

การทบทวนและข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย

1. สถานการณ์ทรัพยากรน้ำโดยทั่วไปของประเทศไทย
2. ปัญหาหลักของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน
3. การบริหารจัดการน้ำแล้งและน้ำท่วมที่เคยทำกันมา
4. กลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับต่างๆในประเทศไทย
5. สรุปปัญหาหลักๆของกลไกการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

1. สถานการณ์ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

คนไทยมักคิดว่า ประเทศไทยมีน้ำทำอุดมสมบูรณ์มาก แต่ความคิดนี้ไม่ถูกต้องนัก ประเทศไทยมีปริมาณน้ำท่าเฉลี่ยต่อหัวต่อปีประมาณ 3,000 ลบ.ม. แม้ไม่น้อยกว่าปริมาณค่าเฉลี่ยของโลก แต่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆในเอเชีย โดยเฉพาะประเทศอื่นๆในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ปริมาณน้ำจืดภายในประเทศที่หมุนเวียนมาใช้ได้ (ปี 2554)	
ประเทศ	ปริมาณน้ำต่อหัว (ลูกบาศก์เมตร/ ปี)
ประเทศไทย	3,372
ลาว	29,197
มาเลเซีย	20,168
เมียนมาร์	19,159
เวียดนาม	4,092

ที่มา: The World Bank

ประเทศไทยมีพื้นที่ชลประทานประมาณ 30 ล้านไร่ เป็นหนึ่งในสิบประเทศที่มีพื้นที่ชลประทานมากที่สุดในโลก แต่ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยมีน้ำเหลือเฟือ การมองในภาพรวมเช่นนี้อาจจะไม่ถูกต้องนักสำหรับการสร้างนโยบายสาธารณะที่ดีด้านทรัพยากรน้ำ เพราะทรัพยากรน้ำของประเทศไทยอาศัยฝนเป็นหลัก และแต่ละพื้นที่ แต่ละลุ่มน้ำมีปริมาณน้ำฝนไม่เท่ากัน เพราะฉะนั้นการพิจารณาปัญหาการจัดการน้ำ จึงต้องมองเป็นแต่ละลุ่มน้ำไป

ประเทศไทยมีลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำหลัก ซึ่งมีความต้องการใช้น้ำ และต้นทุนน้ำต่างกัน ลุ่มน้ำที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง เช่น ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และลุ่มน้ำในภาคตะวันออก จะมีความขาดแคลนน้ำมากกว่าลุ่มน้ำอื่น ทำให้ลุ่มน้ำเจ้าพระยาต้องพึ่งพิงการผันน้ำจากแม่กลองมาเติม

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับ แต่การบริหารจัดการน้ำของไทยยังมีช่องโหว่ ส่วนใหญ่แล้วยังเป็นการบริหารจากบนลงล่าง ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจน นอกจากนี้แล้ว ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ การจัดสรรทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ระบบการเข้าถึงได้โดยเสรี ยังเป็นแบบใครมือยาวสาวได้สาวเอา (Open Access) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร

2. ปัญหาหลักของทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยประสบกับ 3 ปัญหาหลัก มีน้ำแล้ง น้ำท่วม และคุณภาพน้ำ แต่งานวิจัยนี้ครอบคลุมถึงเพียงน้ำแล้งและน้ำท่วม

2.1 ความต้องการใช้น้ำมีมากกว่าปริมาณน้ำท่าที่มีอยู่จริง

การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจต่างๆ และการขยายตัวของเมืองก่อให้เกิดความต้องการน้ำในปริมาณมากขึ้นและในหลากหลายรูปแบบมากขึ้น สิ่งนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำประเภทต่างๆ มากขึ้น เช่น ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำที่อยู่ต้นน้ำกับปลายน้ำ ระหว่างการผลิตทางภาคเกษตร ภาคท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม หรือระหว่างการผลิตในภาคเกษตรด้วยกัน ตัวอย่างสำคัญของการใช้น้ำมากกว่าปริมาณน้ำท่าที่มีอยู่จริง ได้แก่ การดำเนินโครงการ Eastern Seaboard ในภาคตะวันออกของประเทศไทย เมื่อเริ่มโครงการมิได้มีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับศักยภาพของภาคตะวันออกของประเทศไทยว่ามีปริมาณน้ำเพียงพอหรือไม่ ตัดสินใจดำเนินโครงการไปเพราะคำนึงถึงความสะดวกในการขนส่งสินค้าเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ เพราะภาคตะวันออกมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรน้ำไม่เหมือนภาคตะวันตกและภาคเหนือของประเทศไทยซึ่งมีศักยภาพด้านน้ำมากกว่า ส่วนตัวอย่างสำคัญของความขัดแย้งจากการแย่งน้ำคือ การที่โรงงานในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ดึงน้ำปริมาณมากไปใช้จากแหล่งน้ำในพื้นที่ ทำให้เกษตรกรไม่มีน้ำเพียงพอสำหรับการเพาะปลูก ในปี 2548 ประชาชนผู้เดือดร้อนจึงรวมกลุ่มกันออกมาเคลื่อนไหว จนกลายเป็น“เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก” ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนผู้เรียกร้องความเป็นธรรมเรื่องการจัดสรรน้ำ

