

## บทความทางวิชาการ โดย นายเลิศศักดิ์ ธีวตระกูลไพบูลย์

### เรื่อง การจัดเก็บค่าน้ำจากผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อการใช้แบบยั่งยืน

---

ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรและปัจจัยที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ เป็นพื้นฐานในการดำรงอยู่และการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2529 “หลักสำคัญว่าต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้”

ประเทศไทยมีการพัฒนาแหล่งน้ำโดยหน่วยงานต่าง ๆ นับเป็นเวลากว่า 100 ปี มีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่าง ๆ หลายแห่ง แต่อย่างไรก็ตามด้วยสภาวะการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้ปริมาณความต้องการน้ำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำสำหรับใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านเชิงปริมาณและเวลาที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ น้ำเน่าเสีย และน้ำท่วม นอกจากนี้ผลกระทบจากกิจกรรมด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม อุปโภคบริโภค การบุกรุกแหล่งต้นน้ำล้วนเป็นปัจจัยส่งผลต่อปริมาณและคุณภาพน้ำ ปัจจัยดังกล่าวล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความผาสุกของประชาชนทั้งสิ้น

สภาพปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ณ ปัจจุบัน นับว่าปัญหาทรัพยากรน้ำได้เพิ่มความรุนแรงให้เห็นได้อย่างชัดเจน โดยสรุปตามสภาพการเกิดได้ดังนี้

#### 1. ปัญหาการขาดแคลนน้ำ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสภาวะการผันแปรของภูมิอากาศและการกระทำของมนุษย์ ตลอดจนการขยายตัวของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและความเจริญของบ้านเมืองเป็นเหตุให้ปริมาณความต้องการน้ำเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค และอื่น ๆ มากขึ้น ทำให้ปริมาณน้ำที่สำรองไว้กับความต้องการใช้น้ำในอนาคตไม่อยู่ในภาวะสมดุล ตลอดจนการขยายตัวนอกภาคเกษตรและการมีจำนวนพื้นที่ป่าไม้ลดลง

#### 2. ปัญหาน้ำท่วมขังพื้นที่เศรษฐกิจและพื้นที่การเกษตร

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดสภาพน้ำท่วมและอุทกภัย คือ เกิดจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เช่น ปริมาณน้ำฝน จำนวนพายุ รวมทั้งอิทธิพลของน้ำทะเลหนุน โดยเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา สาเหตุที่สองคือกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ เช่น

การเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดิน และการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น ของประชากรและบางพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบปัญหาแผ่นดินทรุดเนื่องจากการใช้น้ำบาดาลในอัตราที่สูงเกินเกณฑ์

### 3. ปัญหาน้ำเสีย

สาเหตุอาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ เช่น เมื่อฝนตกก็จะเกิดการชะล้างสารต่าง ๆ จากแผ่นดินลงแม่น้ำ แหล่งชุมชนที่ทำให้เกิดน้ำเสีย จากกิจกรรมภาคการเกษตร เนื่องจากการใช้สารเคมี ยากฆ่าแมลง และน้ำเสียจากแหล่งอุตสาหกรรม ซึ่งนับเป็นแหล่งต้นกำเนิดของมลพิษที่สำคัญและมีผลกระทบค่อนข้างรุนแรงโดยตรงกับผู้ใช้ น้ำ

