

การจัดการน้ำ

จะบูรณาการกันอย่างไร



ดุลยภาพ
ดุลย พินิจ

• **มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด** •
สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

คนไทยมักเข้าใจว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่น้ำทำอุดมสมบูรณ์ แต่ความเป็นจริงก็คือประเทศไทยมีปริมาณน้ำที่หมุนเวียนมาใช้ต่อหัวประชากรต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกและของเอเชียเล็กน้อย ประเทศเพื่อนบ้านของเราในอนุภูมิภาคสุ่มแม่น้ำโขงล้วนมีปริมาณน้ำทำต่อหัวสูงกว่าเราทั้งนั้น ศักยภาพของไทยในด้านน้ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่ปลูกข้าวและแข่งขันกันในตลาดโลกไทยตกเป็นรองคู่แข่ง เพราะฉะนั้นแนวทางการจัดการน้ำของไทยที่ผ่านมาจะให้ความสำคัญกับปัญหาการขาดแคลนน้ำ

มาตรการที่ใช้งบประมาณมากที่สุดคือ การบรรเทาภัยแล้งและการจัดหาน้ำเพื่อการเกษตรจึงนับเป็นแนวทางจัดการน้ำที่สำคัญที่สุดของนโยบายน้ำของไทยมาโดยตลอด

ในวิสัยทัศน์ของการจัดการน้ำแห่งชาติของไทย จึงระบุว่าให้มีน้ำพอเพียงและคุณภาพดี ถึงแม้การป้องกันน้ำท่วมจะเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการจัดการน้ำก็จริง แต่ก็ไม่สำคัญพอที่จะอยู่ในวิสัยทัศน์

นโยบายน้ำแห่งชาติที่ประกาศหลังวิกฤตต้มยำกุ้งเพื่อขอรับเงินกู้จาก ADB ระบุแค่เพียงวัตถุประสงค์กว้างๆ ของการจัดการน้ำว่าให้มีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและความยั่งยืน

พายุหลายลูกในปีนี้ ทำให้น้ำท่วมกลายเป็นมิติใหม่ที่ต้องมีแนวทางการจัดการและอาจต้องใช้งบประมาณมหาศาล

หากประเทศไทยเป็นประเทศที่ปริมาณน้ำทำเฉลี่ยต่อหัวค่อนข้างน้อย แล้วทำไมเราถึงจมมน้ำกันอย่างลึกลับทุกเช่น ปี 2554

คำตอบก็คือ ค่าเฉลี่ยของประเทศไม่ใช่จะสะท้อนภาพของแต่ละพื้นที่เสมอไป ที่ราบลุ่มเจ้าพระยาตอนใต้มีพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่มีปริมาณน้ำหมุนเวียนเข้ามามากกว่าส่วนอื่นๆ ของประเทศ น้ำท่วมเขตนี้อาจเป็นธรรมชาติของธรรมชาติ และเนื่องจากเราอยู่ภายใต้อิทธิพลมรสุมเขตร้อนที่มีฤดูแล้งค่อนข้างยาว ไม่มีภูเขาหิมะที่จะค่อยๆ ปล่อยน้ำให้

ละลายลงมาช้าๆ เราจึงมีปัญหาน้ำขาด แคลนน้ำในฤดูแล้ง และเกิดน้ำหลากในฤดูฝน จึง แล้งบ้างท่วมบ้างผลัดเปลี่ยนกันไปมากบ้างน้อยบ้างตามวงจรธรรมชาติ

เช่น น้ำท่วมใหญ่ปี 2538 ปีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีรับสั่งให้ทำแก้มลิงในบริเวณฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นปีที่น้ำท่วมใหญ่แบบ 20-25 ปี จะเกิดขึ้นสักครั้งหนึ่ง ในปี 2554 นี้ก็ยังไม่ถึงเวลาที่น้ำท่วมใหญ่จะกลับมาตามวงจรธรรมชาติแต่เดิมด้วยซ้ำ แต่อาจจะเป็นเพราะธรรมชาติในบ้านเราเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก น้ำท่วมใหญ่จึงมาเร็วกว่าที่คาดหมายไว้