2.2 น้ำท่วม

ประเทศไทยมีหลายปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดน้ำท่วม ได้แก่ สภาพต้นน้ำลำธารอยู่ในสภาพที่มีพื้นที่ป่าค่อนข้างจำกัด การดูดซับน้ำหลากไม่เพียงพอ เนื่องจากมีการพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการก่อสร้างสิ่งกีดขวางและลดขนาดทางระบายน้ำ นอกจากนี้ ไม่มีการวางผังเมืองอย่างเป็นระบบ ยิ่งไป

กว่านั้น พื้นที่ทำนบน้ำของตัวเมืองบางแห่งมีความลาดชันน้อยและบางแห่งได้รับอิทธิพลจากการนำทะเลหนุน และบางแห่งมีการตื้นเขินของแม่น้ำลำคลองด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การระบายน้ำเป็นไปได้อย่างจำกัด

นอกจากนี้ จากสถิติข้อมูลความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วมตั้งแต่ปี 2534 ถึง ปี 2554 นั้นพบว่า ความเสียหายจากน้ำท่วมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ในปี 2534 น้ำท่วมทำให้มีมูลค่าความเสียหายที่ 4500 ล้านบาท ในปี 2538 และ 2539 ที่มีน้ำท่วมใหญ่ อยู่ที่ประมาณ 7000 ล้านบาท ปี 2543 หนึ่งหมื่นล้านบาท ปี 2545 หนึ่งหมื่นแปดพันล้านบาท ปี 2553 หนึ่งหมื่นหกพันล้านบาท และปี 2554 ทาง World Bank ได้ประเมินไว้ว่าเสียหายกว่าหนึ่งแสนสี่หมื่นล้านบาท

3. การบริหารจัดการน้ำแล้งและน้ำท่วมในประเทศไทย

3.1 การบริหารจัดการน้ำแล้ง

- การพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำ

ในการจัดการน้ำของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการโดยกรมชลประทานตั้งแต่อดีตเน้นการจัดการน้ำในฤดูแล้งให้มากขึ้น เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บน้ำ รวมทั้งอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง และขนาดเล็ก แม้แต่การจัดการน้ำในระบบชลประทานราษฎร์หรือเหมืองฝายของชาวบ้านก็เป็นการจัดการเพื่อหาน้ำเช่นเดียวกัน

ปัจจุบันประเทศไทยมีความต้องการใช้น้ำทุกภาคส่วนประมาณ 162,150 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี เป็นความต้องการน้ำเพื่อการเกษตรสูงถึง ร้อยละ 75 ของความต้องการน้ำทั้งหมด แต่ขณะนี้เรามีแหล่งกักเก็บน้ำทั้งประเทศได้เพียง 78,000 ล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน การพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศนับวันยิ่งจะยากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ เช่น มีการต่อต้านการสร้างเขื่อน การมีปัญหาด้านการชดเชยชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะระบบนิเวศของป่าไม้ ซึ่งทำให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรน้ำโดยการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำ อาจจะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดอีกต่อไป เราอาจจะต้องหันมาเริ่มจัดการ หรือจำกัดอุปสงค์การใช้น้ำด้วย ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวโยงไปถึงกติกาและเครื่องมือในการจัดสรรน้ำที่ต้องทำให้เป็นระบบและชัดเจน เพื่อที่จะให้เกิดสมดุลระหว่างความต้องการใช้น้ำกับปริมาณน้ำที่มีมากขึ้น