### 4. ปัญหาการขาดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ

สาเหตุเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายและแผนหลักการจัดการทรัพยากรน้ำของแต่ละ รัฐบาลที่ผ่านมาไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องจากปัญหาด้าน โครงสร้าง องค์การการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำจำนวนมากและขึ้น ตรงกับหลายกระทรวง ถึงแม้จะมีการปฏิรูปรัฐบาลเมื่อเดือนตุลาคม 2545 แล้ว ก็ยังมีหน่วยงานที่ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำถึง 7 กระทรวง และยังมีปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่สามารถ พิจารณาจัดสรร โดยยังคงยึดพื้นที่เป็นหลักและเน้นการบริหารเป็นเฉพาะส่วน โดยปัจจุบันยังคงให้ หน่วยงานต่าง ๆ กำหนดนโยบายและทิศทางการทำงานด้วยตัวเองเป็นหลัก ตลอดจนอิทธิพล การเมืองที่เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ จึงทำให้การพัฒนาและการจัดการบริหารน้ำไม่สามารถ ทำได้อย่างสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่เพราะงบประมาณนั้นได้ถูกจัดสรรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ จากการศึกษาพบว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายไม่ครอบคลุมทุกกิจการของการใช้ทรัพยากรน้ำ มีความซ้ำซ้อน ล้าสมัย ขาดเอกภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ ให้ชัดเจน โดยมีหน่วยงาน กลางที่กำกับดูแลด้านนโยบายเป็นผู้รับผิดชอบด้านการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในปัจจุบัน กรมทรัพยากรน้ำเป็นผู้รับผิดชอบควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ ด้านสารสนเทศ ข้อมูลสารสนเทศ ด้านทรัพยากรน้ำควรมีการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานให้มีความชัดเจน ทันสมัย เหมาะสมกับการทำงานในสภาพจริง

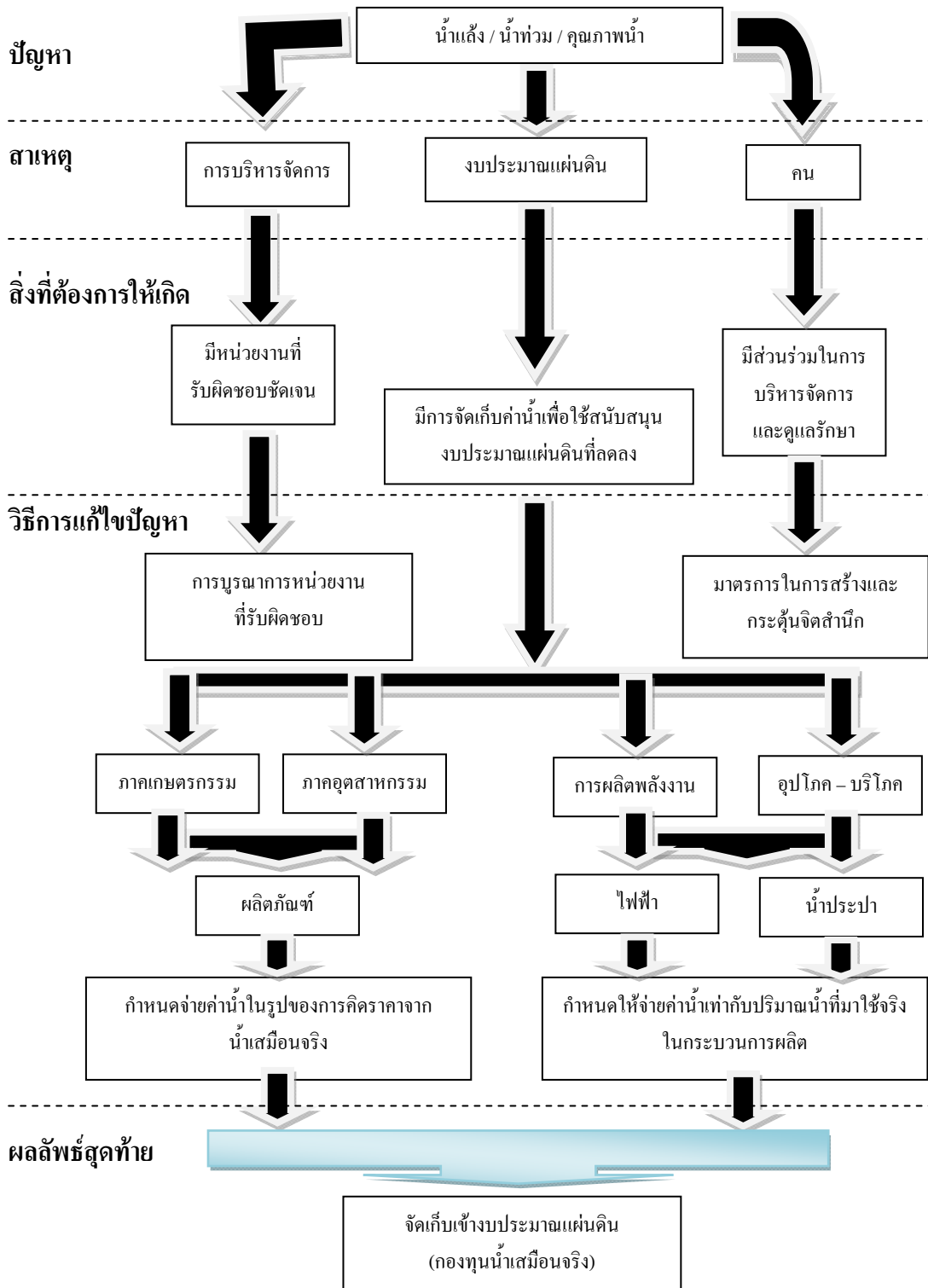
จากความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นประกอบกับอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศที่ส่งผลทำให้ปริมาณน้ำลดลง จะทำให้ภาวการณ์ขาดแคลนน้ำในอนาคตจะยิ่งรุนแรงขึ้น ปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง แต่ก็สามารถตอบสนองความ