และเนื่องจากเมืองและอุตสาหกรรมในปัจจุบันก็ขยายตัวขวางทางเดินของน้ำไปมากกว่าปี 2538 น้ำท่วมปีนี้จึงสาหัสสากรรจ์กว่าปี 2538 มาก

แม่ว่านโยบายน้ำแห่งชาติจะไม่มีเรื่องน้ำท่วม อุทกภัยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งกำหนดให้มีทั้งแผน

มติชน

Matchon
Circulation: 830,000
Ad Rate: 1,100

Section: First Section/กระแสรศรศน์

วันที่: พุธ 28 ธันวาคม 2554

ปีที่: 34

ฉบับที่: 12345

หน้า: 6(ขวา)

Col.Inch: 132.96 Ad Value: 146,256

PRValue (x3): 438,768

ศิลปิน: ชาว-ดำ

คอลัมน์: ดุลยภาพ ดุลยพินิจ: การจัดการน้ำ จะบูรณาการกันอย่างไร

ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการด้านอุทกภัย จึงพูดไม่ได้ว่าเราไม่มีระบบการจัดการน้ำท่วม

แต่ พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พัฒนามาจาก พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2542 ดังนั้น พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงเหมาะกับการจัดการสาธารณภัยประเภทฉับพลัน เช่น แผ่นดินไหว ไฟไหม้ใหญ่ น้ำหลากดินถล่มแบบฉับพลันทันที

ไม่มีใครเหมาะกับการจัดการน้ำท่วมในที่ราบลุ่มเจ้าพระยาซึ่งกว่าน้ำหลากจากทางภาคเหนือจะมาถึง กทม.ก็หลายเดือน เราจึงมีเวลาที่จะจัดการบรรเทาความรุนแรงของอุทกภัย แต่จะต้องมีกระบวนการจัดการต่อเนื่องเป็นระบบลุ่มน้ำตั้งแต่ต้นฤดูและมีพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในระดับลุ่มน้ำครอบคลุมหลายจังหวัดหลาย อบต.

พ.ร.บ.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แบ่งเขตการจัดการสาธารณภัยตามเขตการปกครอง ผู้อำนวยการเขต เช่น กทม. เมืองพัทยา จังหวัด อบต. มีอำนาจภายในเขตของตนเท่านั้น การสลายความขัดแย้งระหว่างเขตปกครองเป็นอำนาจของรัฐมนตรีมหาดไทย และหากวิกฤตฉุกเฉินเป็นวิกฤตระดับชาตินายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งผู้อำนวยการเขตได้ทั่วประเทศ (โดยไม่ต้องประกาศผ่านหนังสือพิมพ์) การเชื่อมโยงเขตปกครองภายในระบบลุ่มน้ำเดียวกัน สามารถเชื่อมโยงได้ก็จริง แต่ต้องผ่านรัฐมนตรีตามมาตรา 13 และนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 31 แต่โดยธรรมชาติของ พ.ร.บ.นี้เป็น พ.ร.บ.ประเภทรับมือหรือตะลุมบอนกับสาธารณภัยมากกว่าการเตรียมการที่จะต้องเชื่อมโยงข้อมูลและมีการตัดสินใจร่วมกันเป็นเครือข่าย สรุปว่า น้ำท่วมภาคกลางเป็นเรื่องที่สามารถเตรียมการบรรเทา แต่กลไกการเตรียมการเพื่อ

บรรเทาและเตือนภัยไม่มีใน พ.ร.บ.นี้

ถ้าเช่นนั้น เรามีโครงสร้างการจัดการน้ำตามระบบลุ่มน้ำหรือไม่ คำตอบก็คือมี เรามีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ ซึ่งงานหลักเป็นการทำแผนแม่บทจัดการลุ่มน้ำ มุ่งการจัดการน้ำเพื่อบรรเทาการขาดแคลนน้ำเป็นสำคัญ ทำแผนออกมามากมาย ส่วนใหญ่เป็นมาตรการก่อสร้าง แต่การเตือนภัยน้ำท่วมรายปียังไม่ใช่งานกิจหลัก