- การวางแผนการปล่อยน้ำและการบริหารจัดการเขื่อน

ประเทศไทยมีคณะกรรมการหลัก 2 คณะกรรมการที่มีความเกี่ยวข้องกับการปล่อยน้ำและการบริหารจัดการเขื่อน

1) **คณะกรรมการวางแผนการเพาะปลูกพืชฤดูแล้ง** ซึ่งมีอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นประธาน ร่วมกับกรมชลประทาน กฟผ. และหน่วยงานอื่นๆรวมทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน มีหน้าที่กำหนดเป้าหมายความต้องการใช้น้ำตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ตลอดช่วงฤดูแล้ง ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนของทุกปีเป็นต้นไป โดยจะพิจารณาจาก 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่

- ปริมาณน้ำต้นทุนในอ่างเก็บน้ำในวันที่ 1 ม.ค. ของทุกปี
- การตรวจสอบปริมาณการเพาะปลูก ชนิดของพืชที่ปลูก และปริมาณความต้องการการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่

กรมชลประทานจะมีหน้าที่ไปหารือกับเกษตรกรและผู้ใช้น้ำในแต่ละพื้นที่เพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านี้ หลังจากนั้นกรมชลประทานและการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) จึงมาร่วมกันวางแผนการระบายน้ำในรายละเอียด ให้สอดคล้องกับความต้องการใช้น้ำ และประกาศให้เกษตรกรและผู้ใช้น้ำทราบ

2) **คณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำ** ประกอบไปด้วยหลายองค์กร เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรน้ำ กรมอุทกศาสตร์ เป็นต้น คณะอนุกรรมการนี้มีหน้าที่ร่วมติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์น้ำและการวางแผนการระบายน้ำที่เหมาะสมตลอดช่วงฤดูฝน รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมตลอดปี มาตรการสำคัญที่ใช้ ได้แก่

- มีแผนการพร่องน้ำในอ่างเก็บน้ำ ในช่วงต้นฤดูฝนเพื่อรองรับน้ำที่คาดว่าจะมีมาตลอดฤดูฝน
- ควบคุมระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำด้วยเส้นระดับน้ำควบคุม (Operating Rule Curve)

แต่มีประเด็นสำคัญสองประเด็นในเรื่องการบริหารจัดการน้ำแล้งที่ยังพบเห็นกันอยู่ ได้แก่

1) ข้อมูลเรื่องปริมาณความต้องการการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ที่นำมาพิจารณานั้นมาจากการประมาณการของเกษตรกร ซึ่งถือว่าน้ำที่จะได้มานั้นมีมูลค่า 0 บาท หรือไม่มีราคา เพราะฉะนั้นปริมาณที่ประมาณการออกมาอาจจะมากกว่าความจำเป็นจริงๆก็ได้

2) เมื่อใดที่น้ำต้นทุนในอ่างเก็บน้ำมีระดับต่ำ จะมีการประกาศให้ลดการปลูกพืชฤดูแล้ง และไม่ให้ทำนาปรัง แต่ก็มีส่วนที่ชาวนาและชาวไร่ยอมเสี่ยงและปลูกข้าวนาปรังหรือพืชอื่นๆโดยไม่ฟังคำเตือนของทางภาครัฐ เมื่อทำไปแล้วน้ำไม่เพียงพอก็ใช้วิธีไปขอร้องหรือกดดันกรมชลประทานให้ปล่อยน้ำไปที่ไร่นาของตนเอง หรือบางคนใช้เครื่องสูบน้ำสูบน้ำออกไปจากคลองชลประทาน ซึ่งปัญหานี้ทำให้เห็นว่ารัฐยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการแก้ปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การบริหารจัดการน้ำท่วม

- การไม่มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ตั้งแต่เริ่มตั้งกรมชลประทานซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่ดูแลจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย องค์กรมีหน้าที่หรือพันธกิจหลักในการส่งน้ำไปที่ภาคการเกษตร และจัดหาน้ำในการเพาะปลูกในช่วงฤดูแล้ง เพราะฉะนั้นกิจกรรมหลักๆจะเป็นการพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำ และทำโครงสร้างของระบบชลประทานในการส่งน้ำ เช่นท่อส่งน้ำเป็นแบบหัวกว้างและปลายแคบ เพื่อควบคุมปริมาณน้ำที่จะเข้าไปในไร่นาได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างของการชลประทานเหล่านี้จึงไม่สามารถช่วยระบายน้ำได้เท่าที่ควร ซึ่งเป็นผลมาจากขนาด ตำแหน่ง และที่ตั้งที่ได้ออกแบบไว้ใช้สำหรับการชลประทานเป็นหลัก