ต้องการใช้น้ำได้เพียงร้อยละ 71 ของความต้องการเท่านั้น ในปี 2551 ปริมาณน้ำที่สามารถเก็บกักและใช้งานได้มีเพียง 52,741 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้น้ำที่มีถึง 73,788 ล้านลูกบาศก์ต่อปี และคาดว่าความต้องการใช้น้ำของประเทศจะเพิ่มขึ้นเป็น 114,485 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีในปี 2569 ประเทศไทยจะยังคงมีสภาพการณ์ขาดแคลนนํ้าอย่างน้อย 21,047 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ในระยะ 20 ปีข้างหน้า จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สภาพการใช้น้ำทรัพยากรน้ำในปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มสภาพการณ์วิกฤตของการขาดแคลนนํ้า ปริมาณน้ำต้นทุนสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ที่มากขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น การเกษตรกรรม การอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม เป็นต้น ประกอบกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนของวิกฤตการณ์ให้มีระดับขั้นรุนแรงจนมีหลายสถาบันการศึกษาหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจศึกษาหาแนวทางแก้ไขสภาพการณ์ดังกล่าวโดยใช้สื่อต่าง ๆ เพื่อณรงค์ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาและความเดือดร้อนที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ผู้ทำการศึกษาตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทย จึงมีแนวความคิดที่จะทำการศึกษาแนวทางที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการและคุ้มค่าที่สุด จากสภาพปัจจุบันรัฐจะเป็นผู้ลงทุนและไม่สามารถเรียกเก็บค่าน้ำได้ทุกภาคส่วน เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรในการบริหารจัดการอัตราการเรียกเก็บต่อหน่วย ถูกระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง จึงควรเน้นภาคส่วนของผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรน้ำ

สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรม น้ำจึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปอย่างยั่งยืน จึงเห็นควรพิจารณาตามแนวทางดังนี้

## แนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบยั่งยืน



จากแนวทางดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความการสร้างความสมดุลในการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อความยั่งยืน เนื่องจากคาดการณ์ไว้ว่าในศตวรรษที่ 21 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยจะต้องเผชิญกับภาวะความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศมากขึ้น โดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขภาวะโลกร้อนอันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

ทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพยากรที่ได้รับผลกระทบและรัฐมีความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมให้สามารถรองรับผลกระทบที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศได้ทันทั่วทั้งที่ อย่างไรก็ตามการดำเนินการแก้ไขปัญหาผลกระทบดังกล่าวจำเป็นต้องมีงบประมาณและหากมีกองทุนน้ำเสมือนจริง จะมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาหยาบๆมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีโอกาสในการกำหนดเงื่อนไขเครดิตด้านภาษีมาเป็นการเสริมศักยภาพของประเทศในอนาคต เพราะเป็นประเทศขนาดเล็กแต่มีศักยภาพสูงในการส่งออกน้ำ หากในอนาคตมีการเปิดตลาดเครดิตน้ำ ประเทศไทยจะมีโอกาสแข่งขันสูง เพราะในปัจจุบันประเทศไทยส่งออกน้ำอยู่ในระดับต้น ๆ อยู่แล้ว

