การศึกษาวิจัยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม: บทเรียนจากรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย สู่ข้อเสนอแนะการดำเนินการภายใต้กฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

Legal Study on Drought and Flood Mitigation: Possible Lessons from New South Wales, Australia towards Implementation of Thai Water Law

พีรพล เจตโรจนานนท์[1]

คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 เมล์ติดต่อ: Peerapon.j@nida.ac.th

Peerapon Jaderojananont

Graduate School of Environmental Development Administration, National Institute of Development Administration, 118 Moo 3 Serithai Road Klong-chan Bangkapi Bangkok 10240

Email: Peerapon.j@nida.ac.th

Recived: October 29, 2020; Revised: April 2, 2020; Accepted: April 7, 2020

บทคัดย่อ

การป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมในประเทศไทย แต่เดิมนั้นจะดำเนินการภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือประชาชนในภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ในปี พ.ศ.2561 กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กลายมาเป็นเสาหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ใหม่และยังต้องได้รับการพิสูจน์ในแง่ของการบังคับใช้ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการบูรณาการในการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม ทำให้เกิดคำถามที่สำคัญ คือ การบูรณาการนั้นสามารถเกิดขึ้นได้อย่างไร ลักษณะใด ต้องมีการสอดประสานกับหน่วยงานรัฐอื่นหรือกฎหมายฉบับอื่นอย่างไร ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้หยิบยกแนวทางปฏิบัติภายใต้กฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มาศึกษา เนื่องจากรัฐดังกล่าวเป็นรัฐที่ประสบกับ

[1] อาจารย์ ประจำคณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (Lecturer, Graduate School of Environmental Development Administration, National Institute of Development Administration).

ภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมที่รุนแรงบ่อยครั้ง ดังที่จะเห็นได้จากการเก็บข้อมูลของ Australian Geographic ดังนั้น การป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมภายใต้กฎหมายของรัฐ จึงค่อนข้างมีความชัดเจนในแง่ของการเขียนเชื่อมโยงการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาไว้ด้วยกันเพื่อช่วยเหลือประชาชน จากการศึกษา พบข้อเสนอแนะที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย เช่น วิธีการบูรณาการจัดทำแผนอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ รวมถึงการนำเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วม

คำสำคัญ: กฎหมายว่าด้วยการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม บทเรียนจากประเทศออสเตรเลีย การดำเนินการตามกฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทย

Abstract

Drought and flood mitigation in Thailand has been recently implemented by the existing laws such as Public Disaster Prevention and Mitigation Act B.E. 2550 and other local council laws relating to rescue of people living in the vulnerable areas of drought and flood. In 2018, Thailand significantly launched its first water law, namely as Water Resources Act B.E. 2561 which becomes a key instrument for water management in the country. Due to its newness, however, it shall be necessarily proved in relation to its integration for drought and flood mitigation. This perhaps raises a key question of how such integration can be implemented and provided among relevant state agencies or legislations. This research brought some practices under water law of New South Wales, Australia to be as possible lessons because this State often faced with severe drought and flood according to Australian Geographic's survey. Hence, the State's law relating to drought and flood mitigation was distinctively drawn to integrate among relevant state agencies in order to help people. This research finally found that some possible lessons from New South Wales can be probably applied as academic recommendations for implementation of Thai water law such as the effective and systematic way to integrate national plans for drought and flood mitigation, and the development of private participation in the operation for drought and flood mitigation.

Keywords: Law for Drought and Flood Mitigation, Possible Lessons from Australia, Implementation of Thai Water Law

1. บทนำ

ประเทศไทยประสบกับปัญหาภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แต่เดิมนั้น การป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมจะเป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในภาวะเช่นว่านั้น ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำในปี พ.ศ.2561 กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กลายมาเป็นเสาหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย โดยรัฐบาลมีแนวคิดให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างสมดุลและยั่งยืน มุ่งสร้างเอกภาพในการจัดการน้ำทั้งระบบ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดตั้ง สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ หรือ สทนช. เพื่อให้เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่กำกับดูแลและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศอย่างเป็นระบบ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้มีระบบ กลไก มาตรการในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมเอาไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ กำหนดให้มีแผนป้องกันแก้ไขภาวะดังกล่าวทั้งในระยะสั้น และในระยะยาว เพื่อเตรียมการรับมือกับปัญหาด้านน้ำในแต่ละลุ่มแม่น้ำ[2] โดยในกรณีที่เกิดวิกฤติด้านน้ำ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ ซึ่งจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการโดยตรงในการแก้ไขวิกฤตน้ำจนกว่าสถานการณ์จะกลับเข้าสู่ปกติ[3] แม้ว่าการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ไม่ได้เป็นการลดทอนอำนาจตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่เดิม แต่กฎหมายฉบับนี้จำเป็นจะต้องถูกบังคับใช้อย่างบูรณาการและสอดประสานกับกฎหมายอื่น

โดยพิจารณาได้จาก มาตรา 61 ที่กำหนดกลไกการบูรณาการในการจัดทำแผนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้ง โดยให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีแผนดังกล่าว ซึ่งภายใต้แผนนั้น จะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุนซึ่งอาจเป็นหน่วยงานรัฐที่มีขอบเขตอำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นก็ได้ และกำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือประชาชน[4] เช่น การประสานงานกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 หรือ หน่วยงานท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม จะไม่ใช่อำนาจหน้าที่

---

[2] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, มาตรา 24.

[3] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, มาตรา 17.

[4] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, มาตรา 61.

ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น หรือภายใต้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องการความชัดเจนในการบูรณาการ ประสานงาน ระหว่างกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีภาวะน้ำท่วมนั้น มาตรา 64 ก็ได้บัญญัติเอาไว้ทำนองเดียวกันกับ มาตรา 61 โดยกำหนดให้มีแผนการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วม[5] อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำดำเนินการสร้างแผนงานในการบูรณาการเอาไว้ แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ว่าการบูรณาการตามแผนจะต้องมีลักษณะอย่างไร ดำเนินการอย่างไร อีกทั้งบทบัญญัติทั้งสองมาตรานั้นไม่ได้มีการเขียนเปิดช่องให้สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือรายละเอียดเอาไว้ด้วย จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า การบูรณาการจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ อย่างไรก็ด้วยแนวทางที่จะถูกคณะกรรมการลุ่มน้ำใส่เอาไว้ในแผนเท่านั้น

บทความวิจัยฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์หลักที่จะนำเสนอแนวทางในการป้องกันแก้ไขปัญหาภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วม รวมถึงแนวทางในการบูรณาการเพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจาก พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างใหม่ จึงยังไม่มีการตรากฎหมายลำดับรองออกมาให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัติอีกหลายเรื่อง รวมถึงเรื่องการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมด้วย การศึกษาแนวทางการดำเนินงานของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales หรือ NSW) ประเทศออสเตรเลีย จึงเป็นการจุดประกายความคิดเพื่อทำเป็นข้อเสนอแนะสำหรับอนาคตหากจะมีการแก้ไขกฎหมายหรือการตรากฎหมายลำดับรอง อีกทั้งประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะรัฐ NSW เป็นรัฐที่ประสบกับภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้ง ดังที่จะเห็นได้จากการเก็บข้อมูลของ Australian Geographic

ด้วยเหตุนี้ การป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมภายใต้กฎหมายของรัฐ จึงค่อนข้างมีความชัดเจนในแง่ของการเขียนเชื่อมโยงการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาไว้ด้วยกันเพื่อช่วยเหลือประชาชน แม้ว่าแนวทางการบูรณาการป้องกันแก้ไขปัญหาภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมภายใต้กฎหมาย NSW จะไม่ได้บัญญัติในลักษณะเดียวกันกับ มาตรา 61 และ มาตรา 64 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ของประเทศไทย แต่กฎหมาย NSW จะแสดงให้เห็นถึงแนวทาง ขั้นตอน วิธีการ ตลอดจนแนวความคิดบางอย่าง ที่ประเทศไทย โดยเฉพาะคณะกรรมการลุ่มน้ำซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 61 และมาตรา 64 อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการประยุกต์ ออกแบบแผนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมได้ในอนาคต

[5] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, มาตรา 64.

2. ผลการวิจัย

ประเทศออสเตรเลียมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นทวีปขนาดใหญ่ ล้อมรอบด้วยมหาสมุทรแปซิฟิก (Pacific Ocean) และมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean) ออสเตรเลียเป็นประเทศผู้ส่งออกทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน และอาหารที่สำคัญ เนื่องด้วยความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเศรษฐกิจหลักของออสเตรเลียนั้น มาจากเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำฟาร์ม การทำประมงและทำป่าไม้ รวมถึงอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น การผลิตพลังงาน และการทำเหมืองแร่[6] ดังนั้น การพึ่งพาทรัพยากรน้ำ จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการหล่อเลี้ยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจของ Australian Geographic ซึ่งเป็นองค์กรสื่อสารของเอกชนที่มุ่งเน้นประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า ในแต่ละปี ประเทศออสเตรเลียต้องประสบกับปัญหาภาวะน้ำแล้ง และปัญหาภาวะน้ำท่วมในหลายรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมา ภาวะน้ำท่วมกลายเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายและเกิดขึ้นบ่อยครั้งที่สุดในรัฐ New South Wales รัฐ Victoria และรัฐ Queensland[7] ด้วยเหตุนี้ ทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ และจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อป้องกันบรรเทาเหตุภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม ตลอดจนการจัดสรรการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่อย่างเหมาะสม

ประเทศออสเตรเลียนั้นมีลักษณะเป็นรัฐรวม (Federal State) แตกต่างจากประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) โดยออสเตรเลียมีระบบกฎหมายสองระดับ ได้แก่ ระดับเครือรัฐ (Commonwealth Level) และระดับรัฐ (State Level) ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติถูกแบ่งออกเป็นสองระดับด้วยเช่นกัน กล่าวคือ รัฐสภาแห่งเครือรัฐจะตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ทุกรัฐ ในเรื่องที่สำคัญภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น เรื่องการค้าระหว่างประเทศ ภาษี การผลิตและส่งออกสินค้า การทหาร เป็นต้น[8] ส่วนในระดับรัฐนั้น แต่ละรัฐก็จะมีรัฐสภาของตนเอง เพื่อตรากฎหมายอื่นที่นอกเหนือไปจากรัฐธรรมนูญระดับเครือรัฐกำหนด และจะใช้บังคับภายในรัฐของตนเองเท่านั้น เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ จะพบว่า รัฐบาลของแต่ละรัฐได้เข้ามาบริหารจัดการ ควบคุม และเข้าถึงการใช้น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อสร้างความยั่งยืน

---

[6] Central Intelligence Agency, "The World Fact Book: Australia," accessed September 5, 2019, https://www.cia.gov/-library/publications/the-world-factbook/geos/as.html.

