ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืนจากวิถีดั้งเดิมสู่ความทันสมัย

อ. วสันต์ บุญเกิด

การพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศไทยในรอบหลายทศวรรษ ได้ดำเนินการภายใต้กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ และทิศทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ในระยะแรกเป้าหมายการพัฒนาได้มุ่งเน้นไปที่การก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลางเพื่อเพิ่มพื้นที่ชลประทาน เพื่อเป็นหลักประกันและลดความเสี่ยงในโอกาสขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรกรรม รวมถึงการพัฒนาโดยมีเป้าหมายสนองตอบความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าและอื่น ๆ

ในเวลาต่อมายุทธศาสตร์และนโยบายพัฒนาแหล่งน้ำได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงจากฐานทางการเกษตรกรรมไปสู่การขยายตัวด้านอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยมีเป้าหมายการพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Neo-Industrial Country : NIC) ที่ได้พัฒนาเป็นลำดับจึงเริ่มมีแนวโน้มจะขาดแคลนด้วยสาเหตุจาก

1. เกิดการตื่นตัวของเกษตรกรเพื่อเร่งรัดการผลิตเพื่อการส่งออก มีผลให้ความต้องการน้ำชลประทานเพื่อการผลิตมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว
2. ความต้องการใช้น้ำชลประทานได้ขยายขอบเขตไปสู่นอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ
3. การใช้น้ำชลประทานเพื่อเกษตรกรรมยังขาดประสิทธิภาพ ยังมีการใช้อย่างฟุ่มเฟือย เพราะเป็นงานบริการแบบให้เปล่าจากรัฐ
4. การบริหารงานพัฒนาแหล่งน้ำยังขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบไม่มีเอกภาพ มีหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนาแหล่งน้ำ ทำงานซ้ำซ้อนกันทำให้ศักยภาพของแหล่งน้ำธรรมชาติถูกลดทอนลงไป
5. มีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเหมาะสมของสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมสำหรับก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและต้องเผชิญปัญหาการต่อต้านจากประชาคม สืบเนื่องจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศวิทยา

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มอัตราการขยายตัวของพื้นที่ชลประทานที่นับวันจะลดน้อยลง สะท้อนให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นที่จะพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ ๆ มาสนับสนุนความต้องการการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ทันการ ทั้งนี้ เพราะ

1. เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาและนโยบายของรัฐที่จะมุ่งให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักอนุรักษ์ความสมดุลทางธรรมชาติ
2. ที่ดินส่วนใหญ่ที่ต้องใช้ในการก่อสร้างเป็นพื้นที่ที่ถูกใช้ประโยชน์อยู่แล้ว มีอยู่จำกัดและมีมูลค่าสูง ทำให้ต้องใช้เงินลงทุนสูงขึ้นมากแต่ในสถานการณ์ความผันผวนทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศระหว่างทศวรรษนี้ เป็นข้อจำกัดที่ทำให้รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินมาลงทุนพัฒนาแหล่งน้ำได้อีกต่อไป

3. ปริมาณน้ำท่าตามธรรมชาติที่ถือเป็นน้ำต้นทุนในบางลุ่มน้ำที่มีความสำคัญต่อระบบการเกษตรกรรมของประเทศ เช่น ลุ่มน้ำภาคกลาง (ลุ่มน้ำเจ้าพระยา – ท่าจีน) ไม่สามารถพัฒนาเพื่อขยายเนื้อที่เพิ่มขึ้นอีกได้ เพราะได้รับการพัฒนามาใช้จนเต็มศักยภาพแล้ว

ภายใต้ปรัชญาของการพัฒนาการเกษตรที่ว่า “พัฒนาคุณภาพชีวิต ผลิตเพื่อการแข่งขันสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” อันเป็นรากฐานยุทธศาสตร์ทางความคิดที่จะมุ่งพัฒนาการเกษตรควบคู่ไปกับการพัฒนาแหล่งน้ำนี้ จึงต้องพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแหล่งน้ำด้วยแนวทางใหม่ ๆ เพื่อให้มีการใช้น้ำให้เกิดคุณค่าสูงสุดและยั่งยืน มีการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีระบบการจัดการที่ทันสมัย โดย

1. นำเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาพโครงการและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาปรับใช้ในลักษณะของ Partial หรือ Fully Automation System เพื่อให้เกิดความรวดเร็วแม่นยำ เชื่อถือได้ (Reliability) และความเป็นธรรม (Equity) ในระบบเครือข่ายทั้งโครงการ
2. นำเครื่องมือกลมาใช้แทนทักษะ (Skilled Labour) หรือ แรงงานที่มีแนวโน้มขาดแคลนจากการเคลื่อนย้ายสู่นอกภาคเกษตรกรรมมากขึ้น
3. ลดการสูญเสียน้ำชลประทานในคลองส่งน้ำด้วยการดาดคอนกรีต หรือ เปลี่ยนแปลงเป็นการส่งน้ำด้วยท่อเพื่อให้น้ำถูกใช้ประโยชน์มากขึ้น
4. ลดความเสี่ยงภาวะการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากการรอคอยการจัดสรรน้ำชลประทานจากแหล่งน้ำ ด้วยการกระจายบ่อพักน้ำไว้ประจำไร่นา หรือพื้นที่ย่อย ๆ แล้วจัดสรรน้ำไว้สำรองใช้งานล่วงหน้า รวมถึงเป็นแหล่งน้ำเสริมจากการดักน้ำท่าในพื้นที่อีกแหล่งหนึ่ง (Supplementary Sources & Night Storage)
5. ปรับเปลี่ยนเกณฑ์การออกแบบอาคารชลประทานให้มีความเหมาะสมและง่ายต่อการบริหารจัดการจริงในพื้นที่แต่ละแห่ง โดยปรับเปลี่ยนตามสภาพการใช้งานจริง
6. พัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำท่วมพร้อมทั้งปรับระบบการทำนาในพื้นที่น้ำท่วมขัง
7. ถ่ายโอนภาระหน้าที่ด้านการบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานไปให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำหรือภาคเอกชนเป็นผู้รับช่วงดูแลแทนรัฐ (Privatization & Irrigation Management Transfer IMT) ด้วยรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐปรับลดบทบาทเป็นเพียงที่ปรึกษาด้านเทคนิคสนับสนุนวิทยาการเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต (Productivity Improvement) และกำกับให้มีการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อรักษาความเป็นธรรม ความเสมอภาคในสังคมเท่านั้น
8. สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มด้วยจิตสำนึกของความเป็นเจ้าของ(Entrepreneurship/Ownership /Partnership) ด้วยการให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาน้ำชลประทานและอาคารชลประทานต่าง ๆ ในระดับแปลงนาด้วยตนเอง และมีส่วนในค่าใช้จ่าย (Cost Sharing)
9. ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการให้เป็นกระบวนการ (Process Structure) แทนการจัดการตามหน้าที่เฉพาะหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Functional Structure) เพื่อให้เกิดระบบบูรณาการจากทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังจากการบริหารจัดการ (End Results Oriented)

การบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

แม้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมจะแบ่งออกได้ 3 ระดับ คือ ระดับลุ่มน้ำ ระดับโครงการ และระดับไร่นา แต่การจะบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนก็ไม่อาจเป็นไปได้หากจะบริหารจัดการแบบแยกส่วนตามที่แบ่งระดับไว้ดังกล่าว ความยั่งยืนและประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อพิจารณาเป็นองค์รวมทุกระดับตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปากอ่าว และต้องพิจารณาในลักษณะบูรณาการปัญหาทุก ๆ ด้านทั้งน้ำท่วม น้ำแล้ง น้ำเสีย เพราะการแก้ไขปัญหาในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง อาจกระทบต่อบริเวณอื่นในลุ่มน้ำเดียวกัน ทั้งยังอาจกระทบไปถึงลุ่มน้ำข้างเคียงด้วย ดังนั้น การแบ่งลุ่มน้ำในประเทศเป็น 25 ลุ่มน้ำ นั้น หากมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมโดยรวมลุ่มน้ำที่เชื่อมโยงกันเป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ megabasin การบริหารจัดการแบบรวมศูนย์น่าจะเหมาะสมกว่าที่จะบริหารจัดการในแต่ละลุ่มน้ำ

ดังนั้น เพื่อความชัดเจน การบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนที่ทันสมัย จะเป็นการบริหารจัดการตลอดทั้งลุ่มน้ำ ภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสม

ในสภาวะปกติ

การบริหารจัดการที่ทันสมัยยั่งยืนต้องเน้นให้มีการใช้ทรัพยากรดิน น้ำ อย่างฉลาดรอบคอบตามศักยภาพ โดยมีแผนการใช้ที่แน่นอนชัดเจน โดยพิจารณาความต้องการน้ำและประสิทธิภาพการใช้น้ำในทุกภาคส่วน โดยใช้อุปทานเป็นตัวตั้งแทนอุปสงค์ มิฉะนั้นแล้วต่อให้มีการจัดหาน้ำมากเพียงใดก็ไม่พอกับความต้องการที่ไม่มีขีดจำกัด

ในบริเวณต้นน้ำ จะต้องพยายามรักษาฟื้นฟูสภาพป่า ซึ่งจะเป็นเขื่อนธรรมชาติที่เก็บกักน้ำไว้ที่ต้นน้ำ ไม่ให้มีน้ำป่าไหลหลากโดยเร็ว และแห้งผากไปในเวลาอันสั้น ทั้งนี้ โดยรณรงค์สร้างฝายต้นน้ำหรือฝายชะลอความชุ่มชื้น ดังตัวอย่างที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ และศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

การมีคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นเรื่องที่ถูกต้อง และควรประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ จะได้ช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกัน ยิ่งลุ่มน้ำที่มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน ควรจะมีคณะกรรมการกลาง เพื่อเชื่อมโยงการบริหารจัดการเป็นการบริหารจัดการในระดับ Megabasin

การบริหารจัดการในปัจจุบันต้องการความละเอียดถูกต้อง ฉับไว ทันเหตุการณ์ จำเป็นต้องนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจและดำเนินการ เช่น ระบบโทรมาตร (telemetering system)

การจะพัฒนาการบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมไปสู่ความทันสมัย โดยเฉพาะในระดับโครงการและในระดับไร่นา นั้น ควรให้ความสำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยให้มีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน ทั้งในระดับโครงการและระดับไร่นา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีคลองส่งน้ำสายยาวที่ไหลผ่านหลายอำเภอหรือจังหวัด หากมีกลุ่มผู้ใช้น้ำในบริเวณต้นน้ำ กลางน้ำ ท้ายน้ำ แล้วให้กลุ่มผู้ใช้น้ำเหล่านี้ประชุมกำหนดแบ่งสันปันส่วนกัน กรมชลประทานก็เปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้บริหารจัดสรรน้ำให้เป็นไปตามข้อตกลงของกลุ่มผู้ใช้น้ำต่าง ๆ เป็นการลดการกดดันจากนักการเมือง ทั้งนี้ยังใช้ได้กับกรณีแบ่งสันปันน้ำกันระหว่างโครงการในลุ่มน้ำเดียวกันด้วย

โดยที่การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ ๆ ทำได้ยากขึ้น การใช้น้ำที่ได้รับการพัฒนาแล้วจะต้องให้เกิดประโยชน์สูงสุดคุ้มค่า ต้องดูแลน้ำทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ จะต้องเฝ้าระวังไม่ได้น้ำคุณภาพต่ำจากบ้านเรือน โรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่การเกษตร สนามกอล์ฟ ฯลฯ ลงทางน้ำชลประทาน โดยอาจชักนำให้มีกลุ่มพิทักษ์ลำน้ำของชุมชนขึ้น พร้อมทั้งให้ความรู้แก่ชุมชนในเรื่องสารพิษ และมลพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ยาฆ่าแมลง ยากำจัดวัชพืช ฯลฯ เนื่องจากในปัจจุบันมีการส่งเสริมให้มีเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้มีผลผลิตการเกษตรที่ปลอดสารพิษ และสารตกค้างจากปุ๋ยเคมี ซึ่งเริ่มจากดินในปัจจุบันแล้ว และคงจะต่อเนื่องไปถึงน้ำในอนาคตอันใกล้ จึงควรตระหนักและเตรียมเฝ้าระวังคุณภาพน้ำเป็นการล่วงหน้า

นอกจากนั้นแหล่งน้ำที่ได้รับการพัฒนาแล้ว จะต้องดูแลบำรุงรักษาให้มีอายุใช้งานได้นาน และคุ้มค่าที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทางหนึ่งนั้นควรชักชวนให้หน่วยงาน องค์กร ฯลฯ ที่ต้องการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ มาปลูกในพื้นที่น้ำท่วม (Flood Surcharge Area) พื้นที่ระหว่างระดับเก็บกัก (รนก.) และระดับน้ำสูงสุด (รนส.) ของอ่างเก็บน้ำ ผลก็คือต้นไม้ที่ปลูกมีเปอร์เซนต์รอดตายสูงขึ้น และอ่างเก็บน้ำมีอายุยืนขึ้น เพราะตะกอนที่จะลงมาตกจมทำให้อายุอ่างเก็บน้ำสั้นลงถูกป่าไม้ที่ปลูกดักกรองไว้แล้วนั่นเอง

ในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ใช้น้ำ ไม่ว่าเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ฯลฯ ควรจะมองย้อนกลับไปที่ศักยภาพของดิน น้ำ ภูมิอากาศ ฯลฯ จะต้องมีข้อมูลพร้อมต่อการตัดสินใจ เช่น ในเรื่องการเพาะปลูกพืชต่าง ๆ นั้น กรมชลประทานมีสถานีทดลองการใช้น้ำชลประทานของพืชต่างๆ ในภูมิภาคต่าง ๆ ครอบคลุมเกือบทั่วประเทศอยู่แล้ว การที่รัฐจะมีนโยบายปลูกพืชชนิดใด ไม่ว่าจะเป็น อ้อย มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน สบู่ดำ ฯลฯ ซึ่งเป็นพืชพลังงาน และพืชอาหาร จะต้องใช้ข้อมูลการใช้น้ำชลประทานอย่างรอบคอบและทั่วถึง อาจต้องกำหนดสัดส่วนพืชพลังงาน กับพืชอาหารให้รอบคอบ เพื่อคงมีอาหารเพียงพอต่อการบริโภคและการส่งออก ในขณะเดียวกันก็มีพลังงานจากพืชพลังงานในระดับที่เหมาะสมด้วย ทั้งยังอาจต้องกำหนดเขต zoning อย่างชัดเจนเพื่อให้การใช้พลังงานเป็นไปอย่างชัดเจน เช่น พื้นที่ปลูกอ้อยต้องสัมพันธ์กับระยะทางถึงโรงงานน้ำตาล และหากสามารถจะกำหนดเขตเพาะปลูกพืชแยกตามชนิดและพันธุ์ได้ด้วยแล้ว ก็ย่อมช่วยให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในระดับโครงการ และในระดับไร่นา การบริหารจัดการที่ทันสมัยต้องเน้นในเรื่องความพอเพียงและประสิทธิภาพในการใช้น้ำ ควบคุมการใช้น้ำให้เพียงแค่เท่าที่จำเป็น เช่น การใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกหรือการเกษตรต้องยึดมั่นเคร่งครัดในเรื่องดิน น้ำ พืช จัดหาอุปกรณ์ทันสมัยมาช่วยทั้งในด้านการตัดสินใจ และการควบคุมน้ำชลประทานโดยพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและมีประสิทธิภาพ เช่น

1. Overnight Storage & Distribution System เป็นระบบควบคุมระดับน้ำแบบอัตโนมัติและกระจายน้ำเข้าแปลงเพาะปลูกด้วยการใช้อาคารแบบ NEYRTEC Distributor มาใช้แทน Farm Turnout (FTO.) ในเวลาที่พืชต้องการใช้น้ำให้คงที่ต่อเนื่องอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเวลาที่ต้องการ

2. Hydraulically Automated Controller. หรือ AVIO Automatic Gates ซึ่งเป็นอุปกรณ์ประเภท Hydro Mechanical เพื่อควบคุมระดับ และปริมาณน้ำที่ไหลผ่านอาคารชลประทานได้คงที่อย่างต่อเนื่องในทุกสภาพน้ำต้นทุนในกรณีที่ระดับน้ำต้นทุนมีความผันแปรตลอดเวลาไม่แน่นอน และยากแก่การติดตามควบคุมได้ทันเวลาโดยคน

3. พัฒนาระบบชลประทานในไร่นา On-farm development work หรือ Farm Irrigation System โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทานที่ได้รับการพัฒนาแล้วเป็นเสมือนการขยายพื้นที่ชลประทาน พร้อมทั้งผลักดันให้เกษตรกร/เจ้าของที่ดิน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำในระดับไร่นา

ด้วยการลงทุนก่อสร้างระบบกระจายน้ำในไร่นาร่วมกับรัฐตามพระราชบัญญัติคันคูน้ำ พ.ศ.2505 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้มีการใช้น้ำชลประทานให้เกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันปัญหาความขัดแย้งในการช่วงชิงน้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกันเองในภาวะวิกฤต

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้รับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จะต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้ทันสมัย ทั้งให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เป็นสำคัญ เช่น

1. นำระบบบริหารจัดการเชิงบูรณาการ (Integrated Management System) มาใช้ในโครงการชลประทานต่าง ๆ เช่นที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาน้ำอูน จ.สกลนคร ในรูปแบบของ “โครงการพัฒนาเกษตรอุตสาหกรรมและการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน ในบริเวณพื้นที่โครงการชลประทาน”
2. พัฒนาระบบบริหารแหล่งน้ำเข้าสู่กระบวนการ การแปรรูป (Privatization) โดยการทดลองถ่ายโอนภาระความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาโครงการชลประทานไปให้ภาคเอกชน และกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ (Water – Users Group) ในลักษณะจ้างเหมาบริการดูแลแทนรัฐ (Contracting – Out) เช่น ที่โครงการพัฒนาชลประทานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (NEWMASIP) รวมถึงการจ้างเหมาบำรุงรักษาคลองส่งน้ำต่าง ๆ ด้วย

การบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนและทันสมัยนั้น โจทย์สำคัญที่สุดคือทำอย่างไรที่ประชาชนหรือเกษตรกรสามารถดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองได้ ดังนั้น จะต้องให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

ในสภาวะวิกฤต – น้ำท่วม น้ำแล้ง น้ำเสีย

การนำเอาผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม ในรูปของคณะกรรมการลุ่มน้ำ นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยลดปัญหาด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมลงได้มาก ทั้งในสภาวะปกติและสภาวะวิกฤต โดยเฉพาะในสภาวะวิกฤตด้วยแล้ว หากคณะกรรมการลุ่มน้ำเข้ามาร่วมในการแก้ไขปัญหาแล้ว ปัญหาก็จะได้รับการแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงได้

โดยที่การแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะน้ำท่วม น้ำแล้ง น้ำเสีย ณ จุดใดจุดหนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบไปยังอีกจุดหนึ่งในลุ่มน้ำเดียวกันนั้น หรือมีผลกระทบต่อไปถึงจุดอื่นในลุ่มน้ำข้างเคียงที่เชื่อมโยงกันด้วยซ้ำ บางทีการแบ่งเป็น 25 ลุ่มน้ำในปัจจุบันอาจไม่เหมะสมพอ อาจต้องรวมลุ่มน้ำที่เชื่อมโยงกันให้เป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ (megabasin) รวมคณะกรรมการลุ่มน้ำต่าง ๆ เป็นคณะกรรมการลุ่มน้ำกลาง เพื่อช่วยดูแลการได้เสียประโยชน์ตลอดทั้งลุ่มน้ำใหญ่ในภาพรวม ตัวอย่างเช่น แม่น้ำเจ้าพระยาที่ไหลผ่านจังหวัดต่าง ๆ หลายจังหวัดนั้น หากแต่ละจังหวัดหรือแต่ละลุ่มน้ำดูแลป้องกันน้ำท่วมน้ำแล้งเองโดยอิสระ แบบ CEO แม้ว่าสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตนเองได้ แต่จะส่งผลให้เกิดปัญหารุนแรงด้านท้ายน้ำ เช่น เกิดน้ำท่วม หรือขาดน้ำมากกว่าเดิมในจังหวัดหรือลุ่มน้ำท้ายน้ำ แม้ในพื้นที่เศรษฐกิจเองก็ตาม จึงควรจะรวมลุ่มน้ำต่าง ๆ ให้เป็นลุ่มน้ำใหญ่ลุ่มน้ำเดียว มีการบริหารจัดการน้ำแบบรวมศูนย์