นอกจากนี้ โครงสร้างต่างๆที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันน้ำท่วมเช่น คันหรือกั้นน้ำต่างๆ เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ยั่งยืน การที่แต่ละพื้นที่ต่างคนต่างสร้างเพื่อป้องกันพื้นที่ของตนเอง ทำให้น้ำไม่มีที่ไป และทำให้ปัญหาน้ำท่วมรุนแรงกว่าเดิม

- ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

ตั้งแต่อดีต การจัดการกับปัญหาน้ำท่วมของรัฐส่วนใหญ่เป็นแบบการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น การใช้ถุงทรายมากั้น และการบริจาคถุงยังชีพเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อน การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้นั้น ในหลายพื้นที่เกิดจากบารมีและความสามารถเฉพาะตัวของผู้นำชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายกอบต. หรือผู้นำองค์กรประชาสังคม ถ้าผู้นำมีความสามารถและรู้จักผู้มีอำนาจ ก็จะสามารถนำสิ่งของช่วยเหลือต่างๆเข้ามาในพื้นที่ของตนเองได้มาก การช่วยเหลือเช่นนี้เป็นแบบไม่เป็นทางการซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถตัวบุคคลเท่านั้น แต่นโยบายการบริหารจัดการน้ำที่เป็นทางการซึ่งช่วยแก้ปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน เช่น การพัฒนาชลประทาน การจัดการความต้องการการใช้น้ำ การจัดทำกฎหมายน้ำ ยังมี ความก้าวหน้าไม่มากนักหรือยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

- นโยบายบางอย่างของรัฐทำให้สถานการณ์รุนแรงมากขึ้น

การประกันราคาข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา ทำให้ชาวนาไม่ยอมให้น้ำท่วมนา จึงสร้างคันกั้นน้ำชั่วคราว กั้นไม่ให้น้ำในแม่น้ำล้นเข้านา ยกตัวอย่างในปี 2554 สาเหตุนี้เอง ที่คันกั้นเหล่านี้ทำให้การถ่ายเทน้ำระหว่างที่ราบน้ำท่วมถึง(Floodplain) ซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่สามารถดำเนินการตามปกติ ยิ่งไปกว่านั้น คันกั้นน้ำนั้นถูกสร้างแบบชั่วคราว เมื่อเกิดน้ำท่วมสูงเป็นระยะเวลาานาน ก็ไม่สามารถต้านทานแรงน้ำได้ จึงเกิดการแตกของคันกั้นน้ำ น้ำปริมาณมากที่ไหลมาก็ทำให้ประตูระบายน้ำในหลายๆพื้นที่แตก จึงเข้ามาท่วมในที่ราบภาคกลาง และเข้ามาในกรุงเทพในที่สุด

- ไม่มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่จัดการเรื่องน้ำ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดการน้ำท่วมหรือการบริหารจัดการน้ำของประเทศมีอยู่หลายหน่วยงาน รวมถึงกระทรวง 7 กระทรวง ซึ่งพบว่ามีการทำงานหลายส่วนที่มีความซ้ำซ้อนกัน และไม่ประสานงานกัน นอกจากนี้ หน่วยงานส่วนกลางยังไม่ให้หน่วยงานท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ ซึ่งทำให้หลายครั้งนโยบายต่างๆที่มาจากส่วนกลางไม่สามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ หรือบางครั้งสร้างความเดือดร้อนให้กับท้องถิ่นมากขึ้นไปอีก เช่น ที่จังหวัดนครสวรรค์ บางครั้งส่วนกลางได้ส่งรถตักแมคโครลงมาขุดลอกคูคลองเพื่อให้น้ำสามารถระบายได้สะดวกขึ้น แต่เนื่องจากไม่ได้มีการประสานงานกับหน่วยงานในท้องถิ่น จึงมาขุดลอกในบริเวณที่ไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น

4. กลไกการจัดการทรัพยากรน้ำในระดับต่างๆในประเทศไทย

ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยในระดับต่างๆ สรุปได้ดังนี้

4.1 ระดับชาติ

ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติหรือกชช.เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในระดับประเทศ

4.2 ระดับลุ่มน้ำ

- กชช.แต่งตั้งคณะกรรมการระดับลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นการจัดตั้งกลไกในการบริหารจัดการระดับลุ่มน้ำที่สำคัญทั้งหมด 25 ลุ่มน้ำ ตามหลักต้องมีผู้แทนส่วนราชการในระดับจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำ หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชนต่างๆ และผู้แทนกลุ่มผู้ใช้น้ำเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาในระดับลุ่มน้ำ

ในส่วนของกลไกระดับประเทศและระดับลุ่มน้ำ มีข้อสังเกต ดังนี้

- 1) คณะกรรมการเหล่านี้มีตัวแทนจากหลายหน่วยงานเข้ามาเป็นกรรมการ และส่วนใหญ่หน่วยงานเหล่านี้จะรับผิดชอบมุ่งทำงานตามภารกิจของตนเท่านั้น ไม่มีการกำหนดกลไกการประสานงานและบูรณาการระหว่างกันที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบ
- 2) คณะกรรมการลุ่มน้ำไม่มีอำนาจในการดำเนินนโยบายใดๆได้เอง เช่น ไม่มีอำนาจในการโอนน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปลุ่มน้ำหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติน้ำ ต้องเสนอไปที่กชช. และกชช.จะเสนอไปที่คณะรัฐมนตรี

เพราะฉะนั้นผู้ที่ตัดสินใจที่แท้จริงแล้วจะเป็นคณะกรรมการ ซึ่งก็ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการบริหารจากบนลงล่าง ไม่ได้เป็นการบริหารจัดการน้ำโดยยึดระบบลุ่มน้ำได้อย่างแท้จริง

- 3) คณะกรรมการเหล่านี้ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง หน่วยงานแต่ละหน่วยที่อยู่ในคณะกรรมการจะต่างคนต่างทำแผนงานเพื่อของงบประมาณแยกกันไป ไม่มีการบูรณาการ
- 4) เนื่องจากคณะกรรมการไม่มีอำนาจ ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้จริงด้วยตนเอง จึงทำให้เห็นว่ามีจัดการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำน้อยครั้งมาก
- 5) ในการประชุมคณะกรรมการนั้น ถึงแม้ตามหลักการจะต้องมีองค์กรชุมชน องค์กรส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมคณะกรรมการเหล่านี้ด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้วหลายครั้งที่ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานรัฐมากกว่า
- 6) ประธานของคณะกรรมการลุ่มน้ำส่วนใหญ่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ลุ่มน้ำนั้นๆ ซึ่งตามปกติ มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประจำ ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการทำงาน ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนไม่ได้เป็นคนในท้องถิ่นๆ จึงไม่มีความรู้ ความสามารถมากพอในการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย
- 7) ในการแก้ปัญหาหรือบริหารจัดการทรัพยากรน้ำนั้น ตามธรรมชาติลุ่มน้ำใกล้เคียงกันจะมีความเกี่ยวเนื่องกัน และการบริหารจัดการควรจะมีกลไกที่ทำให้มีการจัดการข้ามลุ่มน้ำได้ แต่ในขณะนี้ไม่มีกลไกนั้น ซึ่งทำให้การแก้ปัญหาหรือการบริหารจัดการไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์
- 8) คณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่มีภารกิจหลักในการดูแลเรื่องการจัดสรรน้ำ การแก้ไขปัญหาที่ท่วมไม่ได้เป็นเพียงภารกิจชั่วคราวที่ทำเฉพาะหน้าเมื่อเกิดเหตุ

4.3 ระดับท้องถิ่น

ขณะนี้ไม่มีกลไกการบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำสาขาซึ่งเป็นการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น และองค์กรประชาชน ที่มีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายในพื้นที่ต่างๆ เช่น เครือข่ายผู้ใช้น้ำหรือกลุ่มเหมืองฝาย เป็นต้น

ในภาคเหนือ มีกลุ่มผู้ใช้น้ำที่บริหารจัดการเหมืองฝายได้อย่างมีประสิทธิภาพมาเป็นเวลานาน มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น แต่ในภาคกลาง ด้วยลักษณะพื้นที่ทางกายภาพที่ส่วนใหญ่ต่างคนต่างสามารถดึงน้ำมาใช้จากแม่น้ำได้จากพื้นที่ของตน กิจกรรมการร่วมมือของกลุ่มผู้ใช้น้ำในภาคกลางจึงยังเข้มข้นนัก