[7] Delana Carbone and Jenna Hanson, "Top 10 Worst Floods in Australia," last modified March 8, 2012, accessed September 5, 2019, https://www.australiangeographic.com.au/topics/history-culture/2012/03/floods-10-of-the-deadliest-in-australian-history/.

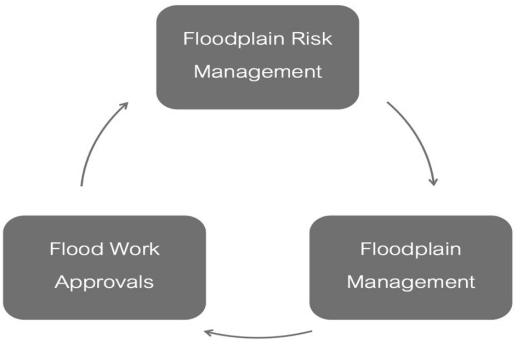
[8] Commonwealth of Australian Constitution, article 51.

ปกป้องคุ้มครอง และทำให้ระบบนิเวศฟื้นตัว[9] หากไม่ใช่กรณีลุ่มแม่น้ำที่ไหลผ่านระหว่างรัฐ การบริหารจัดการ ควบคุม และเข้าถึงการใช้น้ำภายในรัฐต่าง ๆ ถือเป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐโดยตรง ซึ่งรัฐสภาของแต่ละรัฐจะดำเนินการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในเขตอำนาจตนเองในรูปแบบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารของรัฐยังมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง (Delegated Law) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศไทย เพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย หรือรายละเอียดทางเทคนิค เพื่อเติมเต็มวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่ที่ให้อำนาจด้วย[10]

2.1 แนวทางปฏิบัติงานการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การบริหารจัดการ ควบคุม และเข้าถึงทรัพยากรน้ำ ตลอดจนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมในพื้นที่ของแต่ละรัฐเป็นอำนาจหน้าที่รัฐบาลของรัฐนั้น ๆ โดยตรง ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวทางใน การจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมของรัฐ New South Wales (NSW) ซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐที่เกิดภาวะน้ำท่วมบ่อยครั้ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

การปฏิบัติการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมของรัฐ New South Wales ถูกกล่าวถึง ภายใต้กฎหมายที่สำคัญสองฉบับ ได้แก่ Water Management Act 2000 (NSW) และ Local Government Act 1993 (NSW) จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะพบว่า แนวทางการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วมสามารถถูกสรุปเป็นภาพสามองค์ประกอบหลัก โดยเป็นการดำเนินการสามด้านที่สอดประสานไปด้วยกัน ดังแผนภาพด้านล่าง



ภาพ 1 องค์ประกอบในการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วม

ที่มา: ผู้วิจัย

---

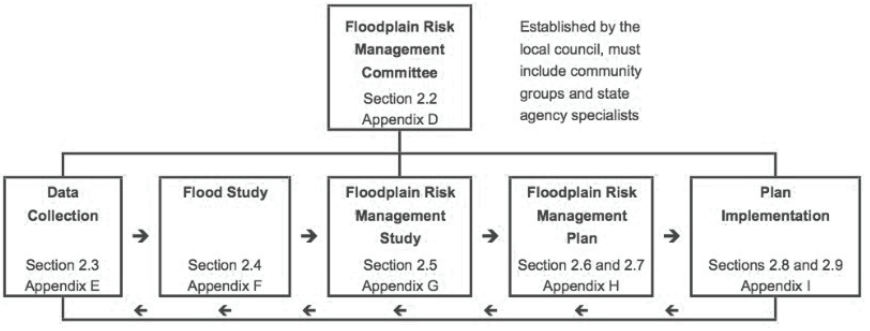
[9] Gerry Bates, *Environmental Law in Australia*, 7th ed. (NSW: LexisNexis, 2010), 388.

[10] Michael Meek, *Australian Legal System*, 4th ed. (NSW: Thomson Lawbook, 2008), 81.

โดยแต่ละองค์ประกอบจะสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่ การจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Risk Management) เพื่อพิจารณาตรวจสอบวิเคราะห์ทิศทางของมวลน้ำที่จะท่วมในเวลาอันใกล้พร้อมกับพิจารณากำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับรองรับน้ำ การจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Management) เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ที่จะใช้รองรับน้ำและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่พื้นที่บริเวณใกล้เคียง และการอนุญาตสิ่งก่อสร้าง เพื่อป้องกันแก้ไขน้ำท่วม (Flood Work Approvals) ซึ่งจะเป็นการอนุญาตให้มีการก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างที่จำเป็นสำหรับกั้นน้ำ เช่น ผนังกั้นน้ำ แผ่นพื้นซับน้ำ หรือช่องระบายน้ำออกสู่แม่น้ำเพื่อบรรเทาความเสียหาย ทั้งนี้ทุกองค์ประกอบจะทำงานสอดรับซึ่งกันและกัน

2.1.1 การจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Risk Management)

การจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วมถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของสภาท้องถิ่น (Local Council) เมื่อพิจารณาจาก Local Government Act 1993 (NSW) จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในกิจการที่เกี่ยวกับการแก้ไขบรรเทาน้ำท่วม[11] โดยสภาท้องถิ่นจะจัดตั้ง “คณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Risk Management Committee)” ขึ้น โดยจะประกอบไปด้วยตัวแทนชุมชนในพื้นที่และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง[12] คณะกรรมการดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการบริหารจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม และดำเนินการต่าง ๆ ดังแผนภาพ



ภาพ 2 ระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม

ที่มา: Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources (New South Wales Government), *Floodplain Development Manual: The Management of Flood Liable Land* (NSW: Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources, 2005), 6.

[11] Local Government Act 1993 (NSW), article 733(3)(e).

[12] Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources (New South Wales Government), *Floodplain Development Manual: The Management of Flood Liable Land* (NSW: Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources, 2005), 6.

จากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม เริ่มต้นที่ คณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม โดยคณะกรรมการจะมุ่งศึกษาประเด็นทางเทคนิค เศรษฐศาสตร์ และระบบนิเวศของพื้นที่รองรับน้ำท่วม เพื่อให้มีการตกผลึกทางความคิด หลังจากนั้นคณะกรรมการจะดำเนินการรวบรวมข้อมูล (Data Collection) ได้แก่ ข้อมูลทางไหลของน้ำ ค่าใช้จ่ายและประโยชน์ของมาตรการในการจัดการพื้นที่รับน้ำ นอกจากนี้ คณะกรรมการยังต้องพิจารณาถึงข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น ข้อมูลทางสังคม เศรษฐกิจ อุทกศาสตร์ ระบบนิเวศ การใช้ประโยชน์จากผังเมือง วัฒนธรรม และการจัดการในยามฉุกเฉิน[13] ขั้นตอนต่อมา คณะกรรมการจะทำการศึกษาภาวะน้ำท่วม (Flood Study) ซึ่งจะต้องระบุความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากลักษณะและธรรมชาติของภาวะน้ำท่วม (nature of flood risk) โดยการใช้ข้อมูลทางเทคนิค เช่น ขอบเขตของน้ำท่วม ระดับน้ำ ความเร็วในการไหลของน้ำ และการกระจายตัวของมวลน้ำที่ไหลไปยังพื้นที่รองรับน้ำ โดยประเด็นใหญ่ที่สุดที่ต้องวิเคราะห์ คือ การระบุจุดระบายน้ำและความเร็วในการไหลของน้ำให้ได้ในแง่มุมของอุทกวิทยา[14]

เมื่อคณะกรรมการได้ข้อมูลทางเทคนิคของภาวะน้ำท่วมแล้ว จะนำมาสู่ขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านพื้นที่รองรับน้ำโดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การระบุ ประเมิน และเปรียบเทียบทางเลือกในการจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น (Risk Management Options) การจัดการความเสี่ยงในขั้นตอนนี้ จะนำข้อมูลจากการรวบรวมข้อมูลและการศึกษาทางเทคนิคของภาวะน้ำท่วมมาใช้ประโยชน์ เพื่อสร้างแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงในรูปแบบของมาตรการ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้สามรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก คือ มาตรการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่ดิน (Property Modification Measures) จะเป็นการจัดการสร้างโซนนิ่ง (Zoning) ที่จะควบคุมมวลน้ำ การพิจารณาเข้าไปซื้อที่ดินสิ่งปลูกสร้างโดยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน เพื่อที่จะใช้รองรับน้ำ (Voluntary Purchase) ซึ่งเคยมีกรณีศึกษาของการเข้าไปซื้อที่ดินสิ่งปลูกสร้างในเหตุการณ์น้ำท่วมบริเวณทะเลสาบ Macquarie มาแล้ว โดยจากกรณีศึกษานี้ คณะกรรมการไม่อาจประเมินมูลค่าของสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในบริเวณที่เกิดน้ำท่วมได้เนื่องจาก บริเวณดังกล่าวเพิ่งจะเคยถูกน้ำท่วมในรอบ 100 ปี ทำให้รัฐบาลได้วางหลักเกณฑ์ใหม่ว่า งบประมาณของรัฐที่จะใช้ซื้อที่ดิน เพื่อรองรับน้ำท่วมต้องเป็นการซื้อที่ดินที่มีโอกาสเกิดน้ำท่วมบ่อยครั้งและอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงเท่านั้น (a high hazard area)[15] รูปแบบต่อมา คือ มาตรการในการสนองตอบต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (Response Modification Measures) ซึ่งจะเป็นการทำนายและเตือนภัยน้ำท่วมโดยสื่อสารให้ชุมชน

[13] Ibid., 7.