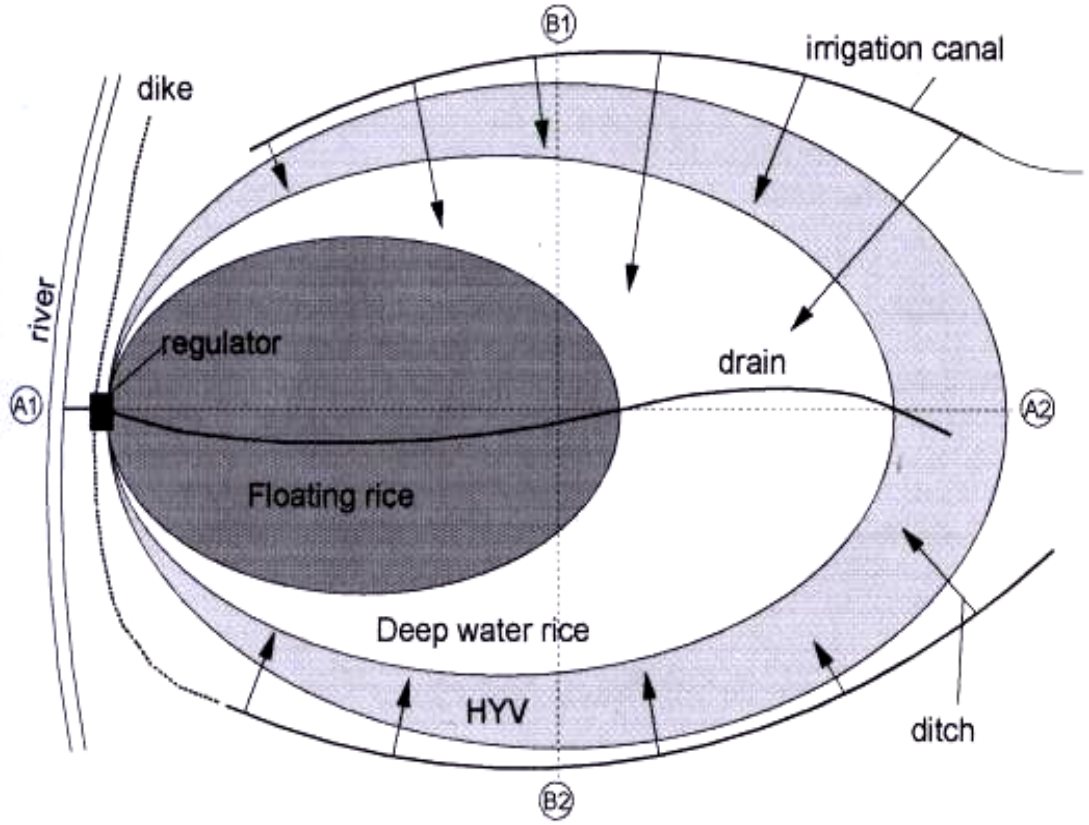
การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการบริหารจัดการในสภาวะวิกฤตก็เป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบโทรมาตร ทำให้ทราบสถานการณ์ของน้ำ ณ เวลาจริง ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจได้เป็นอย่างดี

การบริหารจัดการน้ำท่วมนั้น หลาย ๆ คนมักมุ่งไปในเรื่องมาตรการสิ่งก่อสร้างเป็นสำคัญ สร้างคันโอบล้อมปิดกั้น ตั้งโรงสูบน้ำสูบน้ำออก หันเหเบี่ยงเบนทางน้ำ เป็นความพยายามเอาชนะธรรมชาติด้วยสิ่งก่อสร้าง โดยต้องลงทุนก่อสร้างอาคารขึ้นมากมาย บางครั้งยังยากที่จะเอาชนะได้ และในบางครั้งเป็นการย้ายตำแหน่งการเกิดปัญหาอีกด้วย เช่น หากเมืองหรือพื้นที่ใดพยายามแก้ไขปัญหาน้ำท่วมโดยมีคันกั้นน้ำที่แข็งแรงแล้ว เมืองหรือพื้นที่นั้นอาจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนได้ก็จริง แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาในพื้นที่อื่นอย่างรุนแรงกว่าเดิม ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันสร้างคันกั้นน้ำ และระบบป้องกันอย่างไม่สิ้นสุด