จากประสบการณ์ในการทำงานเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ควรมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ควรมีการเรียนรู้เรื่องทรัพยากรน้ำอย่างจริงจัง ในทุกระดับ โดยเฉพาะผู้บริหารทั้งภาครัฐและเอกชน
2. ส่งเสริมการวิจัยในเรื่องทรัพยากรน้ำ โดยให้ดำเนินการในระดับนโยบายของประเทศ จนถึงระดับพื้นที่ที่เรียกว่า งานวิจัยท้องถิ่น
3. กำหนดข้อจำกัดในการบริหารจัดการ 25 กลุ่มน้ำหลักของประเทศไทยอย่างชัดเจน พร้อมทั้งทำการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ในท้องถิ่นและภูมิภาคทราบ จะทำให้การพัฒนาและลงทุนในภาคเศรษฐกิจสอดคล้องกับทรัพยากรน้ำที่มีอยู่จริง
4. การบูรณาการร่วมกันในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ในการจัดตั้ง “กองทุนน้ำเสมือนจริง” โดยกระทรวงการคลัง ประกอบด้วย กรมสรรพสามิต และ กรมสรรพากร รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษี ประสานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย กรมชลประทาน และ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล และกรมควบคุมมลพิษ รวมทั้งกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ฯลฯ โดยมีกรมบัญชีกลาง เป็นผู้กำกับดูแลกองทุน

น้ำเสมือนจริง การดำเนินการดังกล่าวอาจต้องใช้เวลา แต่ควรดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในการจัดเก็บค่าน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. สภาพแวดล้อมของโลกมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การวางแผน โครงการตั้งกองทุนน้ำเสมือนจริง ควรมีการวางแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว เพื่อปรับปรุงในทันต่อภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงของโลก

6. การจัดตั้งกองทุนน้ำเสมือนจริง เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก โดยมีแนวคิดที่ว่า “น้ำเป็นสินค้า ใครใช้ใครจ่าย”

7. ทบทวนพฤติกรรมการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและในภาคการผลิต

8. ปรับกลไกองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติให้มีประสิทธิภาพ โดยอาจจัดตั้งเป็นกระทรวงทรัพยากรน้ำ ซึ่งได้มีการศึกษาอยู่แล้ว จะทำให้ปรับปรุงระบบและยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรน้ำให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันมากขึ้น เพราะจะเป็นการปรับปรุงและรวมหน่วยงานทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทุกด้านเข้ามาอยู่ในสังกัดกระทรวงเดียวกัน การบริหารจัดการน้ำที่หลากหลายจะมีเอกภาพมากขึ้น

ทรัพยากรน้ำหากบริหารจัดการไม่ได้ หรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็หมายถึงอำนาจกำลังของชาติไม่มีศักยภาพพอที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน เพราะน้ำคือชีวิตและน้ำคือสรรพสิ่งที่มีชีวิตต้องการ ดังนั้นการบริหารจัดการน้ำอย่างมีองค์ความรู้จริง มีใช้บริหารตามอิทธิพลของการเมืองหรือบริหารตามกระแสโลกาภิวัตน์โดยขาดความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2534 “วันก่อนนี้พูดถึงปัญหาว่าเมืองไทยนี้อีกหน่อยจะแห้ง ไม่มีน้ำเหลือ จะต้องไปซื้อน้ำจากต่างประเทศ ซึ่งก็อาจเป็นไปได้ แต่เชื่อว่าจะไม่เป็นเช่นนั้น เพราะว่าถ้าคำนวณน้ำในประเทศที่ไหลเวียนนั้นยังมีอยู่ เพียงแต่ต้องบริหารให้ดี ถ้าบริหารดีก็มีเหลือเฟือ”

\*\*\*\*\*