[14] Ibid.

[15] WMA Water, *Lake Macquarie Waterway Flood Risk Management Study and Plan* (Research Report) (NSW: Public Exhibition Project, 2011), 36.

เข้าใจและสร้างความตระหนักให้แก่ชุมชนในพื้นที่ที่เสี่ยงภัย รวมถึงการกำหนดแผนสำหรับการอพยพหากมีความจำเป็นด้วย และรูปแบบสุดท้าย คือ มาตรการการแก้ไขเปลี่ยนแปลงน้ำท่วม (Flood Modification Measures) ซึ่งจะวิเคราะห์ทางเลือกการสร้างทำนบกั้นน้ำ การใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำ เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ประตูระบายน้ำ หรือช่องทางอื่นๆ ในการระบายน้ำที่จะท่วม[16] เมื่อได้ทางเลือก (options) ในการแก้ปัญหาแล้ว จะนำมาสู่ขั้นตอนการจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงของพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Risk Management)

ภายในแผนการจัดการความเสี่ยงของพื้นที่รองรับน้ำท่วมจะประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานสำหรับการจัดการและใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่รองรับน้ำท่วม บนพื้นฐานความได้สัดส่วนระหว่างภัยอันตรายที่จะเกิดแก่ความปลอดภัยส่วนบุคคล (Personal Safety) กับความสูญเสียผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม ระบบนิเวศ และวัฒนธรรมในภาพรวม และในแผนจะระบุการใช้โครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในชุมชน เช่น ถนน ระบบประปา ระบบท่อระบายน้ำทิ้ง เพื่อบรรเทาน้ำท่วม และลดความน่าจะเป็นในการเกิดอันตรายให้มากที่สุดแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชน และผู้มาเยือน รวมถึง สร้างการตอบสนองในเกิดเหตุฉุกเฉิน ในแผนยังต้องระบุการประเมินทางยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่ดินที่ใช้รองรับน้ำท่วมในอนาคต ผลกระทบของน้ำท่วมกับการพัฒนาเช่นว่านั้น เมื่อแผนการจัดการความเสี่ยงของพื้นที่รองรับน้ำท่วมได้รับการยอมรับแล้วก็นำมาสู่ขั้นตอนสุดท้าย คือ การนำแผนไปปฏิบัติให้บรรลุผล (Plan Implementation)[17] อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามแผนดังกล่าวย่อมต้องมีประเด็นเรื่องงบประมาณ ซึ่งคณะกรรมการอาจประสานงานกับสภาท้องถิ่นเพื่อร้องของบประมาณต่อรัฐบาลของรัฐได้ แต่ต้องนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแผนการจัดการที่ได้ศึกษาประกอบการร้องขอ เช่น วิธีการในการสร้างความสมดุลระหว่างการยอมรับของชุมชนกับแผนการจัดการความเสี่ยงของพื้นที่รองรับน้ำท่วม นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการลดผลกระทบในทางลบให้มากที่สุดจากการใช้แผนดังกล่าว และเพิ่มโอกาสทางบวกในแง่ของระบบนิเวศให้มากที่สุด[18] เป็นต้น

2.1.2 การจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Management)

เพื่อให้เกิดการดำเนินการ และทำให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนการจัดการความเสี่ยงของพื้นที่รองรับน้ำท่วม การเข้าไปจัดการกับพื้นที่รองรับน้ำท่วม เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับมวลน้ำที่จะไหลมาจึงเป็นประเด็นที่คาบเกี่ยวกันอย่างยิ่ง เราทราบชัดเจนแล้วว่า สภาท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการศึกษาและ

---

[16] Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources (New South Wales Government), *Floodplain Development Manual: The Management of Flood Liable Land* (NSW: Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources, 2005), 8-9.

[17] Ibid., 9-10.

[18] Ibid., 10.

จัดทำแผน แต่ประเด็นคำถามมีอยู่ว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจในการลงไปดำเนินการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วมตามแผน จะตอบคำถามนี้ ได้ต้องไปพิจารณากฎหมาย Water Management Act 2000 (NSW) โดยผู้วิจัยได้ พบว่า การเข้าไปจัดการกับพื้นที่รองรับน้ำท่วมถูกระบุอยู่ในส่วนที่ 3 หัวข้อย่อยที่ 5ของกฎหมายฉบับนี้ โดยกฎหมายจะให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งที่เรียกว่า “คณะกรรมการการจัดการ (Management Committees)” รัฐมนตรีจะประกาศผ่านราชกิจจานุเบกษา คณะกรรมการดังกล่าวมีภารกิจเฉพาะเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ การจัดสรรแบ่งปันน้ำ การจัดการพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง และพื้นที่รองรับน้ำท่วม การปกป้องคุ้มครองแหล่งน้ำ รวมถึงการจัดการระบายน้ำ[19]

โดยคณะกรรมการดังกล่าว จะประกอบด้วยผู้แทนอย่างน้อย 12 คน แต่ต้องไม่เกิน 20 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้[20]

1) บุคคลอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์จากกลุ่มคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2) บุคคลอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์จากกลุ่มผู้ใช้น้ำ

3) บุคคลอย่างน้อย 2 คน แต่งตั้งให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์จากสภาท้องถิ่น

4) บุคคลอย่างน้อย 1 คน แต่งตั้งให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์จากหน่วยงานบริหารจัดการกักเก็บน้ำ

5) ชาวอาบอริจิน (Aboriginal Person) อย่างน้อย 2 คน ถูกแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์จากกลุ่มชนพื้นเมืองอาบอริจิน

6) บุคคลอย่างน้อย 1 คน คัดเลือกจากเจ้าพนักงานของสำนักงานน้ำและพลังงาน

7) บุคคลอย่างน้อย 1 คน ถูกเสนอชื่อโดยรัฐมนตรีกระทรวงว่าการการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม (Minister of Climate Change and Environment)

8) บุคคลอื่นใด ซึ่งถูกแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มที่รัฐมนตรีพิจารณาแล้วว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

9) กำหนดให้แต่งตั้งประธานกรรมการที่เป็นอิสระ 1 คน โดยจะต้องไม่เป็นเจ้าพนักงานของสำนักงานน้ำและพลังงาน

บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งตาม (1) ถึง (5) ต้องมีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่การบริหารจัดการน้ำอีกด้วย[21]

---

[19] Water Management Act 2000 (NSW), article 12(2).

[20] Water Management Act 2000 (NSW), article 13.

[21] Water Management Act 2000 (NSW), article 13(5).

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการจัดการเรียบร้อยแล้ว กฎหมาย Water Management Act 2000 (NSW) ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการจัดการในการดำเนินการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วม โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ชัดแจ้งในส่วนที่ 3 หัวข้อย่อยที่ 5 ของกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักการพื้นฐานอันเป็นกรอบในการดำเนินงานให้แก่คณะกรรมการการจัดการ โดยการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วมต้องคำนึงถึงกรอบแนวคิดดังกล่าว

ตามกรอบหลักการพื้นฐานในการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วม ต้องหลีกเลี่ยงการทำลายที่ดิน รวมถึงทำให้เสื่อมคุณภาพ หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็น การกัดเซาะของดิน การบดอัดของดิน ความไม่มั่นคงทางธรณี การปนเปื้อนมลพิษ การเกิดกรดในดิน การลดลงของพืชท้องถิ่น การเกิดดินเค็ม เป็นต้น ซึ่งความเสียหายดังกล่าวต้องได้รับการตระหนักและคำนึงถึง[22] นอกจากนี้ ยังต้องหลีกเลี่ยงหรือลดความเสียหายที่จะเกิดจากสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันน้ำท่วมให้มากที่สุด และต้องลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้น รวมถึง ความเสี่ยงในอนาคตที่มีต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนที่เกิดจากการเข้าครอบครองพื้นที่รองรับน้ำท่วมให้มากที่สุด[23]

กรอบหลักการพื้นฐานดังกล่าวจะถูกนำมาปรับใช้กับการดำเนินการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการดำเนินการหลัก (core provisions) ดังต่อไปนี้[24]

1) ต้องระบุลักษณะของน้ำท่วมทั้งระบบที่กำลังเกิดขึ้นให้ได้ในพื้นที่ซึ่งเกิดน้ำท่วม โดยต้องระบุในแง่ของความถี่ ช่วงระยะเวลา ลักษณะ และขอบเขตของน้ำท่วมเช่นว่านั้น

2) ต้องระบุถึงประโยชน์ในทางนิเวศวิทยาของการเกิดภาวะน้ำท่วมในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชุ่มน้ำและระบบนิเวศในบริเวณพื้นที่ที่รองรับน้ำ และบริเวณน้ำใต้ดิน

3) ต้องระบุถึงสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันน้ำท่วมที่มีอยู่ในพื้นที่ และวิธีการจัดการสิ่งก่อสร้างเหล่านั้นในแง่ของการป้องกันที่จะช่วยปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ผลกระทบต่อระบบนิเวศ รวมถึงผลกระทบสะสม (cumulative impacts) ที่อาจจะเกิดขึ้น

4) ต้องระบุถึงความเสี่ยงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากผลกระทบของน้ำท่วม

นอกเหนือจากการดำเนินการหลักในการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วมแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้มีการดำเนินการเพิ่มเติม (additional provisions) ในรายละเอียดปลีกย่อยด้วย ดังต่อไปนี้[25]

---

[22] Water Management Act 2000 (NSW), article 5(6)(a).