การบรรเทาปัญหาน้ำท่วมที่ผ่านมา มีการผันน้ำเข้าทุ่งเพื่อลดหรือป้องกันอุทกภัยในพื้นที่เศรษฐกิจ แม้ว่าเมืองหรือพื้นที่เศรษฐกิจจะปลอดภัย แต่เกษตรกรที่ได้รับน้ำเข้าทุ่งต้องได้รับเคราะห์กรรมแทน พืชผลการเกษตรและทรัพย์สินเสียหาย แม้จะได้รับเงินชดเชยก็ไม่คุ้ม การบริหารจัดการน้ำที่ทันสมัยและยั่งยืน ต้องให้ทุกฝ่ายพอใจ โดยมีความเสียหายน้อยที่สุด ให้เป็นการบริหารจัดการน้ำท่วมที่พยายามปรับให้สอดคล้องกับธรรมชาติ ซึ่งต้องการสิ่งก่อสร้างเพิ่มเติมให้มากนัก ด้วยการนำแนวพระราชดำริเรื่องแก้มลิงมาประยุกต์ใช้ โดยกำหนดที่ลุ่มต่ำในทุ่งตามธรรมชาติเป็นที่รับ – พักน้ำไว้ก่อน มีการทำความตกลงกับเกษตรกรเจ้าของที่ดินเป็นรายปี ขอใช้ที่ดินเป็นที่พักน้ำ โดยจ่ายค่าเสียโอกาสให้ล่วงหน้า เกษตรกรอาจเสี่ยงปลูกพืชผลการเกษตรเองก็ได้แต่หากน้ำท่วมมากพืชผลเสียหาย ก็ไม่อาจเรียกร้องเงินชดเชยจากรัฐได้ แต่ถ้าน้ำไม่ท่วมหรือท่วมไม่มากพืชผลไม่เสียหาย เขาก็จะได้มีรายได้จากพืชผลการเกษตรอีกต่อหนึ่ง ถือว่าสร้างความเป็นธรรมให้เกษตรกร ทั้งนี้ ควรต้องตัดสินใจโดยเร็ว ไม่เช่นนั้นเจ้าของที่ดินจะปลูกอาคารถาวรบ้านเรือนมากขึ้นจนกำหนดเป็นที่พักน้ำไม่ได้

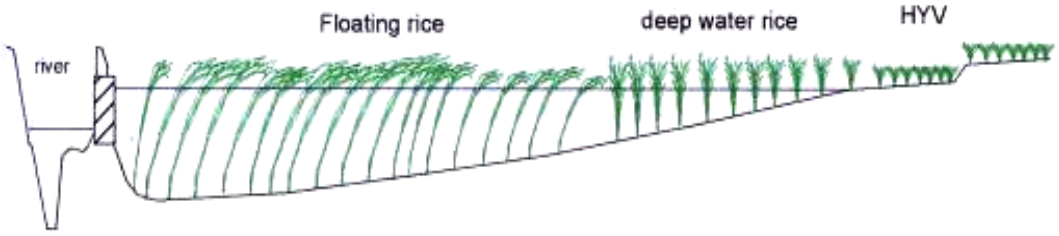
ยิ่งหากนำผลวิจัยที่กรมชลประทานร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และสถาบัน IRD (ORSTOM เดิม) ของประเทศฝรั่งเศสในโครงการ DORAS – Development- Oriented Research on Agrarian Systems Project ทำการวิจัยเรื่อง “การจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดสรรน้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเสมอภาค” มาใช้พัฒนาทุ่งที่ลุ่มที่ใช้เป็นที่รับ – พักน้ำด้วยแล้ว ก็จะยิ่งเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น การวิจัยนี้มีข้อเสนอเกี่ยวกับระบบการปลูกข้าวในพื้นที่น้ำท่วมขังและจัดการน้ำท่วมในที่ราบลุ่มเจ้าพระยา เป็นแนวคิดน่าสนใจนำเอา “แก้มลิง” ตามแนวพระราชดำริมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการน้ำท่วม แบ่งพื้นที่น้ำท่วมขังเป็นหน่วยระบายน้ำ (Drainage unit) เรียกว่า box มีอาคารบังคับน้ำควบคุมการไหลเข้า – ออก พร้อมทั้งปรับระบบการทำนาในพื้นที่น้ำท่วมขังให้เหมาะสม ดังรูปที่ 1 เห็นว่าเป็นการบริหารน้ำท่วมที่พยายามปรับให้สอดคล้องกับธรรมชาติ ทั้งต้องการอาคารเพิ่มเติมไม่มากโดยหน่วยระบายน้ำต่าง ๆ ตามผลการวิจัย คือ แก้มลิงตามธรรมชาติ เป็นที่รองรับน้ำท่วมเป็นด่านแรกเป็นที่ชะลอและช่วยบรรเทาน้ำท่วม ยิ่งหากมีการปรับระบบการปลูกข้าวโดยใช้พันธุ์ที่เหมาะสมกับสภาพน้ำท่วมขังที่จะมีการบริหารจัดการใหม่ด้วยแล้ว ก็จะเป็นการบริการจัดการน้ำท่วมที่ยั่งยืนได้ แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องทำประชาพิจารณ์และมีมาตรการประกันความเสี่ยงหรือความเสียหายควบคู่ไปด้วย

ในสภาวะน้ำแล้ง จำเป็นต้องนำน้ำไปใช้ในกิจการจำเป็น เป็นอันดับต้น ๆ คือ เพื่อการอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม แม้กระทั่งเพื่อรักษาระบบนิเวศ ฯลฯ โดยผลักการเกษตรไปอยู่ท้าย ๆ แม้จะเป็นเรื่องที่สมควร แต่การนำน้ำเพื่อการเกษตรแต่เดิมไปใช้ ควรมีการโอน/ชดเชยสิทธิในน้ำ Water Right ทั้งควรจะต้องกำหนดเรื่อง Water Right ในกฎหมายน้ำที่เกี่ยวข้องด้วย