สำหรับลุ่มน้ำเจ้าพระยามีกรรมการลุ่มน้ำแยกเป็น 4 ลุ่มน้ำคือ ปิง วัง ยม และน่าน แต่ตัวกรรมการทั้ง 4 คณะแยกกัน พอเนื่องน้ำจากทั้ง 4 แควเคลื่อนตัวลงมาพร้อมๆ กัน ระบบการจัดการลุ่มน้ำที่ขาดระบบการส่งข้อมูลถึงกันที่มีอยู่ที่เอาไม่อยู่ อีกทั้งกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและกรรมการทั้งหลายก็ไม่มีกฎหมายรองรับ ร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ก็ยังไม่คลอด จึงควรถือโอกาสปรับปรุงโดยอาศัยประสบการณ์น้ำท่วมคราวนี้

นอกจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติยังมีองค์กรของรัฐอีก 30-40 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ มาบัดนี้เราก็มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เพิ่มมาอีก เพื่อดูปัญหาน้ำท่วมเฉพาะกิจและอาจต้องมีผลผลิตเป็นโครงการใหญ่โตใช้งบประมาณหลายแสนล้านบาทมากกว่าการลงทุนด้านน้ำที่เคยทำมาทั้งหมด

ถ้าการจัดการน้ำมีผู้เกี่ยวข้องหลายองค์กรจริงน้ำท่วมคราวนี้ก็ใครเป็นคนคิด ผู้เขียนก็อยากจะช่วยตอบว่า เพราะตามระบบที่มีอยู่ทุกคนก็ทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ที่ดีที่สุด ผู้บริหารเขื่อนก็พยายามกักเก็บน้ำไว้เพื่อฤดูแล้ง กรมชลประทานก็พยายามเอาน้ำเข้านาออกนา เพื่อให้ได้ข้าวมากๆ กทม.ก็ต้องทำแนวกันน้ำเหนือไว้เพื่อรักษาพระนคร

แต่ผลลัพธ์ของการทำหน้าที่ของตนอย่างดีที่สุดแบบแยกส่วนกลายเป็นสิ่งที่ผู้เขียนเรียกว่า Paradox of Best Efforts คือ แยกกันเราอยู่ รวมกันเราน่าจะดีขึ้น แต่กลับเป็นเราจมมิดน้ำไปเลย !!!

แล้วระบบการจัดการน้ำที่แยกออกเป็นส่วนๆ นี้จะบูรณาการตัวเองกันอย่างไร

อย่าลืมน้ำนองน้ำเธอมาแบบบูรณาการทั้งบนดิน ใต้ดิน มาทางอากาศในรูปฝน ไหลปามาตามพื้นแผ่นดินเป็นน้ำหลาก มาตามท่อแบบน้ำคร่ำ (อียิป) และตามลำน้ำอย่างสง่างาม

ที่นี้ก็ขึ้นกับนโยบายรัฐบาลว่าจะเอาอย่างไรกับนโยบายน้ำแห่งชาติ ก็ขอมอบให้รัฐบาลปูนิมและกยน. เป็นของขวัญปีใหม่ไปคิดเป็นการบ้านว่าจะส่งคายนาและบูรณาการอย่างไร จะเชื่อมองค์กรทั้งหลายเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยกันอย่างไร

ความคิดที่ว่าเงินและเทคโนโลยีจะแก้ปัญหาน้ำได้ นั้น เป็นความคิดที่ไม่สอดคล้องกับการบูรณาการมากที่สุด รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับมาตรการจัดการน้ำที่ไม่ใช้สิ่งก่อสร้างโดยเฉพาะการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน หน่วยราชการที่มีที่ดินมากเช่น กรมธนารักษ์ที่มีที่ราชพัสดุ ก็ควรตรวจสอบว่ามีที่ดินราชพัสดุใดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้และก็ได้โปรดดการใช้หรือให้เช่าพื้นที่นั้นๆ โดยเร่งด่วน

สุดท้ายนี้ก็ขออาราธนาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายในโลกจงได้ปกป้องรักษาประเทศไทยและคนไทยทั้งหลายโดยเฉพาะผู้ประสบภัยน้ำท่วมคราวนี้ รวมถึงบรรดาแฟนคลับของคอลัมน์นี้ขอให้แคล้วคลาดน้ำท่วมปีหน้า และขอให้มีความสุขความสงบในจิตใจร่างกายแข็งแรงปราศจากโรคร้ายตลอดปี 2555 นะคะ

สวัสดิ์ปีใหม่ค่ะ