[23] Water Management Act 2000 (NSW), article 5(6)(b)-(c).

[24] Water Management Act 2000 (NSW), article 29(a)-(d).

[25] Water Management Act 2000 (NSW), article 30(a)-(f).

1) จัดทำข้อเสนอสำหรับการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างสำหรับป้องกันน้ำท่วมขึ้นใหม่

2) ทำการดัดแปลงหรือรื้อทิ้งซึ่งสิ่งก่อสร้างสำหรับป้องกันน้ำท่วมที่มีอยู่เดิม

3) จัดการฟื้นฟูที่ดิน แหล่งน้ำ หรือระบบนิเวศในที่ดินหรือแหล่งน้ำดังกล่าวที่ใช้รองรับน้ำท่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้ ได้แก่

3.1) ทางไหลและการกระจายตัวของน้ำที่ท่วม

3.2) การมีอยู่ของทางระบายของน้ำ (floodway)

3.3) อัตราการไหลของน้ำ ระดับน้ำที่ท่วม ระยะเวลาที่ท่วม การท่วมหรือไหลบ่าของน้ำ

3.4) การไหลของน้ำในทางท้ายน้ำ

3.5) ลักษณะทางธรรมชาติของน้ำที่ท่วม รวมถึงความแปรปรวนในเชิงพื้นที่และเวลา

4) ให้มีการควบคุมกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบ หรือได้รับผลกระทบจากความถี่ ระยะเวลา ลักษณะหรือขอบเขตของน้ำที่ท่วมภายในเขตพื้นที่รองรับน้ำ

5) ให้มีการอนุรักษ์ และเพิ่มคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำภายในเขตพื้นที่รองรับน้ำ ทั้งในระหว่างและภายหลังจากที่น้ำท่วมไปแล้ว

6) กำหนดมาตรการอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดการน้ำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้

2.1.3 การอนุญาตสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันแก้ไขน้ำท่วม (Flood Work Approvals)

แนวทางการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมภายใต้กฎหมายของรัฐ New South Wales ประกอบไปด้วยสามองค์ประกอบดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อมีการศึกษาวิเคราะห์ และวางแผนการจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดกับพื้นที่รองรับน้ำที่จะท่วมแล้ว และได้มีการดำเนินการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วมแล้ว สิ่งก่อสร้างสำหรับป้องกันแก้ไขน้ำท่วมเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือสำคัญในการป้องกันแก้ไขน้ำท่วม โดยคำว่า “สิ่งก่อสร้างสำหรับป้องกันแก้ไขน้ำท่วม” หมายถึงอะไรนั้น ได้ถูกนิยามเอาไว้ในกฎหมาย Water Management Act 2000 (NSW) ซึ่งหมายถึง สิ่งก่อสร้างที่ถูกนำมาติดตั้งในบริเวณโดยรอบหรือบริเวณใกล้เคียง (vicinity) แม่น้ำ ปากแม่น้ำ ทะเลสาบ หรือภายในบริเวณพื้นที่รองรับน้ำท่วม โดยสิ่งก่อสร้างดังกล่าวถูกสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการระบายน้ำไปยังแม่น้ำ ปากแม่น้ำ หรือทะเลสาบ หรือกระจายมวลน้ำ หรือระบายมวลน้ำในเวลาที่เกิดภาวะน้ำท่วม[26] ตัวอย่างที่เด่นชัดของสิ่งก่อสร้างสำหรับป้องกันแก้ไขน้ำท่วม เช่น ทำนบกั้นน้ำ ถนนหรือทางที่ใช้ข้ามแหล่งน้ำ คันดิน เขื่อนกั้นน้ำเพื่อป้องกันน้ำจากน้ำท่วม

[26] Water Management Act 2000 (NSW), annex-dictionary.

โครงสร้างในการเก็บกักน้ำ แผ่นอาคาร ช่องพื้นด้านล่าง อีกทั้ง ยังหมายรวมถึงการระบายน้ำผ่าน ท่อ วาล์ว อุปกรณ์มิเตอร์ และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย[27]

แนวคิดการอนุญาตสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันแก้ไขน้ำท่วม (Flood Work Approvals) ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับระบบการขออนุญาตประเภทอื่น ๆ โดยภาครัฐจะเป็นผู้สร้างระบบขึ้นมา (regulator) เพื่อให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการขอรับใบอนุญาตไปดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันแก้ไขน้ำท่วมได้ เมื่อพิจารณาจาก Water Management Act 2000 (NSW) แล้ว พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้มีระบบการขออนุญาตเอาไว้สามประเภท ได้แก่ การอนุญาตสิ่งก่อสร้างสำหรับจัดหาน้ำ (Water Supply Work Approvals) การอนุญาตสิ่งก่อสร้างในการระบายน้ำ (Drainage Work Approvals) และการอนุญาตสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วม (Flood Work Approvals) ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยจะศึกษาระบบการอนุญาตสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมเท่านั้น กฎหมายฉบับนี้ได้ให้คำนิยามระบบการอนุญาตดังกล่าวไว้ว่า เป็นระบบที่ให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิในการก่อสร้าง (construct) และใช้ (use) สิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมในสถานที่เฉพาะที่กำหนด[28] จะเห็นได้ว่าการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมนั้น รัฐไม่ได้ลงมือดำเนินการเอง แต่จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามารับสิทธิในการดำเนินการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่รัฐจัดหาให้

สาเหตุหลักที่รัฐได้สร้างระบบการขออนุญาตสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมขึ้นมา เนื่องจากระบบการขออนุญาตดังกล่าวจะช่วยในการจัดการมวลน้ำ และพื้นที่รองรับน้ำท่วม ซึ่งการร้องขออนุญาตโดยผู้ยื่นคำร้องนั้นจะถูกตรวจสอบและประเมินว่า สิ่งก่อสร้างที่ผู้ร้องขอต้องการจะก่อสร้างนั้นมีความสำคัญเพียงพอและมี impact เพียงพอต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่รองรับน้ำท่วม ทรัพย์สินที่อยู่บริเวณใกล้เคียง รวมถึงสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของประชาชนหรือไม่ หรือว่ามีเงื่อนไขในการลดผลกระทบใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วม[29] การตรวจสอบและประเมินคำร้องขอดังกล่าว ช่วยให้รัฐสามารถควบคุมการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วมที่ได้วางไว้ได้ จะเห็นได้ว่า รัฐมีอำนาจดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมที่มีความสอดคล้อง และเป็นประโยชน์ภายใต้แผนการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วม ซึ่งถ้าหากการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมใดไม่ได้มีผลกระทบเพียงพอในการลดผลกระทบจากน้ำท่วม หรือไม่ได้สอดรับกับแผนการจัดการเช่นว่า รัฐมีสิทธิที่จะปฏิเสธการอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวได้

---

[27] Water NSW, “Flood Work Approvals: What is a Flood Work?,” accessed September 14, 2019, https://www.waternsw.com.au/customer-service/water-licensing/approvals/flood-work-approvals.

[28] Water Management Act 2000 (NSW), article 90(1)-(4), บทบัญญัติมาตรานี้ระบุว่า “A flood work approval confers a right on its holder to construct and use a specified flood work at a specified location”

[29] Water NSW, “Flood Work Approvals: What is a Flood Work?,”.

ประเด็นต่อมาที่ควรพิจารณา คือ ในการร้องขอรับใบอนุญาตการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมนั้นจะต้องมีเงื่อนไข หลักเกณฑ์ รายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญอย่างไรบ้าง การร้องขอรับใบอนุญาตการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมจะต้องแนบเอกสารที่เรียกว่า Flood Work Approval Statement ที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาในการก่อสร้างและการติดตั้ง บัญชีแสดงรายการ (Lists) ประเภทงาน พัสดุที่ดิน บริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง และใช้งาน รวมถึงรายละเอียดที่สอดคล้องกับแผนการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเงื่อนไขอื่น ๆ ที่รัฐกำหนด อย่างไรก็ตาม การอนุญาต การก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมนั้น จะไม่อนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตกักเก็บน้ำที่ไหลผ่านมายังพื้นที่รองรับน้ำเอาไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ทำได้ตามขั้นตอนการขออนุญาตประเภทอื่น ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้[30] ประเด็นต่อมา คือ ขั้นตอนการยื่นคำขอรับใบอนุญาตการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วม โดยในทางปฏิบัติแล้ว จะแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน ได้แก่[31]

ขั้นตอนที่ 1 ก่อนการยื่นขอรับใบอนุญาต ผู้ร้องขอต้องนัดหมายเพื่อประชุมกับ Water Regulation Officer ของ Water NSW ซึ่งเป็นองค์กรผู้พิจารณาอนุญาตเสียก่อน โดยองค์กรที่เรียกว่า Water NSW เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมาย Water Management Act 2000 (NSW) ซึ่ง Water NSW มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) มีรัฐบาลของรัฐ New South Wales เป็นเจ้าของ และถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ Water NSW Act 2014 (NSW) มีภารกิจสำคัญในการพิจารณาออกใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ[32]

ขั้นตอนที่ 2 หลังจากที่ Water NSW ได้รับเอกสารร้องขออนุญาตแล้ว เอกสารและคำร้องขอจะถูกประเมินตามขั้นตอน และแนวทางของ Water NSW ซึ่งจะพิจารณาว่าการร้องขอดังกล่าวสอดคล้องกับแผนการจัดการพื้นที่รองรับน้ำท่วมหรือไม่ หากมีความสอดคล้องกับแผนและมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ Water NSW อาจออกใบอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขหรือคำแนะนำเพิ่มเติมก็ได้ ทั้งนี้ การอนุญาตและคำแนะนำดังกล่าวจะทำเป็นลายลักษณ์อักษร

ขั้นตอนที่ 3 หลังจากที่ผู้ร้องขอการอนุญาตได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมแล้ว ผู้ได้รับการอนุญาตจะสามารถเริ่มทำการก่อสร้าง และใช้งานสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมภายในสถานที่ที่ถูกระบุในใบอนุญาต และเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด

---

[30] Ibid.

