในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2561, 2561)

สำหรับโครงสร้างสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ในยุครัฐบาล คสช. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 5 คน ผู้แทนส่วนราชการและองค์การมหาชน 15 คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง 4 คน รวมจำนวนคณะกรรมการทั้งสิ้น 24 คน ซึ่งเป็นการลดขนาดจากโครงสร้างเดิมที่ใหญ่โตเทอะทะให้เล็กลง แต่เมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดของคำสั่งแต่งตั้ง จะเห็นได้ว่าตามโครงสร้างใหม่นี้ ยังคงมีเพียงองค์ประกอบของฝ่ายการเมือง ผู้แทนส่วนราชการในระดับปลัดกระทรวงและอธิบดี และผู้อำนวยการขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับ กบอ. ชุดเดิมที่ยุบเลิกไป นอกจากนี้ การไม่กำหนดสัดส่วนองค์ประกอบของกรรมการที่มาจากตัวแทนองค์กรผู้ใช้น้ำหรือคณะกรรมการลุ่มน้ำไว้ด้วย ยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มวัฒนธรรมองค์กรของ กนช. ในยุครัฐบาล คสช. ว่ามีแนวโน้มจะหวนย้อนกลับมาเป็นตัวแทนพีระมิดและวัฒนธรรมองค์กรแบบระบบราชการที่เน้นรวมศูนย์อำนาจไว้กับระบบราชการ โดยมีมติการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังมีรายละเอียดตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 4 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ฝ่ายการเมือง (5)	ผู้แทนส่วนราชการและองค์กรมหาชน (15)		ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (4)
■ นายกรัฐมนตรี ■ รองนายกรัฐมนตรี ■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ■ รมว. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ■ รมว. กระทรวงมหาดไทย	■ ปลัดกระทรวงคมนาคม ■ ปลัดกระทรวงพลังงาน ■ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ■ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ■ เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ■ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ■ ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร	■ อธิบดีกรมชลประทาน ■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ ■ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ■ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ■ อธิบดีกรมอุตุวิทยวิทยา ■ เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ■ รองเลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	■ นายอำพน กิตติอำพน ■ นายอานนท์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ■ นางลดาวัลย์ คำภา ■ เลขาธิการมูลนิธิปิดทองหลังพระอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 24/2561 (2561)

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กนช. จากเดิมที่เคยอยู่ในภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการ ให้กลับมาอยู่ในภารกิจของหน่วยงานกลางอย่างสำนักนายกรัฐมนตรี ยังแสดงให้เห็นถึงชัยชนะของแนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำ ที่เน้นการแบ่งแยกหน่วยงานด้านกำหนดนโยบายและกำกับควบคุม (Regulation Core) ออกจากหน่วยงานด้านปฏิบัติการ (Operation Core) อย่างเด็ดขาด มากกว่าที่จะการกระจายบทบาทและอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยงานต่างๆ ซึ่งการจัดโครงสร้างใหม่ครั้งนี้ คล้ายกับเป็นการย้อนเวลากลับไปสู่จุดเริ่มต้นของการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำ ในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 ก่อนการปฏิรูประบบราชการ

นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่กระบวนการจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ยังสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมการทำงานของรัฐบาลหลังการรัฐประหาร ที่เน้นให้ความสำคัญกับหัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจและบริหารเรื่องราวต่างๆ รวมทั้ง หากพิจารณาประกอบกับการออกคำสั่งแต่งตั้ง กนช. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนที่จะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ตลอดจนการใช้กลไกคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ นัยหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นไปเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการดำเนินงาน แต่อีกนัยหนึ่งอาจสะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบพีระมิดของรัฐบาลเผด็จการทหารที่รวมศูนย์อำนาจสั่งการไว้ที่หัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน ทั้งที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎระเบียบและขั้นตอนของระบบราชการปกติ

4. บทสรุป: ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์การกับวัฒนธรรมองค์การ

แนวโน้มทิศทางการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำในอนาคต

หากพิจารณาจากข้อค้นพบของ Hofstede (2010) ที่ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะวัฒนธรรมองค์การตาม “ตัวแบบแบบพีระมิด” จากการที่เป็นสังคมที่มีช่วงห่างระหว่างอำนาจในระดับค่อนข้างสูงและมีการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในระดับค่อนข้างสูง ซึ่งไม่น่าแปลกใจเพราะผลการสำรวจดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 ในช่วงเวลาที่บริบทสังคมไทยยังคงถูกปกครองด้วยรัฐบาลเผด็จการทหารมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ถึงแม้จะผ่านการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมืองและการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมานานกว่าสี่ทศวรรษ แล้ววัฒนธรรมองค์การของภาครัฐไทยยังคงสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบพีระมิดและวัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการ ที่เน้นรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้กับผู้นำฝ่ายการเมืองและผู้นำข้าราชการระดับสูงอย่างน่าประหลาดใจ

บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นการจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำ ในฐานะภาพสะท้อนวัฒนธรรมองค์การ (แบบไทยๆ) ที่เปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยและบริบทของแต่ละช่วงรัฐบาลนั้น พบว่า การจัดโครงสร้างองค์การจัดการทรัพยากรน้ำของไทยยังสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบพีระมิดและวัฒนธรรมแบบระบบราชการ ที่เน้นเรื่องอำนาจของผู้นำระเบียบแบบแผน เพื่อความแน่นอนในการกำหนดเป้าหมายภารกิจ และมุ่งสร้างความสำเร็จในการประสานงานในภาพรวมให้เกิดขึ้น โดยจะเห็นได้จากการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงและกรมต่างๆ เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติ โดยการเปลี่ยนแปลงของ

โครงสร้างองค์การแต่ละช่วงอาจแตกต่างกันเพียงการเลือกแต่งตั้งจากผู้แทนระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีกรมเท่านั้น

จากการศึกษานี้ยังพบว่า ในช่วงเวลาที่บริบทสังคมการเมืองไทยมีความเป็นประชาธิปไตย เช่น ภายหลังการปฏิรูประบอบราชาธิปไตย พ.ศ. 2545 การจัดโครงสร้างองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำ มีแนวโน้มที่จะมุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยสะท้อนจากการมีสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการจากภาคประชาชนและคณะกรรมการลุ่มน้ำอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติจำนวนมาก ในขณะที่การจัดโครงสร้างคณะกรรมการในบริบทสังคมไทยภายหลังการรัฐประหาร (โดยเฉพาะการรัฐประหารครั้งล่าสุดของ คสช.) เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละคณะจะเห็นได้ว่า มีแนวโน้มรวมศูนย์อำนาจเพิ่มมากขึ้น และหากพิจารณาในแง่กระบวนการออกแบบโครงสร้างยังพบว่าเป็นไปโดยไม่ได้นำถึงกฎเกณฑ์หรือระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงลักษณะวัฒนธรรมองค์การของระบบราชการไทยผ่านการวิเคราะห์โครงสร้างคณะกรรมการนี้ ยังอาจต้องพิจารณาประกอบกับปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ร่วมด้วย ตัวอย่างเช่น ในบริบทที่สังคมกำลังประสบปัญหาเร่งด่วนหรือ ภัยพิบัติ (ดังเช่นกรณีการเกิดวิกฤติมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 หรือวิกฤติภัยแล้งครั้งร้ายแรง ในช่วงปี พ.ศ. 2557-2558) จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างองค์การการจัดการทรัพยากรน้ำมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปสู่วัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งภารกิจเพื่อรับมือกับภัยคุกคามและความเสี่ยงจากภายนอกมากขึ้น แต่ในภาพรวมก็ยังคงมีรูปแบบวัฒนธรรมแบบระบบราชการที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้นำเป็นหลัก

ทั้งนี้ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2561 สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแต่งตั้งจาก คสช. ได้ลงมติร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 โดยกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายที่ใช้ระยะเวลาในการ ยกร่างและพิจารณาอย่างยาวนานกว่าสามสิบปี มีการเปลี่ยนหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการยกร่างและ เสนอร่างถึง 4 หน่วยงาน และมีร่างกฎหมายที่จัดทำแล้วเสร็จไม่ต่ำกว่า 10 ฉบับ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้มี “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” (กนช.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมของประเทศ โดยมีการกำหนดสัดส่วนองค์ประกอบและจำนวนของ กนช. ไว้ในกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดเจน ประกอบด้วยคณะกรรมการ 24 คน แบ่งเป็นสัดส่วนของฝ่ายการเมือง จำนวน 8 คน ผู้แทนส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 10 คน ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ จำนวน 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 4 คน เข้าร่วมเป็นกรรมการระดับชาติ ดังมีรายละเอียดโดยสรุปในตารางที่ 5

เมื่อพิจารณาจากการจัดโครงสร้าง สัดส่วน องค์ประกอบของ กนช. ชุดปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มทิศทางที่ดีในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำมากยิ่งขึ้นตามหลักการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการในระบบลุ่มน้ำ แต่เป็นที่น่าสนใจว่า สำหรับองค์ประกอบของผู้แทนส่วนราชการนั้นกลับไม่มีผู้แทนระดับกรมที่มีภารกิจหน้าที่และได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยตรง เช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล และกรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมอยู่องค์ประกอบของ กนช. แต่กลับมีผู้แทนจากฝ่ายการเมืองระดับรัฐมนตรีถึง 8 คน เป็นกรรมการ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็น “คณะรัฐมนตรีชุดเล็กด้านทรัพยากรน้ำ”

ตารางที่ 5 โครงสร้างองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

ฝ่ายการเมือง (8)	ผู้แทนส่วนราชการ (4)	ผู้แทนคณะกรรมการลุ่มน้ำ (6)	ผู้ทรงคุณวุฒิ (4)
■ นายกรัฐมนตรี ■ รองนายกรัฐมนตรี ■ รมว. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ■ รมว. กระทรวงคมนาคม ■ รมว. กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ■ รมว. กระทรวงพลังงาน ■ รมว. - กระทรวงมหาดไทย ■ รมว. กระทรวงอุตสาหกรรม	■ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ■ เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ■ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ■ เลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	■ ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำ (2) ■ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ■ ผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการลุ่มน้ำ (2)	(นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ ไม่น้อยกว่า 5 ปี ในด้านการเกษตร ทรัพยากรน้ำ ผังเมือง อุตสาหกรรม)

ที่มา: พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 (2561)

จากองค์ประกอบดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า ในด้านหนึ่ง ผู้ยกร่างในขณะนั้นอาจต้องการให้ กนช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในฐานะหน่วยกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติหรือหน่วยกำกับควบคุมหลัก (Regulation Core) อย่างแท้จริง จึงกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดระดับกระทรวง เพื่อแยกออกจากภารกิจของหน่วยงานระดับกรม ในฐานะหน่วยปฏิบัติการหลัก (Operation Core) แต่ในอีกด้านหนึ่ง อาจตีความได้ว่าการจัดโครงสร้างในรูปแบบดังกล่าวยังขบขันให้เห็นถึงความเป็น “ตัวแบบพีระมิด” อย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้นด้วยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และเน้นให้อำนาจกับผู้บริหารระดับสูงในการสั่งการและตัดสินใจเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ถึงแม้จะมีการกำหนดองค์ประกอบของผู้แทนผู้ใช้น้ำจากกลุ่มน้ำต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็น 6 คน ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดพบว่า มีสัดส่วนของผู้แทนผู้ใช้น้ำที่สรรหาจากจาก 29 กลุ่มน้ำทั่วประเทศเพียง 2 คน เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับสัดส่วนของผู้แทนจากส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจแต่งตั้งได้เองโดยไม่ต้องมีกระบวนการสรรหา ในแง่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า สมควรเพิ่มสัดส่วนองค์ประกอบของผู้แทนผู้ใช้น้ำใน กนช. ให้มีตัวแทนผู้ใช้น้ำจากคณะกรรมการกลุ่มน้ำ อย่างน้อยให้ครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการบริหารงานของระบบราชการไทยยังคงยึดติดและวนเวียนอยู่กับรูปแบบการตั้งคณะกรรมการ จนอาจเรียกได้ว่าเป็น “ระบอบคณะกรรมการ” ซึ่งถือเป็นจารีตปฏิบัติหรือวัฒนธรรมของระบบราชการไทย และถือเป็นแบบแผนของการร่างกฎหมายฉบับต่างๆ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการมักเต็มไปด้วยบรรดาข้าราชการและผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐระดับสูง จนดูเหมือนว่าสำหรับข้าราชการระดับสูงแล้วการเข้าประชุมคณะกรรมการต่างๆ กลายเป็นงานหลักมากกว่าการบริหารองค์การ ทั้งที่การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการของระบบราชการไทยยังคงมีปัญหาหลายประการ อาทิ ในกรณีที่ผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ จะมอบอำนาจให้ผู้ใดบังคับบัญชา ซึ่งอาจขาดความรู้และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาร่วมประชุมแทน รวมทั้งในกรณีที่เป็นการประชุมโดยตำแหน่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ดำรงตำแหน่งก็อาจส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงาน รวมทั้งการใช้งบประมาณสำหรับจ่ายเบี้ยประชุมที่ทั้งสิ้นเปลืองและอาจไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตอะไรจากการประชุมแต่ละครั้ง ในแง่นี้ การพยายามจินตนาการถึงรูปแบบใหม่ๆ ในการบริหารราชการ เช่น การกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยงานระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ (Street Level) มากยิ่งขึ้น หรือการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เป็นเครื่องมือช่วยในการประสานงานและสื่อสารระหว่างองค์การ ก็อาจเป็น

ทางเลือกอื่นที่อาจช่วยให้ระบบราชการไทยหลุดพ้นจากกับดักกระบอบคณะกรรมการได้ในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545. (2545, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 103ก. หน้า 27-33 (เล่มที่ 2).
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2561. (2561, 16 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 8ก. หน้า 4-12.
- เกษียร เตชะพีระ. (2558). “กับดักรัฐราชการ.” *มติชนสุดสัปดาห์*, 35 (1809). (17-23 เมษายน 2558). หน้า 54-55.
- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. (2557, 3 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 130ง. หน้า 6-8.
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 116/2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติม (ครั้งที่ 2). (2556, 21 พฤษภาคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 131/2556 แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติม (ครั้งที่ 3). (2556, 6 มิถุนายน).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 145/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2558, 15 กรกฎาคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 212/2558 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพิ่มเติม (ครั้งที่ 1). (2558, 14 สิงหาคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 24/2561 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2561, 29 มกราคม).
- คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 244/2550 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2550, 8 ตุลาคม).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 248/2558 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพิ่มเติม. (2558, 16 กันยายน).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 253/2552 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพิ่มเติม (ครั้งที่2). (2552, 16 พฤศจิกายน).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 62/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 รวม 2 คณะ. (2555, 28 กุมภาพันธ์).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 67/2555 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2555 เพิ่มเติม (ครั้งที่ 1). (2555, 12 มีนาคม).

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 80/2552 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเพิ่มเติม. (2552, 12 มีนาคม).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2561 เรื่อง การจัดสรรภารกิจและบุคลากรของสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2561, 22 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 15ง. หน้า 24-28.

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 46/2560 เรื่อง การจัดตั้งสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. (2560, 25 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 261ง. หน้า 16-17.

โครงการ 3.5 แส่นล้าน บทเรียนความล้มเหลว เวทีรับฟังความคิดเห็นการบริหารจัดการน้ำ. (2557, 15 มกราคม). สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2562, จาก <https://thaipublica.org/2014/01/devolution-of-flood-management-project/>

ไทยพับลิก้า. (2554, 4 ธันวาคม). “ธนาคารโลกประเมินน้ำท่วมเสียหาย 1.356 ล้านล้านบาท และใช้เงินฟื้นฟูอีกกว่า 7 แส่นล้าน. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2562, จาก <https://thaipublica.org/2011/12/world-bank-flood-damage/>

พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. (2545, 8 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 102ก. หน้า. 1-65.

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561. (2561, 28 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 112ก. หน้า 44-83.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (2545, 2 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 99ก. หน้า 14-34.

- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. (2544). *รายงานการวิจัยการบริหารจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550. (2550, 13 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 84ง. หน้า 1-8.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2554. (2555, 13 กุมภาพันธ์ 2555). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 129 ตอนพิเศษ 34ง. หน้า 1-7.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556. (2556, 29 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 130 ตอนพิเศษ 13ง. หน้า 10-12.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. (2545, 21 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนพิเศษ 77ง. หน้า 8-11.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532. (2532, 23 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 106 ตอน 23ง. หน้า 17-23 (ฉบับพิเศษ).
- วุฒิสภา. (2546). *รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำที่สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย.
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *วาระปฏิรูปที่ 25: ระบบบริหารจัดการทรัพยากร: การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2547). *โครงการศึกษาการบริหารจัดการน้ำของชาติอย่างมีประสิทธิภาพและการจัดการ 25 กลุ่มน้ำสำคัญของประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2553). *นโยบายสิ่งแวดล้อม*. ใน อัมพร อารังลักษณ์ (บก.). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมพร อารังลักษณ์. (2553). *องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้างและการออกแบบ*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Christensen, T. Lægreid, P. Roness, P. G., & Røvic K.A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. New York: Routledge.
- Hofstede, G. (2010). Pyramids, Machines, Markets, and Families: Organizing Across Nations. In *Cultures and Organizations: Software of The Mind* (pp. 301-340). New York: McGraw-Hill.
- Mollinga, P. P. & Bolding, A. (2004). *The Politics of Irrigation Reform Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and Latin America*. Aldershot, England: Ashgate Publishing.
- Schein, E. H. (2010). The Concept of Organizational Culture: We Bother. In *Organizational Culture and Leadership* (pp. 7-22). San Francisco: Jossey-Bass.