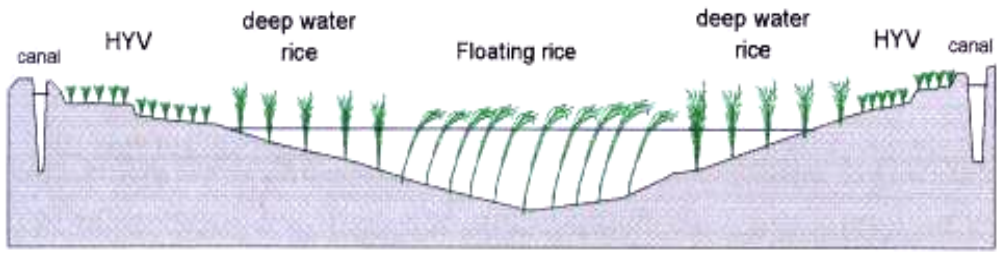


Schematic representation of a drainage unit

Cross-section A1-A2



Cross-section B1-B2



ภาพที่ 1 แสดงหน่วยระบายน้ำ (box)

องค์กรผู้ใช้น้ำกับการบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมยั่งยืนและทันสมัย

การบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำที่ยั่งยืนและทันสมัยนั้น ย่อมหนีไม่พ้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งในรูปคณะกรรมการลุ่มน้ำ และองค์กรผู้ใช้น้ำ ดังที่ได้กล่าวไว้บ้างแล้วในหัวข้อก่อน ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำมีปัญหาน้อยที่สุด ซึ่งจะยังผลให้ได้การบริหารจัดการที่ยั่งยืน นำไปสู่ความทันสมัย ในเรื่องนี้จึงได้เน้นความสำคัญของกลุ่มผู้ใช้น้ำไว้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลของพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนของ กรมชลประทานได้ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ดังนี้

1. งานดูแล บำรุงรักษา ปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก
2. งานดูแล รักษาทางน้ำชลประทาน ประเภท 2
3. งานดูแล รักษา ปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ
4. งานบำรุงรักษาทางชลประทาน
5. งานขุดลอกคลองหนองน้ำ และคลองธรรมชาติ
6. งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูน้ำ
7. งานสูบน้ำนอกเขตชลประทาน

รวมกับอีก 4 งานที่กรมชลประทานรับโอนจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (เดิม) คือ การสูบน้ำด้วยไฟฟ้า งานบำรุงรักษาคลองส่งน้ำคาดคอนกรีตทั้งสายหลักและสายซอย งานเก็บเงินค่ากระแสไฟฟ้า และงานประสานจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ

งานดังกล่าวเป็นงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งอาจเป็นองค์กรปกครองส่วนตำบล (อบต.) เลือกอิสระ คือ เลือกจะทำหรือไม่ทำก็ได้ ตามดุลยพินิจ หากเลือกที่จะไม่ทำ จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็เกรงว่างานเหล่านั้นที่รัฐสร้างมาในอดีตแต่ยากที่จะสร้างหรือพัฒนาขึ้นใหม่ในปัจจุบัน จะเสื่อมเสียหายไปในเวลาไม่ช้าไม่นาน ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรถูกกระทบกระเทือนไม่ได้รับน้ำจากงานเหล่านั้นได้ กรมชลประทานเองก็ไม่มีทั้งอำนาจและ งบประมาณเข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านั้นอีกต่อไปได้ เพราะอำนาจและงบประมาณในส่วนงานดังกล่าวถูกถ่ายโอนไปหมดแล้ว

ทางออกก็คือ จะต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ใช้น้ำ ถ้ายังไม่มีก็ต้องส่งเสริมให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้น หากมีการจัดตั้งแล้วก็จะต้องเสริมความเข้มแข็งให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ โดยหวังว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำจะมีสิทธิมีเสียงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ดึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหันมาใส่ใจในงานที่ได้มีการถ่ายโอนไปให้แล้ว ซึ่งงานเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อความเป็นอยู่ของเกษตรกรโดยตรง

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ใช้น้ำ อาจใช้แนวทางดังนี้

1. ให้ความรู้แก่กลุ่มผู้ใช้น้ำ โดย
    - จัดโครงการฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีทางด้านทรัพยากรน้ำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำ
    - จัดหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำ/ อบต. เรื่องการบริหารจัดการน้ำให้ทันสมัย

- จัดทำคู่มือการบำรุงรักษาอาคารชลประทาน คูส่งน้ำให้กับกลุ่มผู้ใช้น้ำ

จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะมีการเพิ่มระดับการถ่ายโอนกระจายอำนาจอยู่ในระดับสูงขึ้น ๆ เพื่อเตรียมรับในเรื่องน้ำ กรมชลประทานจึงต้องเตรียมการล่วงหน้าในการนำกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วม ในการส่งน้ำและบำรุงรักษาโดยเริ่มจากระบบชลประทานในไร่นาก่อน โดยมีเป้าหมายยกระดับการมีส่วนร่วมในระดับคลองแยกซอย คลองซอย ฯลฯ ต่อไป

2. พิจารณานำระบบ Irrigation Management Transfer (IMT) มาใช้กับโครงการชลประทานขนาดใหญ่ และขนาดกลาง โดยใช้แนวทางการถ่ายโอนระยะแรกแบบ Partial Management Transfer (Joint Management Program) ในบางระบบส่งน้ำที่มีประสิทธิภาพ หรือเอื้อต่อการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพได้ไม่ยาก หลังจากนั้น เมื่อมีนโยบายของรัฐก็สามารถพิจารณาถ่ายโอนเต็มรูป

3. การที่จะปรับโครงการชลประทานเข้าสู่ระบบ Participatory Irrigation Management (PIM) ทุกประเภทให้สำเร็จนั้น จำเป็นต้องวางระบบการเรียกเก็บค่าชลประทาน หรือ Irrigation Fees. ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เพราะการมีส่วนร่วมของเกษตรกรจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากยังเป็นงานให้บริการฟรีดังที่เป็นอยู่ ทั้งนี้การเรียกเก็บค่าชลประทานตาม พรบ.การชลประทาน พ.ศ.2485 ในอัตราไร่ละไม่เกิน 5 บาทนั้น ควรใช้เป็นเป้าหมายแรกที่ควรดำเนินการให้สำเร็จเป็นเบื้องต้น เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ด้วยความเป็นธรรมและจริงจัง ไม่เลือกปฏิบัติให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ใช้น้ำนอกและในภาคเกษตรกรรม แต่จากการที่มี พรบ.การชลประทานหลวง พ.ศ.2485 กำหนดไว้ยังไม่อาจนำไปใช้เรียกเก็บค่าชลประทานได้เลย นั้น เห็นว่าหากจะเริ่มด้วยการให้องค์กรผู้ใช้น้ำเรียกเก็บ โดยกำหนดอัตราและนำไปใช้บริหารภายในองค์กรของตนเองก็น่าจะเป็นการเริ่มต้นที่ดี ทั้งยังเป็นการช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำอีกทางหนึ่งด้วย

4. การจ้างเหมางานส่งน้ำบำรุงรักษา เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการลดบทบาทภาครัฐและเป็นไปตามแนวทางการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management : PIM) ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรผู้ใช้น้ำ มีความเข้มแข็งสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการชลประทานโครงการต่าง ๆ ได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังเป็นไปตามกรอบนโยบาย ที่กำหนดให้ดำเนินการจ้างเหมา (Contract out) งานส่งน้ำบำรุงรักษาในโครงการขนาดใหญ่และกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดการชลประทาน โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำ การจ้างเหมาส่งน้ำบำรุงรักษาจึงมีแนวทางหรือหลักการเบื้องต้นโดยมุ่งเน้นเป็นการจ้างเหมาองค์กรผู้ใช้น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(1) เพื่อให้มีการมีส่วนร่วมขององค์กรผู้ใช้น้ำ ในโครงการด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา

(2) เพื่อให้การส่งน้ำบำรุงรักษาโครงการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะองค์กรผู้ใช้น้ำเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการส่งน้ำบำรุงรักษาระบบ ชลประทาน ดังนั้นแม้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในการส่งน้ำบำรุงรักษามีจำกัด องค์กรผู้ใช้น้ำอาจยินดีหรือเสียสละที่จะทำงานมากกว่าปริมาณตามงบประมาณที่ได้รับเสียด้วยซ้ำ ทั้งนี้ก็เพราะเพื่อประโยชน์ขององค์กรและพื้นที่ของตนเอง

(3) เพื่อสร้างให้องค์กรผู้ใช้น้ำเข้มแข็ง เพราะการรับงานจ้างเหมาส่งน้ำบำรุงรักษาไปดำเนินการจะทำให้องค์กรผู้ใช้น้ำ มีประสบการณ์ มีงานที่ต้องร่วมดำเนินงาน และมีรายได้อันเป็นปัจจัยพื้นฐานที่

นำไปสู่ความสามัคคีและความเข้มแข็ง เพื่อสนองนโยบายของรัฐ ทั้งนโยบายลดบทบาทภาครัฐ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ เป็นที่น่ายินดีว่ามีตัวอย่างในการดำเนินการในเรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ใช้น้ำแล้ว ทั้งในโครงการที่มีการประกวดกลุ่มผู้ใช้น้ำ และศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ฯลฯ เป็นต้น โดยเฉพาะที่ศูนย์พัฒนาภูพานฯ ได้นำงบบำรุงรักษาที่ได้รับ ไปจ้างผู้บริหารกลุ่มผู้ใช้น้ำอ่างเก็บน้ำห้วยทราย 1 ที่ได้รับโอนมาจากโครงการชลประทานสกลนคร แม้จะเป็นค่าจ้างได้ไม่ตลอดปี แต่กลุ่มผู้ใช้น้ำก็ใช้งบประมาณนั้นอย่างรัดกุม มีการวางกฎกติกาของกลุ่ม ทำให้การบริหารจัดการทั้งการส่งน้ำ และการบำรุงรักษาคูส่งน้ำต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามโดยสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ทำให้ผู้คนที่เห็นแก่ตัว ไม่มีจิตสาธารณะ มีการขโมยน๊อตเสาไฟฟ้า แผ่นป้ายจราจร เครื่องกว้านบานระบาย ฯลฯ เห็นแก่ได้เฉพาะหน้า โดยไม่คำนึงว่าส่วนรวมจะเกิดการเสียหายอย่างไร จำเป็นที่รัฐจะต้องเสริมสร้างวัฒนธรรมจิตสาธารณะ จริยธรรม ศีลธรรม คุณธรรม ให้มีในเยาวชนโดยด่วน เพื่อจะได้จรรโลงสังคมที่ดีในประเทศ ซึ่งย่อมจะมีส่วนเสริมสร้างในการรับช่วงในการบริหารจัดการด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนในอนาคตต่อไป