[31] Ibid.

[32] Water NSW, “Who We Are?,” accessed September 15, 2019, https://www.waternsw.com.au/about/who-we-are.

เมื่อทราบขั้นตอน และระบบการขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจประการต่อมา คือ สิทธิและหน้าที่ของผู้ถือใบอนุญาตซึ่งมีสิทธิก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วม และเจ้าหน้าที่ของ Water NSW

ในการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วม ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างจะต้องไม่ก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพงที่กั้น หรือโครงสร้างใด ๆ ในบริเวณ หรือบริเวณที่ติดต่อกันกับเขตที่กั้นน้ำ (Levee Banks) หรือสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมภายในพื้นที่รองรับน้ำท่วม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ซึ่งถ้าหากผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนจะมีความรับผิด และถูกลงโทษตามกฎหมายด้วย[33] ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐของ Water NSW ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเข้าไปยังที่ดินใด ๆ ที่สิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วม ถูกสร้างขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการพิจารณากำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการรื้อถอน อาคาร รั้ว หรือสิ่งก่อสร้างป้องกันแก้ไขน้ำท่วมที่ไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถใช้ในการป้องกันแก้ไขน้ำท่วมที่เกิดขึ้น[34]

2.2 แนวทางปฏิบัติงานการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง

ดังที่กล่าวมาแล้ว การป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมในพื้นที่ของแต่ละรัฐเป็นอำนาจหน้าที่รัฐบาลของรัฐนั้น ๆ โดยตรง เนื่องจากแต่ละรัฐมีอำนาจหน้าที่ในตัวเองที่จะดำเนินการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง อย่างไรก็ตาม แนวทางป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งในประเทศออสเตรเลีย อาจมีแนวคิดที่แตกต่างจากกรณีภาวะน้ำท่วมเล็กน้อย เนื่องจาก กรณีภาวะน้ำท่วมอาจเกิดขึ้นในบางรัฐเท่านั้น และมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไปตามแต่สภาพภูมิศาสตร์ของรัฐนั้น ๆ ในขณะที่ภาวะน้ำแล้งมักเกิดขึ้นเป็นการทั่วไป และส่งผลกระทบครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งส่งผลร้ายโดยตรงต่อการทำเกษตรกรรม ธุรกิจการทำฟาร์ม และชุมชนเกษตร ซึ่งเป็นเศรษฐกิจหลักของประเทศ ในปี 2018 รัฐบาลกลาง (Commonwealth of Australia) และรัฐบาลของแต่ละรัฐ ได้แก่ รัฐ New South Wales รัฐ Victoria รัฐ Queensland รัฐ Western Australia รัฐ South Australia รัฐ Tasmania รัฐ the Australian Capital Territory และ รัฐ the Northern Territory จึงได้ตกลงกันจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐขึ้นมาฉบับหนึ่ง เรียกว่า National Drought Agreement โดยข้อตกลงฉบับนี้ จะกำหนดแนวทางกลางสำหรับป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้ง เพื่อให้แต่ละรัฐนำไปปรับใช้ ดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องกัน และกำหนดให้มีการประสานความร่วมมือช่วยเหลือกันในเรื่องภาวะน้ำแล้งด้วย[35] ผู้วิจัย จะสรุปสาระสำคัญของข้อตกลง National Drought Agreement ดังต่อไปนี้

---

[33] Water Management Act 2000 (NSW), articles 256(1) and 91D(2).

[34] Water Management Act 2000 (NSW), article 256(3)(a)-(b).

[35] National Drought Agreement, context.

มีการกำหนดกรอบ (Framework) ในการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้ง โดยการให้ทุกรัฐร่วมมือกันสร้างแนวนโยบายที่สอดคล้องกัน (consistency) และสร้างการเตรียมความพร้อมรับมือภาวะน้ำแล้ง ส่งเสริมให้ธุรกิจเกษตรกรรม ธุรกิจการทำฟาร์ม และชุมชนเกษตร เตรียมตัวรับมือภาวะน้ำแล้งในระยะยาว ส่งเสริมการบริการที่จะลดผลกระทบของภาวะน้ำแล้งที่มีต่อสุขภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร[36] ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงิน และจัดตั้งและบริหารกองทุน Future Drought Fund สำหรับช่วยประชาชนในการเตรียมความพร้อมรับมือภาวะน้ำแล้ง เสนอแรงจูงใจ (incentive) แก่ธุรกิจเกษตรกรรม ธุรกิจการทำฟาร์มในการวางแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำแล้ง เช่น การลดหย่อนภาษี การให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยต่ำ และปรับปรุงการคาดการณ์สภาพอากาศ ตัวบ่งชี้ภาวะน้ำแล้ง ข้อมูลต่าง ๆ แบบ real time โดยประสานงานกับเครือข่ายกรมอุตุนิยมวิทยา (Bureau of Meteorology)[37] ในส่วนของรัฐบาลมลรัฐ ข้อตกลงนี้จะกำหนดให้แต่ละรัฐส่งเสริมการใช้โปรแกรมสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาทักษะ และการตัดสินใจของกลุ่มธุรกิจเกษตรกรรม ธุรกิจการทำฟาร์ม โดยปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละกลุ่ม อีกทั้ง ให้มีหลักประกันสวัสดิภาพสัตว์ และหลักประกันในการจัดการที่ดินในช่วงที่เกิดภาวะน้ำแล้ง[38]

นอกจากนี้ ข้อตกลงยังกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่รัฐบาลกลาง และรัฐบาลแต่ละรัฐจะต้องร่วมกันทำด้วย เช่น การร่วมพัฒนาออกแบบการใช้ และการเตรียมความพร้อมสำหรับภาวะน้ำแล้ง การสร้างขีดความสามารถ เครื่องมือ และเทคโนโลยีเพื่อแจ้งแก่ธุรกิจเกษตรกรรม ธุรกิจการทำฟาร์ม การให้บริการให้คำปรึกษาทางการเงิน การสนับสนุนเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภาวะน้ำแล้งที่เกิดแก่สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การแบ่งปันข้อมูล และการประสานงานในการสื่อสารเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมภาวะน้ำแล้ง[39] จากสาระสำคัญของข้อตกลงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งในประเทศออสเตรเลียจะดำเนินการอย่างสอดประสานกันทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลของรัฐ แม้ว่ารัฐบาลของแต่ละรัฐจะมีอำนาจโดยตรงในการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งในเขตรัฐตนเอง แต่การดำเนินการจะต้องสอดคล้องกับกรอบที่วางเอาไว้ภายใต้ข้อตกลงเช่นว่านั้น โดยในหัวข้อถัดไป ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวทางในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งของรัฐ New South Wales (NSW) ซึ่งมีองค์ประกอบในการดำเนินงานสองประการ ได้แก่ การรายงานและประเมินสถานการณ์ภาวะน้ำแล้ง และมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง

---

[36] National Drought Agreement, section 6.

[37] National Drought Agreement, section 9.

[38] National Drought Agreement, section 10.

[39] National Drought Agreement, section 11.

2.2.1 การรายงานและประเมินสถานการณ์ภาวะน้ำแล้ง

ดังที่ถูกระบุอยู่ในกรอบแนวทางการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง ภายใต้ข้อตกลง National Drought Agreement ที่กำหนดให้แต่ละรัฐต้องดำเนินการแบ่งปันข้อมูล สร้างการประสานงานในการสื่อสารที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมภาวะน้ำแล้ง รัฐ New South Wales เองก็ได้ดำเนินการตามกรอบแนวทางดังกล่าว โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ คือ กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน “NSW Department of Primary Industries (DPI)” เป็นหน่วยงานตั้งต้นที่จะทำการประสานความร่วมมือไปยัง Independent Regional Assistance Advisory Committee (RAAC) ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการคอยให้ข้อมูลทางเทคนิค และให้คำปรึกษาแก่กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน[40] ส่วนวิธีการดำเนินการรายงานและประเมินสถานการณ์ภาวะน้ำแล้งนั้น กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานจะปรึกษากับ RAAC เพื่อจัดทำโครงการที่เรียกว่า Enhanced Drought Information Sydney (EDIS) และจัดทำตัวบ่งชี้ภาวะน้ำแล้งที่เรียกว่า Combined Drought Indicator (CDI)[41]

ทั้ง EDIS และ CDI จะทำงานสอดประสานซึ่งกันและกัน เพื่อติดตามสถานการณ์ภาวะน้ำแล้งตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น (onset) จนถึงขั้นฟื้นฟูกลับสู่ภาวะปกติ (recovery)[42] เมื่อพิจารณาจากโครงการ EDIS จะพบว่า โครงการดังกล่าวจะประเมินความตระหนักต่อความเสี่ยงของภาวะน้ำแล้ง (Drought Risk Awareness) ว่าจะมีความเสี่ยงอยู่ในระดับใด และสมควรต้องตื่นตระหนกมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ โครงการ EDIS จะกำหนดให้มีการเตรียมพร้อมรับภาวะน้ำแล้งที่เหมาะสม (Drought Preparedness) ซึ่งจะเน้นการเตรียมความพร้อมว่าต้องทำในลักษณะใดและประการสุดท้าย EDIS จะมีเป้าหมายในการทำให้เกิดความมั่นใจในการเฝ้าระวังภาวะน้ำแล้งและกำหนดให้มีการเตือนภัยล่วงหน้า และเคลื่อนย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ หากการจัดการภัยแล้งอยู่ในภาวะวิกฤต[43] โครงการ EDIS จะมีลักษณะเป็นการสร้างแผนงานขึ้นมาเพื่อให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยมีกรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานเป็นต้นทางในการประสานงาน และกลไกสำคัญ (key feature) ประการต่อมาที่โครงการ EDIS ได้กำหนดขึ้น คือ การจัดทำตัวบ่งชี้ภาวะน้ำแล้งที่เรียกว่า Combined Drought Indicator (CDI)

---

[40] NSW Department of Primary Industries, “Independent Regional Assistance Advisory Committee (RAAC),” accessed September, 20, 2019, https://www.dpi.nsw.gov.au/climate-and-emergencies/droughthub/information-and-resources/raac.

[41] NSW Department of Primary Industries, “Drought in NSW,” accessed September 20, 2019, https://www.dpi.nsw.gov.au/climate-and-emergencies/droughthub/drought-in-nsw.

[42] Ibid.

[43] NSW Department of Primary Industries, “About the NSW DPI Combined Drought Indicator,” accessed September 20, 2019, https://edis.dpi.nsw.gov.au/about.

ตัวชี้วัด CDI จะรวบรวมข้อมูลที่หลากหลายเข้าไว้ด้วยกันและสร้างแบบจำลอง (model) ขึ้นมาเพื่อส่งต่อให้แก่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประโยชน์เพื่อดำเนินการรายงาน เตือนภัย และประเมินสถานการณ์ภาวะน้ำแล้ง ทั้งนี้ แบบจำลองของ CDI จะถูกพัฒนาขึ้นโดยการขอข้อมูลจากกลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่[44]

กลุ่มที่หนึ่ง ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) คือ กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน NSW Department of Primary Industries

กลุ่มที่สอง กลุ่มที่สังเกตการณ์ในเชิงเทคนิค (Technical Review) ได้แก่ กรมอุตุนิยมวิทยา (Bureau of Meteorology) ศูนย์สมุทรและบรรยากาศ (CSIRO Oceans and Atmosphere) ศูนย์นานาชาติด้านวิทยาศาสตร์ภูมิอากาศประยุกต์ (International Centre for Applied Climate Sciences) สำนักงานเศรษฐศาสตร์การเกษตรและทรัพยากร และวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences)

กลุ่มที่สาม กลุ่มลงไปปฏิบัติการ (On Ground) ได้แก่ ศูนย์บริการที่ดิน (NSW Local Land Services) สำนักงานที่ปรึกษาทางการเงินในเขตชนบท (NSW Rural Financial Counsellors) และเครือข่ายการปรับตัวในชนบทภายใต้กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน (NSW DPI Rural Resilience Network)

นอกจากนี้ ระบบ CDI จะนำข้อมูลจำเพาะเกี่ยวกับอุตุนิยมวิทยา (meteorological) อุทกวิทยา (hydrological) และข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์การเกษตร (agronomic) มาวิเคราะห์เพื่อดูปริมาณน้ำฝน ปริมาณน้ำในดิน อัตราการเจริญเติบโตของพืช เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว ระบบ CDI จะสร้างตัวชี้วัดขึ้นมาเพื่อบ่งชี้ ระยะของภาวะน้ำแล้งที่เกิดขึ้น โดยหลักการจะแบ่งออกเป็น 5 ระยะ ได้แก่[45]

ระยะที่ 1 คือ ระยะไม่มีภาวะน้ำแล้ง (Non Drought)

ระยะที่ 2 คือ ระยะปกติ (Recovering)

ระยะที่ 3 คือ ระยะที่ภาวะน้ำแล้งเริ่มส่งผลกระทบ (Drought Affected)

ระยะที่ 4 คือ ระยะเกิดภาวะน้ำแล้ง (Drought)

ระยะที่ 5 คือ ระยะเกิดภาวะน้ำแล้งอย่างรุนแรง (Intense Drought)

---

[44] Ibid.

[45] Ibid.

เมื่อได้ทราบจากการวิเคราะห์ตัวชี้วัดตามระบบ EDIS และ CDI ว่าภาวะน้ำแล้งที่เกิดขึ้นจัดอยู่ในระยะใด และรุนแรงเพียงใดแล้ว แผนงานรวมถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงการ EDIS และ CDI ทั้งหมดจะถูกรายงานไปยังกรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน เพื่อให้กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2.2 การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง

ภายหลังจากที่มีการจัดทำระบบ EDIS และ CDI แล้ว และได้ผลสัมฤทธิ์จากการประเมินสถานการณ์ภาวะน้ำแล้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป้าหมายในรัฐ New South Wales แล้ว การปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งเป็นสิ่งสำคัญประการต่อมาที่รัฐบาลของรัฐจะต้องดำเนินการ จากการศึกษาค้นคว้า ผู้วิจัย พบว่า รัฐบาลของรัฐ ได้มีการสร้างเครือข่ายในการบูรณาการขึ้นเมื่อเกิดภาวะน้ำแล้ง

รัฐบาลของรัฐ New South Wales ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้น เรียกว่า “NSW Drought Interagency Working Group” โดยคณะทำงานนี้เป็นคณะทำงานเฉพาะกิจและประกอบไปด้วยหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่มีส่วนงาน หรือภารกิจที่อาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง ซึ่งการดำเนินงานของคณะทำงานดังกล่าวจะไปสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่ได้จัดทำขึ้น และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะ ดังต่อไปนี้[46]

1) ดำเนินการติดตามสถานการณ์ภาวะน้ำแล้งในรัฐ New South Wales และสภาพภูมิอากาศซึ่งเกี่ยวข้องกับภาวะน้ำแล้ง ภายใต้คำปรึกษาแนะนำของ RAAC ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่คอยให้ข้อมูลทางเทคนิคและคำปรึกษา

2) ดำเนินการทบทวนและจัดให้มีคำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการตอบสนองนโยบายเพื่อลดความรุนแรงของสภาพภูมิอากาศตามฤดูกาล ตลอดจนร้องขอความช่วยเหลือในภาวะน้ำแล้ง

3) ดำเนินการกำหนดมาตรการช่วยเหลือในภาวะน้ำแล้ง โดยทำให้สอดคล้องกับกรอบและแนวทางภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยภาวะน้ำแล้ง (National Drought Agreement) และกรอบการประเมินความช่วยเหลือด้านภาวะน้ำแล้งของ Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART) ซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้เสียภาษี และพลเมืองของรัฐ[47]

---

[46] NSW Department of Primary Industries, “Drought in NSW,”.

[47] Independent Pricing and Regulatory Tribunal, “Who We Are?,” accessed September 22, 2019, https://www.ipart.nsw.gov.au/Home.

4) ดำเนินการติดตามตรวจสอบ (monitor) และส่งมอบ (deliver) แผนกลยุทธ์ด้านภาวะน้ำแล้งของรัฐ New South Wales ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง เพื่อให้มีการทำให้บรรลุผล

ในส่วนขององค์ประกอบของคณะทำงาน NSW Drought Interagency Working Group ที่รัฐบาลของรัฐได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าว จะประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน โดยกำหนดให้อธิบดี กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน (NSW Department of Primary Industries) นั่งเป็นประธานของคณะกรรมการ และมีอำนาจสั่งการเรียกประชุมทุก ๆ สองเดือน หรือให้มีการประชุมตามที่มีการร้องขอโดยตัวแทนสมาชิกในคณะทำงาน[48] คณะทำงานดังกล่าวจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากหน่วยงานรัฐดังต่อไปนี้[49]

1) กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน (NSW Department of Primary Industries)

2) สำนักงานการคลัง (NSW Treasury)

3) สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (NSW Department of Premier and Cabinet)

4) สำนักงานบริการครอบครัวและชุมชน (Family and Community Services)

5) สำนักงานสุขภาพ (NSW Health)

6) สำนักงานการบริการที่ดินในท้องถิ่น (Local Land Services)

7) กรมสามัญศึกษา (NSW Department of Education)

8) คณะกรรมการที่ดินและน้ำ (Land and Water Commissioner)

9) กรมการขนส่ง (Transport for NSW)

จากโครงสร้างคณะทำงาน NSW Drought Interagency Working Group ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน ในฐานะที่เป็นประธานของคณะทำงานจะต้องดำเนินการประสานงาน และสั่งการอย่างเป็นระบบ โดยจะมีการประชุมวางแผนงานร่วมกันเพื่อติดตามสถานการณ์ภาวะน้ำแล้ง ปรับกลยุทธ์การทำงานตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ซึ่งหน่วยงานเช่นว่านั้นมีความรับผิดชอบ

---

[48] NSW Department of Primary Industries, “Drought in NSW,”.

[49] Ibid.

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่า รัฐ New South Wales ประเทศออสเตรเลียมีแนวทางปฏิบัติภายใต้กฎหมายในการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งและน้ำท่วมที่น่าสนใจ ซึ่งผู้วิจัยได้ประมวลผลและสรุปออกมาเป็นข้อเสนอแนะทางวิชาการ โดยจะแยกออกเป็นประเด็นที่อาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแนวทางให้แก่ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 และมาตรา 64 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในการออกแบบและกำหนดเป็นแผนการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประสานงาน รวมถึงวิธีการบริหารจัดการภาวะน้ำท่วมและน้ำแล้งที่อาจจะเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำของตนเอง โดยข้อเสนอแนะจะแบ่งออกเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.1 แนวทางการบูรณาการเพื่อจัดทำแผนงานตั้งต้น

จะเห็นได้ชัดว่า ภายใต้กฎหมายของรัฐ New South Wales การป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วมในรัฐจะถูกมองแบบองค์รวมเป็นระ บบ ที่มีลักษณะเป็นองค์ประกอบสามด้านสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ จะเริ่มต้นจากก ารวิเคราะห์จัดการความเสี่ยงของพื้นที่ที่ใช้รองรับน้ำ (Floodplain Risk Management) การจัดกา รพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Management) และการอนุญาตสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันแ ก้ไขน้ำท่วม (Flood Work Approvals) ทั้งสามส่วนนี้ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐที่แตกต่างกันอ อกไป และสอดประสานกันอย่างเป็นระบบ ในการการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมจะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ ผลสุดท้ายที่ได้จากการดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดเป็นแผนการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ถูกทำให้บรรลุผล (implementation) ในขั้นตอนต่อไปได้ จะเห็นได้ว่าแผนการดำเนินการจัดการความเสี่ยงของพื้นที่ที่ใช้รองรับน้ำจะเป็นทั้งฐานคิด และฐานในการต่อยอดการจัดการ แทบทุกอย่างในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม แนวทางนี้สามารถนำมาใช้ภายใต้กลไกของกฎหมายไทยได้

เมื่อพิจารณา มาตรา 64 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561 กำหนดให้ มีหน่วยงานที่จะเป็นผู้รับผิดชอบหลักและหน่วยงานที่จะเป็นผู้สนับสนุนอยู่ในแผนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วม โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำ อาจกำหนดให้หน่วยงานที่ มีความชำนาญเฉพาะด้านในแต่ละส่วนทำหน้าที่ของตนเอง และนำข้อมูลที่ได้มาประสานประ กอบกันโดยมีคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นศูนย์กลาง (Focal Point) ก็ได้ ยกตัวอย่างเช่ น แนวทางที่รัฐ New South Wales ใช้ในการสร้างระบบป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม โดยเริ่มต้นจากการมองหาพื้นที่ที่เหมาะสมในการรองรับปริมาณน้ำที่จะมาถึง และการใช้ประโยช น์จากเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากภาวะน้ำท่วม ซึ่งข้อมูลด้านพื้นที่ คณะกรรมการลุ่มน้ำ อาจประสานให้ กรมโยธาธิก ารและผังเมือง ร่วมกับ สำนักงาน

พัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (GISTDA) ดำเนินการร่วมกันในการค้นหาพื้นที่ที่จะใช้รองรับมวลน้ำที่จะมาถึง การใช้ภาพถ่ายทางดาวเทียมร่วมกับผังเมืองที่จะกำหนดว่าพื้นที่รองรับน้ำใดมีความเหมาะสมและไม่ไปกระทบต่อเขตพื้นที่สำคัญ นอกจากนี้ยังสามารถประสานไปยังกรมอุตุนิยมวิทยา เพื่อแจ้งข้อมูลปริมาณน้ำ หรือกรมอุทกศาสตร์กองทัพเรือ ในกรณีที่มีความเกี่ยวพันกับระดับน้ำทะเล แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะกรรมการลุ่มน้ำจะกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักและสนับสนุนตามแผนภายใต้ มาตรา 64(1) ก็ได้

การบูรณาการอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ยกตัวอย่างข้างต้นจะทำงานประสานกันภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กฎหมายของหน่วยงานตนเองรับผิดชอบอยู่ ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวทางของรัฐ New South Wales ที่การดำเนินงานป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วมจะขับเคลื่อนโดยสภาท้องถิ่น (Local Council) ที่ดูแลพื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภาวะน้ำท่วม โดยสภาท้องถิ่น จะบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ ผ่านการจัดตั้ง คณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม (Floodplain Risk Management Committee) ขึ้นประกอบไปด้วยสมาชิกที่หลากหลาย ทั้งภาครัฐ และประชาชน ค้นหาทางเลือกในการกำหนดมาตรการ การค้นหาพื้นที่เหมาะสมสำหรับการรองรับมวลน้ำ และข้อมูลต่าง ๆ ทางอุทกศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ รวมถึง ระบบนิเวศ โดยจะมีอิสระในการประสานขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา ส่วนท้องถิ่น กรมผังเมือง ฯลฯ ซึ่งประเด็นนี้ เทียบเคียงได้กับกลไก อำนาจหน้าที่และการทำงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่มีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบอยู่แล้ว รวมถึง หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง องค์กรผู้ใช้น้ำ เป็นต้น[50] ซึ่งมีความชำนาญและรับทราบปัญหาภายในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำของตนเองเป็นอย่างดี

รูปแบบการบูรณาการเพื่อสร้างแผนการดำเนินงานยังปรากฏในกรณีของการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งอีกด้วย ดังในกรณีภาวะน้ำแล้ง ที่กฎหมายของรัฐ New South Wales จะให้เป็นกรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน “NSW Department of Primary Industries (DPI)” เป็นหน่วยงานตั้งต้นที่จะทำการประสานความร่วมมือไปยัง Independent Regional Assistance Advisory Committee (RAAC) ที่มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการ คอยให้ข้อมูลทางเทคนิค และให้คำปรึกษาแก่กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน โดยกรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานจะปรึกษากับ RAAC เพื่อจัดทำตัวบ่งชี้ภาวะน้ำแล้ง ข้อมูลทางเทคนิค รวมถึงการวิเคราะห์ทางเลือกในการจัดสรรน้ำ จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 61 (1) (3) (5) (6) และ (7) ที่คณะกรรมการลุ่มน้ำจะต้องจัดเตรียมแผนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งนั้น สามารถที่จะขอประสานความร่วมมือในด้านข้อมูลเทคนิค ระดับความแล้งจากกรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน หรือกรมทรัพยากรน้ำ ได้เพื่อให้ทราบว่าภาวะแล้งที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ว่าแล้งมากน้อยเพียงใด นอกจากการประสานข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นแผนป้องกันแก้ไขแล้ว คณะกรรมการลุ่มน้ำยังสามารถใช้กลไกตามมาตรา 57 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

[50] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, มาตรา 27.

อีกทางด้วยที่จะพิจารณาจากข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยา กรมชลประทาน หรือกรมทรัพยากรน้ำ ในการพิจารณาขอความเห็นชอบต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดให้เขตพื้นที่ในลุ่มน้ำที่ตนเองดูแลอยู่เป็นเขตภาวะน้ำแล้งได้[51] และผลของการกำหนดเขตภาวะน้ำแล้งจะนำมาซึ่งอำนาจในการออกประกาศ กำหนดมาตรการในการใช้น้ำในพื้นที่ประสบภาวะน้ำแล้งได้ด้วย ซึ่งก็จะไปเชื่อมโยงสอดคล้องกับ มาตรา 61(5) อีกทางหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมหรือภาวะน้ำแล้ง สิ่งที่กฎหมายของรัฐ New South Wales ได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก คือ การทำงานในเชิงข้อมูลวิชาการ เพื่อสร้างกรอบแผนงานว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใด โดยจะตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น คณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม ในกรณีภาวะน้ำท่วม หรือ RAAC ในกรณีภาวะน้ำแล้ง เป็นต้น แนวคิดในลักษณะนี้เองที่ตั้งต้นด้วยข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ของประเทศไทย ได้ให้อำนาจ คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นองค์กรที่มีอำนาจคล้ายกับ คณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม หรือ RAAC ของรัฐ New South Wales อยู่แล้ว และมีอิสระเต็มที่ในการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง หรือดำเนินการประสานขอข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้โดยให้อำนาจในการกำหนดแผน ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อช่วยกันให้ข้อมูลวิชาการ เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นฐานในการต่อยอดมาตรการขั้นต่อไป โดยบรรจุเอาไว้ในแผนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งน้ำท่วม ตามมาตรา 61 และมาตรา 64 นั่นเอง

3.2 แนวทางการบูรณาการเพื่อการปฏิบัติการให้บรรลุผลตามแผน

หลังจากที่พิจารณาขั้นตอนแรกสุด คือ การทำงานในเชิงข้อมูล และเชิงวิชาการ เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนงานตั้งต้นในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม และในกรณีภาวะน้ำแล้งแล้ว การปฏิบัติการให้บรรลุผลตามแผนที่สร้างขึ้น เป็นขั้นตอนต่อมาที่สำคัญอย่างยิ่ง ในขั้นตอนนี้จะมีการบูรณาการในการทำงานที่เด่นชัดไม่ว่าจะเป็นในกรณีภาวะน้ำท่วม หรือกรณีภาวะน้ำแล้ง ก็ตาม ซึ่งทั้งสองกรณีจะสร้างรูปแบบการบูรณาการที่คล้ายคลึงกัน คือ การบูรณาการผ่านคณะกรรมการ (committee) หรือคณะทำงาน (working group) ภายในคณะทำงาน ดังกล่าว จะประกอบไปด้วยหน่วยงานที่หลากหลาย และเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหา

จะเห็นได้ว่า กรณีภาวะน้ำท่วม กฎหมายของรัฐ New South Wales ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้ง คณะกรรมการการจัดการ (Management Committees) คณะกรรมการดังกล่าวมีภารกิจเฉพาะเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ การจัดสรรแบ่งปันน้ำ การจัดการพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง และพื้นที่รองรับน้ำท่วม การปกป้องคุ้มครองแหล่งน้ำ รวมถึงการจัดการระบายน้ำ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการแล้ว จะพบว่า มีตัวแทนจากหลายหน่วยงานที่

[51] พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.2561, มาตรา 57.

มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขน้ำท่วม เช่น สำนักงานน้ำและพลังงาน กระทรวงว่าการการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม สภาท้องถิ่น อีกทั้งยังมีองค์ประกอบจากภาคเอกชนซึ่งเป็นกลุ่มผู้ใช้น้ำด้วย ในกรณีดังกล่าว แม้ว่าพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะไม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการการจัดการ เฉกเช่นกฎหมายของรัฐ New South Wales แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีกลไกในการจัดการน้ำท่วมไว้แล้วผ่านอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งสัดส่วนของคณะกรรมการก็ประกอบไปด้วยรัฐส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นเอกชนเช่นเดียวกันกับกฎหมายของรัฐ New South Wales ดังนั้น การติดต่อประสานงานเพื่อขอความช่วยเหลือต่าง ๆ ในการจัดการพื้นที่รองรับน้ำจึงสามารถดำเนินการได้ง่ายโดยผ่านการประสานงานของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุใน มาตรา 35 โดยประกอบกับการกำหนดรายชื่อหน่วยงานหลักและสนับสนุนในเวลาที่ภาวะน้ำท่วมได้เกิดขึ้นแล้วเอาไว้ในแผน ตามมาตรา 64 ซึ่งอาจจะเป็น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีประสบการณ์ในด้านการช่วยเหลือประชาชนในยามเกิดภัย เป็นต้น

เมื่อพิจารณากรณีการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้ง พบว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม โดยแนวทางของรัฐ New South Wales นั้น ได้จัดตั้งคณะทำงาน NSW Drought Interagency Working Group ขึ้น โดยคณะทำงานนี้เป็นคณะทำงานเฉพาะกิจและประกอบไปด้วยหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่มีส่วนงาน หรือภารกิจที่อาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง โดยมีอธิบดีกรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานนั่งเป็นประธานของคณะกรรมการ และมีตัวแทนจากหน่วยงานรัฐ เช่น กรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน สำนักงานการคลัง สำนักงานบริการครอบครัวและชุมชน สำนักงานสุขภาพ คณะกรรมการที่ดินและน้ำ กรมการขนส่ง เป็นต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่เข้ามาเป็นคณะทำงานค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งกรมอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานจะเป็นผู้ดำเนินการประสานงาน และสั่งการอย่างเป็นระบบ จะประชุมวางแผนงานร่วมกันเพื่อติดตามสถานการณ์ภาวะน้ำแล้ง ปรับกลยุทธ์การทำงานตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ในการนี้ ภายใต้ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะให้อำนาจแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำอยู่แล้ว โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำจะประกาศให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตภาวะน้ำแล้งก็ได้ ตามมาตรา 57 อย่างไรก็ตาม ข้อควรพิจารณา คือ คณะกรรมการลุ่มน้ำอาศัยข้อมูลอะไรในการกำหนดว่าเขตใดควรเป็นเขตภาวะน้ำแล้ง ซึ่งประเด็นนี้ สมควรกำหนดให้ชัดเจนในแผนป้องกันแก้ไขภาวะน้ำแล้งที่จัดทำขึ้นตามมาตรา 61 เนื่องจากคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่ได้เป็นองค์กรที่มีข้อมูลทางเทคนิค ดังนั้น การจะประกาศว่าเขตพื้นที่ใดเป็นเขตภาวะน้ำแล้งจำเป็นต้องอาศัยกลไกการประสานงานกับหน่วยงานที่มีข้อมูลเชิงเทคนิค เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน เพื่อมอบข้อมูลให้แก่คณะกรรมการลุ่มน้ำไปพิจารณาว่าจะใช้ดุลยพินิจในการกำหนดเขตภาวะน้ำแล้งหรือไม่ ทั้งนี้จำเป็นที่จะต้องระบุหน่วยงานที่จะประสานงานเอาไว้ในแผนที่จะทำขึ้นตามมาตรา 61 ด้วย

3.3 แนวทางการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วม

แนวทางในการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมนั้น เป็นแนวทางที่รัฐ New South Wales กำหนดเอาไว้ชัดเจนในกรณีของการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วม โดยการอนุญาตสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันแก้ไขน้ำท่วม (Flood Work Approvals) เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม ซึ่งรัฐไม่ได้ดำเนินการเอง แต่จะเปิดโอกาสให้เอกชนที่มีศักยภาพ มี Know-How ในการป้องกันแก้ไขน้ำท่วม เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการอนุญาตสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันแก้ไขน้ำท่วม ได้นำเอาแนวคิดการออกใบอนุญาต (Licensing System) มาปรับใช้ โดยผ่านการดำเนินงานขององค์กรที่ชื่อ Water NSW มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีรัฐบาลของรัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นภายใต้ Water NSW Act 2014 (NSW) ด้วยเหตุนี้ Water NSW จะได้รับแผนงานการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วมที่จัดทำขึ้น โดยคณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วมก่อนหน้าแล้ว เพื่อจะสามารถพิจารณาได้ว่าคำร้องขอใบอนุญาตเพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันแก้ไขน้ำท่วมที่เอกชนยื่นขอนั้น มีความสอดคล้องต้องกันตามกรอบแนวทางของแผนงานการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วมหรือไม่ จะเห็นได้ว่า Water NSW ได้ประสานงานกับคณะกรรมการจัดการความเสี่ยงพื้นที่รองรับน้ำท่วม เพื่อพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว และมีอำนาจในการออกใบอนุญาตได้ ถ้าหากคำร้องขอก่อสร้างสิ่งก่อสร้างเช่นว่านั้นของเอกชนผู้ร้องขอไม่ขัดต่อแผน รวมทั้งไม่เป็นที่ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

แนวทางดังกล่าวนี้เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่น่าสนใจในการให้เอกชนเข้ามาร่วมกับรัฐในการแก้ไขปัญหา แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แล้ว กลับไม่พบบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำในการออกใบอนุญาตเพื่อให้เอกชนเข้ามาก่อสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันน้ำท่วม โดย มาตรา 35 ที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลุ่มน้ำได้ระบุเพียงแค่ว่าคณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจเฉพาะการอนุญาตให้ใช้น้ำ ตามหมวด 4 เท่านั้น ไม่รวมถึงเรื่องการอนุญาตการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันน้ำท่วม ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมรวมถึงภาวะน้ำแล้งตาม พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของภาครัฐเป็นหลัก การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนจึงมีเพียงการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบการเป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำเท่านั้น ในการดำเนินการจัดทำแผนตามมาตรา 61 และ 64 เท่านั้น ซึ่งแนวทางการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขภาวะน้ำท่วมของรัฐ New South Wales อาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายในอนาคตได้[52]

---

[52] บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการศึกษาแนวทางปฏิบัติงานการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง น้ำท่วม และการดำเนินงานของศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจ” เสนอต่อสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (The content of this article is part of a research project “Planning for Drought and Flood Mitigation and Operations of Single Command” Submitted to the Office of the National Water Resources)

Reference

Bates, Gerry. *Environmental Law in Australia*. 7th ed. NSW: LexisNexis, 2010.

Carbone, Delana, and Jenna Hanson. "Top 10 Worst Floods in Australia." Last modified March 8, 2012. Accessed September 5, 2019. https://www.australiangeographic.com.au/topics/history-culture/2012/03/floods-10-of-the-deadliest-in-australian-history/.

Central Intelligence Agency. "The World Fact Book: Australia." Accessed September 5, 2019. https://www.cia.gov/-library/publications/the-world-factbook/geos/as.html

Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources (New South Wales Government). *Floodplain Development Manual: The Management of Flood Liable Land*. NSW: Department of Infrastructure, Planning and Natural Resources, 2005.

Independent Pricing and Regulatory Tribunal. "Who We Are?." Accessed September 22, 2019, https://www.ipart.nsw.gov.au/Home.

Meek, Michael. *Australian Legal System*. 4th ed. NSW: Thomson Lawbook, 2008.

NSW Department of Primary Industries. "About the NSW DPI Combined Drought Indicator." Accessed September 20, 2019. https://edis.dpi.nsw.gov.au/about.

NSW Department of Primary Industries. "Drought in NSW." Accessed September 20, 2019. https://www.dpi.nsw.gov.au/climate-and-emergencies/droughthub/drought-in-nsw.

NSW Department of Primary Industries. "Independent Regional Assistance Advisory Committee (RAAC)." Accessed September, 20, 2019. https://www.dpi.nsw.gov.au/climate-and-emergencies/droughthub/information-and-resources/raac.

Office of the National Water Resources. *Action Plan for Water Crisis Mitigation*. Bangkok: Office of the National Water Resources. 2019. [In Thai]

Water NSW. "Flood Work Approvals: What is a Flood Work?." Accessed September 14, 2019. https://www.waternsw.com.au/customer-service/water-licensing/approvals/flood-work-approvals.

Water NSW. “Who We Are?.” Accessed September 15, 2019. https://www.waternsw.com.au/about/who-we-are.

WMA Water. *Lake Macquarie Waterway Flood Risk Management Study and Plan* (Research Report). NSW: Public Exhibition Project, 2011.