กลุ่มผู้ใช้น้ำเหล่านี้เป็นกลุ่มเกษตรกรที่ใช้ประโยชน์จากน้ำในแต่ละพื้นที่ กลุ่มผู้ใช้น้ำนี้มีหน้าที่ดำเนินการในการขอส่งน้ำ แจกการใช้ประโยชน์จากน้ำชลประทาน และดูแลรักษาระบบชลประทานภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับของกลุ่ม กลุ่มผู้ใช้น้ำมักมีตัวแทนเป็นผู้นำชุมชน ส่วนสมาชิกของกลุ่มคือเกษตรกรทั้งหมดในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง กรรมการของกลุ่มผู้ใช้น้ำเหล่านี้เป็นตัวแทนเพื่อประชุมกับกรมชลประทานและเป็นปากเสียงแทนเกษตรกรในพื้นที่

นอกจากนี้ กรมชลประทานยังได้เริ่มมีโครงการจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วมหรือ (Participatory Irrigation Management: PIM) ในบางพื้นที่ในประเทศไทย เช่น ที่โครงการชลประทานกระเสียว กรมชลประทานให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งจะมีตัวแทนของเกษตรกรกลุ่มผู้ใช้น้ำ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และตัวแทนจากโครงการชลประทานในพื้นที่นั้นๆ ร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดและวางแผนในการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ยังมีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำของผู้ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน เมื่อน้ำแล้ง ก่อนจะตัดสินใจเปิดประตูระบายน้ำ คณะกรรมการจะมีการประชุมกัน และกำหนดการแบ่งรอบเวรการปล่อยน้ำไปให้แต่ละพื้นที่ ใช้เวลายกกำหนด เช่น ปล่อยครั้งละ 2 ชม. ส่วนเมื่อน้ำท่วม คณะกรรมการจะใช้การกระจายข่าว ประกาศข่าวให้ประชาชนเอากระสอบทรายมากันเขื่อน ให้รองรับน้ำได้มากขึ้น และเพื่อสำรองไว้ใช้น้ำในหน้าแล้งได้ด้วย

ที่ผ่านมา การดำเนินนโยบายการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำยังมีอุปสรรคอยู่พอสมควร ได้แก่

- 1) แม้มีการตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำแล้ว ในหลายพื้นที่ยังประสบปัญหาเรื่องการลักขโมยสูบน้ำ เมื่อมีการลักขโมยและแย่งชิงการใช้น้ำจึงเกิดความขัดแย้งขึ้นบ้างในบางพื้นที่ ทั้งนี้ปัญหาเหล่านี้ทำให้เห็นว่ากลุ่มผู้ใช้น้ำยังไม่มีกลไกในการป้องกันปัญหาเหล่านี้ได้อย่างเพียงพอ
- 2) บางครั้งเมื่อน้ำไม่เพียงพอ กลุ่มผู้ใช้น้ำที่เกิดจากการก่อตั้งเองในชุมชนยังเดินขบวนไปที่จุดปล่อยน้ำของกรมชลประทาน เพื่อเรียกร้องให้ปล่อยน้ำให้กลุ่มของตน สิ่งนี้ทำให้เห็นว่ายังไม่มีกลไกที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำอย่างเพียงพอ
- 3) แม้จะมีการถ่ายโอนหรือมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการชลประทานลงไปให้เกษตรกรหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่แล้ว แต่เนื่องจากเกษตรกรและผู้คนในท้องถิ่นยังไม่มีองค์ความรู้และไม่มีความชำนาญหรือคนที่เพียงพอ บางครั้งจึงยังต้องหันไปขอความช่วยเหลือกรมชลประทาน สิ่งนี้ทำให้เห็นว่าการถ่ายโอนความรับผิดชอบมายังท้องถิ่นยังไม่สามารถทำได้มีประสิทธิภาพและสมบูรณ์นัก

4) ยังไม่มีความร่วมมือระหว่างแต่ละโครงการบริหารจัดการน้ำในแต่ละพื้นที่ที่มากพอ เช่น การบริหารจัดการน้ำบริเวณโครงการชลประทานกระเสียวนั้นดำเนินไปได้ด้วยดี แต่ยังไม่ได้มีการประสานงานกับพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการปล่อยน้ำ หรือปิดประตูระบายน้ำของอ่างเก็บน้ำกระเสียว

5. ปัญหาหลักของการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย

- 1) นโยบายการบริหารจัดการน้ำตั้งแต่อดีต ให้ความสำคัญกับการส่งน้ำไปให้ภาคเกษตรกรรมและเน้นการแก้ปัญหาน้ำแล้งเป็นหลัก ทำให้นโยบาย รวมถึงสิ่งก่อสร้างและโครงสร้างทางกายภาพเกี่ยวกับน้ำส่วนใหญ่จะได้รับการออกแบบสำหรับการส่งน้ำมากกว่าการระบายน้ำ
- 2) การจัดสรรทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ระบบการเข้าถึงได้โดยเสรี ยังเป็นแบบใครมือยาวสาวได้สาวเอา (Open Access) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร
- 3) การบริหารจัดการน้ำท่วมไม่ได้เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย ประเทศไทยยังไม่มีสถาบัน กฎหมาย หรือกลไกที่ดูแลเรื่องการบริหารจัดการน้ำท่วมโดยตรง
- 4) มีหลายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งบางครั้งมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และยังไม่มีการบูรณาการร่วมกันอย่างมีระบบหรือเป็นลำดับอย่างต่อเนื่องหรือเชื่อมโยงกันด้วย
- 5) การเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการน้ำได้ โดยยังไม่มียุทธศาสตร์หรือกลไกที่จะสามารถป้องกันการแทรกแซงการเมืองซึ่งเห็นแต่ผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มบางกลุ่มเท่านั้น
- 6) การพัฒนาและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของส่วนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะเกษตรกรในพื้นที่ยังมีจำกัด ส่วนใหญ่แล้วยังเป็นการบริหารจากบนลงล่าง ขาดเอกภาพและขาดกติกาสอดคล้องกัน
- 7) เมื่อมีปัญหา น้ำท่วม มักจะใช้มาตรการสร้างสิ่งก่อสร้าง เช่น คันกั้นน้ำ ในการป้องกันน้ำเข้าพื้นที่ สิ่งก่อสร้างเหล่านี้จะทำได้ความสามารถในการระบายน้ำลดลง บางครั้งทำให้ความรุนแรงของน้ำท่วมเพิ่มขึ้นไปอีกด้วย
- 8) ตั้งแต่อดีตมีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นระบบและไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้เมื่อมีน้ำหลากมา จะทำให้เกิดความเสียหายมาก และน้ำจะท่วมช้งนานขึ้นเพราะช่องทางระบายน้ำ หรือทางน้ำหลากมีจำกัด

เอกสารอ้างอิง

ระบบการป้องกันน้ำท่วม

- Louis Lebel, Bach Tan Sinh, Po Garden, Suong Seng, Le Anh Tuan and Duong Van Truc. The Promise of Flood Protection: Dikes and Dams, Drains and Diversions
- Louis Lebel, Bach Tan Sinh. Risk reduction or redistribution? Flood management in the Mekong Region. Asian Journal of Environment and Disaster Management (AJEDM)
- Louis Lebel, Jesse B. Manuta and Po Garden. Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand
- Siripong Hungspreug, Wirat Khao-uppatum, Suwit Thanopanuwat. Flood management in Chao Phraya River basin

การจัดสรรน้ำ

- Francois Molle. Allocating and accessing water resources: Practice and ideology in the Chao Phraya River Basin
- François Molle, Chatchom Chompadit, Jesda Keawkulaya. Dry-season water allocation in the Chao Phraya basin: what is at stake and how to gain in efficiency and equity. The Chao Phraya Delta: Historical Development, Dynamics and Challenges of Thailand's Rice Bowl
- François Molle. Elements for a political ecology of river basins development: The case of the Chao Phraya river basin, Thailand. Paper presented to the 4th Conference of the International Water History Association, December 2005, Paris.
- Francois Molle. Thailand's 'Free Water': Rationale for a Water Charge and Policy Shifts. CAB International 2007. Irrigation Water Pricing (eds F. Molle and J. Berkoff)
- Mingsan Khaosa at and team. September 2001. Water management policies in Thailand. The Thailand Research Fund.

กลุ่มผู้ใช้น้ำ

- Francois Molle, Nattaya Ngerprasertsri, Savakon Sudsawasd. Are water user organizations crucial for water management?: A post-mortem analysis of water user groups in Thailand and the prospect for reincarnation

ความต้องการการใช้น้ำและประมาณน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา

- Francois Molle. The Closure of the Chao Phraya River Basin in Thailand: Its Causes, Consequences and Policy Implications. Paper Presented at the Conference on Asian Irrigation in Transition—Responding to the Challenges Ahead. 22-23 April 2002 Workshop, Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand