



**บทสรุปจาก เสวนาเรื่อง “จาก ๓.๕ แสนล้าน สู่ออกเสนอเร่งด่วนการบริหารจัดการน้ำประเทศไทย”
วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ เวลา ๙:๐๐ – ๑๒:๐๐ น. ณ ห้องประชุมชั้น ๑ ชั้น ๔ อาคาร วสท.**

ตามที่ คณะอนุกรรมการสาขาวิศวกรรมแหล่งน้ำ วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.) ได้เข้าพบคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อยื่นหนังสือ “ข้อเสนอเร่งด่วนในการจัดการน้ำของประเทศไทย อันเนื่องมาจากโครงการ ๓.๕ แสนล้าน” เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ และ คสช. ได้ส่งหนังสือเร่งด่วน เรื่องการระงับการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการที่ปวงของโครงการดังกล่าว มายัง วสท. เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

อย่างไรก็ตาม วสท. เห็นว่าพันธกิจด้านการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเพื่อป้องกันอุทกภัยและภัยแล้งของประเทศเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนด้วยความรอบคอบ จึงได้รวบรวมข้อคิดเห็นจากนักวิชาการ วิศวกร และตัวแทนภาคประชาชนผู้เข้าร่วมเสวนาในหัวข้อ “จาก ๓.๕ แสนล้าน สู่ออกเสนอเร่งด่วนการบริหารจัดการน้ำประเทศไทย” และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม เป็นไปตามหลักการทางวิศวกรรม เพื่อนำเสนอต่อ คสช. สำหรับประกอบการพิจารณาการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำ ป้องกันอุทกภัยและภัยแล้ง ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ทั้งนี้ ได้แบ่งแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมเป็น ๒ ระยะ ได้แก่ ระยะเร่งด่วน และระยะปานกลางถึงยาว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวทางการดำเนินการระยะเร่งด่วน (ดำเนินการได้ภายในกรอบเวลา ๑ - ๒ ปี)

๑. จัดทำแผนแม่บทลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่แบบบูรณาการ เพื่อแก้ไขอุทกภัย ภาวะขาดแคลนน้ำ และปัญหาคูณภาพน้ำ

ลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ ประกอบด้วยแม่น้ำ ๘ สาย แบ่งเป็น เจ้าพระยาตอนบนซึ่งประกอบด้วย ปิง วัง ยม น่าน และ เจ้าพระยาตอนล่างซึ่งประกอบด้วย สะแกกรัง ป่าสัก เจ้าพระยา ท่าจีน การจัดทำแผนแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำของลุ่มน้ำควรต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลทั้งจากภาคประชาชนและภาคปฏิบัติในระดับลุ่มน้ำและระดับหน่วยงาน โดยต้องมีการจัดลำดับแผนงานออกเป็นระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว อย่างชัดเจน อนึ่ง ในแผนดังกล่าวนี้ ต้องให้ความสำคัญต่อการดำเนินการทั้งรูปแบบไม่ใช่สิ่งก่อสร้างและใช้สิ่งก่อสร้าง
๒. ปรับเกณฑ์การบริหารในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ทั้งระบบเพื่อบรรเทาอุทกภัย ประกอบด้วย
 - ๒.๑ ปรับเกณฑ์บริหารเขื่อนกักเก็บน้ำที่ช่วยบรรเทาอุทกภัยได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ โดยการปรับเกณฑ์การบริหารจัดการดังกล่าวต้องพิจารณาถึงสภาพของฝนและปริมาณน้ำท่า รวมทั้งความเสี่ยงต่างๆ อย่างครบถ้วน
 - ๒.๒ ปรับปรุงเกณฑ์การเปิด-ปิดประตูระบายน้ำ (ปตร.) ที่สำคัญของลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างเพื่อรองรับการเกิดอุทกภัยในระดับต่างๆให้ชัดเจน เช่น เขื่อนเจ้าพระยา ปตร.พลเทพ ปตร.ปากคลองชัยนาท-ป่าสัก เขื่อนพระราม 6 ปตร.พระนารายณ์ รวมทั้ง ปตร.หลักกิมแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมด โดยเกณฑ์ดังกล่าว

ต้องมีการเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบอย่างทั่วถึง และมีวิธีการปฏิบัติที่เป็นลำดับขั้นตอนตามระดับของอุทกภัยในแต่ละช่วงเวลา

๓. จัดระบบการเพาะปลูกเพื่อแก้ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง

การจัดระบบการเพาะปลูกนี้ทำได้ด้วยการปรับปฏิทินการปลูกข้าวนาปี นาปรังในกลุ่มเจ้าพระยาใหญ่ให้มีการปลูกข้าวได้ไม่เกินปีละ ๒ ครั้ง ตามระบบการปลูกข้าวและการใช้น้ำเพื่อการเกษตรซึ่งกรมชลประทานได้ดำเนินการปรับปรุงในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งระบบการเพาะปลูกดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามตำแหน่งและระดับความสูงต่ำของพื้นที่ ทั้งนี้ ต้องมีการประกาศใช้แนวทางดังกล่าวซึ่งจะช่วยลดการใช้น้ำเพื่อการเกษตรลง และยังทำให้พื้นที่ลุ่มต่ำตามธรรมชาติมีความพร้อมสำหรับการใช้เพื่อรองรับน้ำในหน้าน้ำตั้งแต่ปลายเดือนสิงหาคมเป็นต้นไปที่อาจก่อให้เกิดอุทกภัยได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในส่วนนี้ต้องอาศัยความสอดคล้องกับนโยบายในภาพรวมของประเทศ ที่ควรเน้นและส่งเสริมคุณภาพข้าวมากกว่าเรื่องปริมาณ ดังเห็นได้จากความล้มเหลวของนโยบายจํานําข้าวซึ่งนำมาสู่จํานวนรอบการปลูกข้าวที่ถี่มากเกินไป เกษตรกรไม่ให้ความสนใจที่จะปลูกข้าวคุณภาพดีซึ่งใช้ระยะเวลาในการปลูกยาวนานกว่าปกติเล็กน้อย แต่เกษตรกรมุ่งเน้นที่จํานวนรอบการปลูก ทำให้มีความจําเป็นต้องใช้น้ำทำนาตลอดทั้งปี ไม่ว่าจะในฤดูฝนหรือฤดูแล้ง ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำสำหรับพื้นที่ท้ายน้ำ และส่งผลถึงปริมาณน้ำจืดไม่เพียงพอต่อการผลักดันน้ำเค็ม ทำให้คุณภาพน้ำจืดในบางช่วงเวลาเป็นปัญหาต่อการผลิตน้ำประปาอีกด้วย ดังนั้น หากจะทำการปฏิรูปการเพาะปลูกของประเทศ รัฐบาลควรประกาศนโยบายการส่งเสริมผลผลิตให้ชัดเจน ประกาศและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม

๔. ปรับปรุงการบริหารการใช้น้ำแก้มลิงตามธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ

พื้นที่แก้มลิงควรสามารถใช้งานเพื่อรองรับน้ำได้ในเวลาที่น้ำท่วมสูงสุดไหลผ่าน (ราวเดือนสิงหาคม-พฤศจิกายน) ซึ่งการบริหารจัดการต้องสอดคล้องกันระหว่างระบบการปลูกพืช (ข้อ ๓) และการใช้ระบบแก้มลิง ทั้งนี้ ควรต้องพิจารณาเลือกใช้พื้นที่แก้มลิงตามธรรมชาติในทุกลุ่มน้ำจึงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๕. เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ควรมีกฎหมายหลัก ซึ่งต้องประกอบด้วยสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

๕.๑ สิทธิการใช้น้ำ

ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำต้องมีความเข้าใจที่ตรงกันและสนับสนุนการจัดการน้ำตามเหตุผลเบื้องต้นของหลักการจัดสรรน้ำ ซึ่งควรต้องให้ความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน เป็นลำดับแรก แล้วจึงพิจารณาจัดสรรน้ำเพื่อประโยชน์ด้านอื่นๆ เช่น การเกษตรอุตสาหกรรม เพื่อรักษาระบบนิเวศ เป็นต้น

๕.๒ กำหนดบทบาทขององค์กรลุ่มน้ำ เช่น คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ คณะกรรมการลุ่มน้ำ ฯลฯ ให้มีบทบาทตามกฎหมาย

ทั้งนี้ รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการผลักดันและจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้มีการดำเนินการได้อย่างจริงจังและเหมาะสม

๕.๓ การจัดสรรน้ำ โดยเน้นการจัดสรรอย่างเป็นระบบและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในอดีตที่ผ่านมา หลายๆ โครงการที่เกี่ยวข้องกับน้ำที่ภาครัฐได้ดำเนินการให้ท้องถิ่นนั้น เมื่อการก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์แล้วได้ถูกทิ้งร้าง หรือปล่อยให้ทรุดโทรมเสียหาย ถึงกับใช้การไม่ได้ในบางแห่ง เนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หรือบางโครงการแม้มีการใช้งานแต่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในกลุ่มผู้ใช้น้ำ ดังนั้น ควรต้องมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินโครงการอย่างครอบคลุมทั่วถึง แม้อาจใช้เวลานานกว่าปกติ แต่นับว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของรัฐอย่างแท้จริง

๕.๔ การบริหารจัดการน้ำทั้งในภาวะปกติ และภาวะวิกฤติ

การดำเนินการในส่วนนี้ควรต้องมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำรองรับ ทั้งการดำเนินการในภาวะปกติ และการดำเนินการในภาวะวิกฤติ ซึ่งการออกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำนี้ควรพิจารณาดำเนินการในส่วนที่สามารถทำได้เลยไปก่อน ส่วนสาระบางส่วนที่มักมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างมากอาจพิจารณาเพิ่มเติมในภายหลัง มิฉะนั้น จะทำให้การออกพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำล่าช้าออกไปอีกดังในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจาก ไม่สามารถหาบทสรุปในบางประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนได้ เช่น เช่น การตั้งกองทุนต่างๆ การเก็บค่าน้ำ เป็นต้น

ทั้งนี้ ควรต้องมีการกำหนดกรอบนิยามที่ชัดเจนของ “ความวิกฤติ” กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเชื่อมโยงของแต่ละหน่วยงานในการที่จะประสานงานกันได้อย่างชัดเจน อย่าง เพื่อให้การดำเนินงานในช่วงเวลานั้นเป็นไปด้วยดี ไม่สับสนเกิดเป็นวิกฤติการบริหารจัดการในภาวะวิกฤติดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นเมื่อน้ำท่วมปี ๒๕๕๔

๖. จัดสรรงบประมาณและเร่งรัดดำเนินการก่อสร้างโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน ได้แก่

๖.๑ ขุดคลองลัดเจ้าพระยา บางบาล-บางไทร (ตามผลการศึกษาเบื้องต้นของกรมชลประทานร่วมกับ JICA, รายละเอียดเพิ่มเติมตามเอกสารแนบ) ให้มีความจุประมาณ ๑,๐๐๐ - ๑,๕๐๐ ลบ.ม./วินาที เพื่อแก้ปัญหาคอขวดในแม่น้ำเจ้าพระยา

๖.๒ ปรับปรุงเพิ่มศักยภาพการระบายน้ำของคลองชัยนาท-ป่าสัก และแนวคลองระพีพัฒน์จนถึงคลองลงชายทะเลอ่าวไทย บริเวณจังหวัดสมุทรปราการ โดยขยายประตูระบายน้ำและท่อลอดต่างๆ รวมทั้งสร้างคลองระบายน้ำเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถระบายน้ำได้ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ ลบ.ม./วินาที ตามแนวทางการศึกษาที่กรมชลประทานได้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

๖.๓ แก้ปัญหาคอขวดทุกจุดในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และคลองระบายน้ำสายหลักอื่นๆ โดยการขุดลอกทั้งระบบตามความจำเป็น รวมถึงปรับปรุงคลองลัดและอาคารควบคุมในลุ่มน้ำท่าจีนด้วย

๗. ทบทวนหรือยกเลิกโครงการที่อยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่เกิดประโยชน์น้อย และมีการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน

๘. กระจายงบประมาณลงสู่ท้องถิ่นด้วยการพัฒนาแหล่งน้ำชนบท โดยให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วม ได้แก่
- ๘.๑ พัฒนาฝาย และอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก ในชนบททุกพื้นที่ที่มีศักยภาพ
 - ๘.๒ พัฒนาให้มีสระน้ำหมู่บ้านที่มีคุณภาพ โดยคำนึงถึงตำแหน่ง ขนาด และความลึกที่ถูกต้องตามหลักวิศวกรรมแหล่งน้ำ เช่น ความลึกสระน้ำจากระดับดินเดิมไม่น้อยกว่า 3 เมตร ขนาดไม่น้อยกว่า 1 ไร่ เป็นต้น ประการสำคัญ คือ ต้องหลีกเลี่ยงการขุดสระในที่สูง ในพื้นที่ที่เป็นดินร่วน สภาพที่เก็บกักน้ำไม่อยู่ หรือต้องไม่ปล่อยให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณสร้างสระน้ำที่ผิดหลักวิชาการ
 - ๘.๓ ปรับปรุงห้วย หนอง บึง หรือแอ่งน้ำธรรมชาติเดิมที่มีอยู่ ให้มีประสิทธิภาพในการเก็บกักน้ำ
 - ๘.๔ ส่งเสริมการสร้างสระน้ำระดับชุมชนหรือตำบล และให้ประชาชนร่วมกันสร้างแหล่งน้ำใกล้บ้านโดยมีระบบเชื่อมโยงกับแหล่งน้ำขนาดใหญ่ (หากเป็นไปได้) เพื่อให้สามารถเติมน้ำจากแหล่งน้ำขนาดใหญ่ได้ (รายละเอียดเพิ่มเติม <http://www.youtube.com/watch?v=86N-P4y0qDs&feature=youtu.be>)
๙. รื้อถอนสิ่งก่อสร้างกีดขวางทางน้ำสาธารณะ ทั้งในแม่น้ำและคลองธรรมชาติ รวมทั้งคลองส่งน้ำและคลองระบายน้ำ
- ปัญหาการรुक้ำลำน้ำสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการสร้างอาคารกีดขวางยื่นไปในลำน้ำ หรือการถมดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่ลำน้ำมีลักษณะแคบและเป็นคอคอด ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการไหลของน้ำ ทำให้น้ำไหลไม่สะดวก และก่อให้เกิดการเอ่อล้นในฤดูน้ำหลาก ดังนั้นควรเร่งดำเนินการในขั้นตอน ดังนี้
- (๑) สำรวจเพื่อตรวจสอบแนวเขตทางน้ำ จัดทำรายการผู้รुक้ำ ซึ่งแบ่งเป็น อาคารเอกชน อาคารส่วนราชการ ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มชุมชนริมน้ำ และโครงสร้างเพื่อการคมนาคม เช่น สะพาน ท่าเทียบเรือ เป็นต้น
 - (๒) ตรวจสอบสิทธิการครอบครองของผู้รुक้ำและแนวทางการดำเนินการตามกฎหมาย
 - (๓) กำหนดมาตรการการรื้อถอนหรือบังคับใช้มาตรการที่มีอยู่แล้ว เพื่อลดกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการรื้อถอน การกีดเซาะทางน้ำ การกีดเซาะตลิ่ง การตักน้ำเสียที่อาจไปไหลจากพื้นที่สาธารณะลงไปลำน้ำ เป็นต้น
 - (๔) ดำเนินการรื้อถอนสิ่งกีดขวางทางน้ำให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่เลือกปฏิบัติ

แนวทางการดำเนินการระยะปานกลางถึงยาว (ดำเนินการได้ภายในกรอบเวลา ๓ - ๖ ปี)

๑. ทบทวนหรือศึกษาแผนแม่บทของกลุ่มน้ำอื่น (นอกจากเจ้าพระยาใหญ่) อีก ๑๗ กลุ่มน้ำของประเทศ

การดำเนินการในส่วนนี้ควรเร่งรัดดำเนินการในกลุ่มน้ำที่มีปัญหารุนแรง เช่น กลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก กลุ่มน้ำปราจีนบุรี-บางปะกง กลุ่มน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น กลุ่มน้ำโขง กลุ่มน้ำชี กลุ่มน้ำมูล กลุ่มน้ำในภาคใต้ เช่น กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา กลุ่มน้ำตาปี เป็นต้น

๒. พัฒนาระบบฐานข้อมูล ระบบพยากรณ์ ระบบคาดการณ์และการบริหารความเสี่ยง รวมทั้งระบบพยากรณ์น้ำฝนและคาดการณ์ปริมาณน้ำท่า

ในการบริหารภัยพิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัย ในปัจจุบันระบบต่างๆ มีการทำงานแยกส่วนกัน โดยกรมอุตุนิยมวิทยาจะทำนายโอกาสและปริมาณการเกิดฝนโดยใช้ข้อมูลอากาศ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยแจ้งข้อมูลให้กรมชลประทานทราบเพื่อเตรียมการด้านการบริหารจัดการน้ำทั้งในส่วนของอ่างเก็บน้ำและระบบการระบายน้ำผ่านเส้นทางต่างๆ โดยมีกรมทรัพยากรน้ำสร้างระบบเตือนภัยระดับพื้นที่ ทั้งนี้ มีสิ่งที่จะต้องปรับปรุงได้แก่

- (๑) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางให้เป็นลักษณะเครือข่ายข้อมูลน้ำของประเทศ (National water data network)
- (๒) การปรับแก้ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินความเสี่ยงของการเกิดอุทกภัยอย่างสม่ำเสมอ
- (๓) การบริหารจัดการความเสี่ยงอุทกภัย โดยการสร้างรูปแบบต่างๆ (Scenarios) ที่มีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคต

๓. กำหนดนโยบายและสนับสนุนการดำเนินการด้านคุณภาพน้ำ

ในการรักษาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่างๆ ต้องประกาศมาตรการควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำลำคลองโดยตรง พร้อมทั้งกำหนดมาตรการการจัดการอย่างจริงจัง โดยสนับสนุนให้มีการใช้ถังบำบัดเบื้องต้นในครัวเรือน ควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำน้ำสายหลักในเขตชุมชน เช่น กรุงเทพมหานคร คือ คลองแสนแสบ คลองผดุงกรุงเกษม คลองรังสิต คลองลาดพร้าว คลองบางเขน และคลองระบายน้ำในเขตชุมชนเมืองทั้งหมด รวมทั้งกำกับให้มีการใช้งานระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลทุกแห่งที่สร้างไว้แล้วให้มีการใช้งานอย่างจริงจัง โดยบรรจุเรื่องไว้เป็นแผนงานหลักของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานแผนและนโยบายสิ่งแวดล้อม จังหวัด และเทศบาลต่างๆ

๔. ฟื้นฟูและป้องกันการบุกรุกป่าไม้

แม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมามีความพยายามจากทั้งภาครัฐและเอกชน ในการรณรงค์การปลูกป่าและการป้องกันการรักษาป่าไม้กันอย่างแพร่หลาย แต่ก็ยังพบว่าป่าไม้ที่สภาพสมบูรณ์และเป็นป่าต้นน้ำยังถูกบุกรุกอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการปลูกป่าจึงไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ แต่รัฐบาลควรดำเนินการอย่างจริงจังในการควบคุมการบุกรุกป่า การลักลอบตัดไม้ และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เพื่อให้ไม่มีการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งต้องพยายามฟื้นฟูป่าไม้ที่เสื่อมสภาพไปแล้วด้วย

๕. จัดทำผังการใช้ประโยชน์ที่ดินรวม

การจัดการน้ำที่ได้ผลต้องจัดมีการประกาศใช้ผังการใช้พื้นที่ดินรวม ทั้งในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค ไม่ใช่การใช้ผังเมืองอย่างเดียว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพัฒนาพื้นที่เพื่อกิจกรรมต่างๆอย่างเหมาะสม โดยควรมีการดำเนินการเพื่อประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์ (strategic Environmental Assessment, SEA) ควบคู่ไปพร้อมกันด้วย อนึ่ง การทำผังจังหวัดเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่รวมถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่นั้นต้องคำนึงถึง การไหลของน้ำ การกีดขวางทางน้ำ การเปลี่ยนทิศทางการไหลของน้ำและแหล่งน้ำใช้ของเมือง โดยผังเมือง ผังจังหวัด และผังภูมิภาคต้องสอดคล้องกัน โดยพิจารณาจากลักษณะการใช้พื้นที่จริงในปัจจุบันเป็นองค์ประกอบด้วย รวมทั้งต้องสอดคล้องกับฤดูกาลผลิต วิถีชุมชน และการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศที่อาจเกิดขึ้นอย่างเนื่องในอนาคต ซึ่งกระบวนการจัดทำจำเป็นต้องมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนด้วย

ในที่นี้มีข้อเสนอแนะในการจัดทำผังเมือง ดังนี้

- (๑) ให้ความสำคัญต่อความต่อเนื่องของผังเมือง เนื่องจากมีผังเมืองในหลายพื้นที่ที่เมื่อนำมาต่อกันแล้วพบว่าไม่มีความต่อเนื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งในแต่ละลุ่มน้ำมักมีขอบเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองหลายจังหวัด เช่น ผังเมืองกรุงเทพ มีแนวน้ำหลากอยู่ทางตะวันออก แต่กลับไม่มีความต่อเนื่องสู่จังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น
- (๒) ประเมินความสำคัญและมูลค่าของพื้นที่ เพื่อกำหนดมาตรการการเก็บภาษีตามโซนและการชดเชยที่เป็นธรรม
- (๓) จัดทำผังน้ำซึ่งแสดงแนวการระบายน้ำกรณีต่างๆ ของการบริหารน้ำท่วม โดยเป็นผังแยกที่สัมพันธ์กับการพัฒนาพื้นที่แยกต่างหาก (ในทำนองเดียวกับผังการคมนาคมขนส่ง) โดยมีมาตรฐานและการบังคับใช้ที่เหมือนกัน ทั้งนี้ ผังดังกล่าวต้องมีแนวเส้นทางการอพยพ พื้นที่ปลอดภัย secondary flood way, เส้นทางลำเลียงความช่วยเหลือ ซึ่งประโยชน์อีกประการที่ได้รับจากการกำหนดผังน้ำ คือ การกำหนดทางน้ำหลากผ่านสำหรับถนนที่ขวางทางน้ำ หรือที่เรียกว่า “สะพานบก” ซึ่งในความเป็นจริงก็มีอยู่บ้างแล้วในถนนสายหลัก

ผังน้ำเป็นเรื่องที่คนทั่วไปยังไม่คุ้นเคย แต่นับว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นที่ต้องทำให้เกิดขึ้น เพื่อให้การบริหารจัดการน้ำมีความชัดเจน เกิดความเข้าใจแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และปรับปรุงให้เกิดความทันสมัยตามสถานการณ์ที่เป็นจริง ช่วยให้ผู้มีอำนาจสามารถตัดสินใจอย่างมีความถูกต้องแม่นยำตามความเป็นจริง โดยพัฒนาได้จากการทำภาพจำลองแผนผังระบบน้ำของกรมชลประทาน

- (๔) ควบคุมการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำอย่างจริงจัง ป้องกันการรुक้าลำนํ้า สำหรับพื้นที่ที่ยังไม่มีชุมชนหนาแน่นหรือยังไม่มีกรรูก้าลำนํ้า ควรให้มีการจัดทำผังเฉพาะสำหรับการใช้พื้นที่ริมตลิ่ง มีมาตรฐานการกำหนด (Design criteria) ที่ชัดเจน ส่วนพื้นที่ที่มีการรูก้าลำนํ้าไปแล้ว ควรให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อดำเนินการย้ายชุมชนและสาธารณูปโภคที่รูก้าลำนํ้าให้ไปอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสม

(๕) จัดทำผังการใช้ที่ดินพื้นที่ต้นน้ำและกลางน้ำที่มีศักยภาพสอดคล้องกับลักษณะการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่หนองน้ำ และ/หรือ พื้นที่ชุ่มน้ำลงใต้ดินได้ โดยเฉพาะในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ชุมชนหนาแน่นต่ำ เพื่อลดปริมาณการไหลสูงสุด ซึ่งพิจารณาประกอบกับสภาพอุตุนิยมวิทยา อุทกวิทยา และอุทกธรณีวิทยา

(๖) จัดทำข้อบังคับอาคาร สำหรับการแบ่งโซนพื้นที่และกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของอาคารในพื้นที่แต่ละประเภท เช่น การยกสูงหนีระดับน้ำท่วม หรือรูปแบบการจัดพื้นที่ว่างรอบอาคารและหลังคาเพื่อช่วยหนองและชุ่มน้ำ ซึ่งจะทำให้สามารถลดปริมาณการไหลสูงสุดเนื่องจากการพัฒนาพื้นที่ได้ ตัวอย่างเช่น ถ้ามีการพัฒนาพื้นที่ที่เป็นพื้นดินเดิมไปเป็นคอนกรีตจะต้องมีพื้นที่เพื่อชะลอน้ำเป็นเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ที่พัฒนา

จัดทำผังเมืองที่ระบุประเภทพื้นที่เสี่ยงภัย แบ่งเป็น น้ำท่วมขัง - น้ำป่าไหลหลาก และอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงเมืองต่อความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้น พื้นที่เสี่ยงสภาพปัจจุบัน-สภาพอนาคต (กรณีมีถนนและความหนาแน่นของอาคารมากขึ้น) และสนับสนุนให้มีนโยบายสนับสนุนการมีเมืองกระชับ (Compact City) เพื่อหยุดยั้งการเติบโตของชุมชนและสาธารณูปโภคที่กีดขวางทางน้ำหลากในอนาคต

๖. ให้ความสำคัญและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร กลไก และเครือข่ายการบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือ

๖.๑ คณะกรรมการลุ่มน้ำต้องบริหารจัดการตามขอบเขตลุ่มน้ำเป็นหลัก และไม่ยึดการจัดการผ่านระบบจังหวัดเพียงอย่างเดียว โดยขึ้นตรงต่อคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

๖.๒ ยกระดับบทบาทของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่มีอยู่ให้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน และร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำ เพื่อลดความขัดแย้ง สร้างความร่วมมือในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ตัวอย่างเช่น การสร้างความร่วมมือในลุ่มน้ำยม โดยคณะกรรมการลุ่มน้ำยม (รายละเอียดเพิ่มเติมที่ www.watnongpator.com)

๖.๓ การตัดสินใจบริหารจัดการน้ำต้องยึดตามแนวสันปันน้ำหรือขอบเขตลุ่มน้ำเป็นหลัก มิใช่ยึดตามเขตการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว

๗. ปรับโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน พร้อมกับลดความปัญหาความขัดแย้งในการทำโครงการกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยต้องปรับกลไก องค์กรและขั้นตอนการพิจารณาการจัดทำรายงานผลกระทบสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ให้อิสระจากกลุ่มผลประโยชน์หรือบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในโครงการต่างๆ โดย

๗.๑ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กวล.) และ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ต้องเป็นองค์กรที่อิสระจากอิทธิพลทางการเมือง และกลุ่มทุน รวมทั้งต้องปราศจากนักวิชาการที่มีธุรกิจทับซ้อน

๗.๒ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) ต้องไม่เป็นบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งในสายงานราชการ และสายวิชาการ และมีให้เกิดอำนาจชี้แนะหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการขึ้นอยู่กัฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเปลี่ยนบุคคลที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองเข้าสู่อำนาจพิจารณาโครงการ

- ๗.๓ รูปแบบการบริหารต้องไม่ขึ้นอยู่กับภายใต้การกำกับของข้าราชการ แต่มีสถานะเทียบเท่าองค์กรอิสระที่มีอำนาจตรวจสอบตามกฎหมาย เพื่อสามารถตรวจสอบ มีความอิสระทางวิชาการที่จะให้ข้อเสนอแนะ และให้ความเห็นต่อรายงานการศึกษาต่าง ๆ
- ๗.๔ หลักการ ขั้นตอน และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชน (EIA/EHIA/SEA) ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ ต้องแก้ไขใหม่หมดทั้งระบบ กล่าวคือ
- ๗.๔.๑ ผู้จัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นประชาชน (EIA/EHIA) ต้องไม่ขึ้นกับบริษัทผู้ทำโครงการ หรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้าง
- ๗.๔.๒ โครงการ หน่วยงาน หรือบริษัทที่จะดำเนินโครงการใด ๆ ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องทำรายงานผลกระทบสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (EIA/EHIA/SEA) ต้องจัดงบประมาณสำหรับการรับฟังความคิดเห็นประชาชนให้กับองค์กรอิสระเพื่อจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อป้องกันมิให้บริษัทผู้ได้ประโยชน์จากโครงการ แทรกแซงการจัดทำรายงานที่เอื้อประโยชน์ในฐานะผู้ว่าจ้างบริษัทและนักวิชาการผู้จัดทำรายงานฯ
- ๗.๔.๓ กระบวนการพิจารณารายงาน EIA/EHIA/SEA ต้องทำด้วยความโปร่งใส และเปิดเผยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง
- ๗.๔.๔ กรณีที่มีข้อโต้แย้งของประชาชนซึ่งมีนัยสำคัญ ต้องไม่อนุญาตให้แก้ไขและผ่านการอนุมัติได้ด้วยการทำรายงานที่คาดว่าจะแก้ไขได้ แต่ต้องมีกระบวนการศึกษาข้อเท็จจริงตามหลักวิชาการและหลักสิทธิชุมชน เพื่อพิจารณาข้อโต้แย้งนั้น ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ จนหมดข้อโต้แย้ง เพื่อมิให้เกิดปัญหาหรือความขัดแย้งจนต้องยุติโครงการกลางคัน หรือต้องยกเลิกโครงการในที่สุด
๘. ยึดถือโครงการตามแผนแม่บทที่ศึกษาแล้วเสร็จในกลุ่มน้ำทั่วประเทศ โดยประกาศเป็นแผนงานหลัก และใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการ และพัฒนาสิ่งก่อสร้างต่างๆ โดยต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแผนแม่บทตามสถานการณ์จริง สภาพภูมิสังคม รวมทั้งสภาพภูมิอากาศที่อาจมีการเปลี่ยนแปลง ทุกๆ ๓ - ๕ ปี

ข้อเสนอเพิ่มเติม

หากพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศ นับตั้งแต่เกิดเหตุอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ เป็นต้นมา เห็นชัดเจนว่าประเทศไทยประสบปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ การดำเนินการแก้ไขภัยแล้ง น้ำท่วม และด้านคุณภาพน้ำยังเป็นไปแบบแยกกันคิด แยกกันทำ รวมทั้ง การรับมือกับภาวะวิกฤตของภาครัฐยังขาดความชัดเจน ขาดความเป็นเอกภาพ ซึ่งการแก้ไขปัญหาที่ไม่เป็นรูปธรรม ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้ความเสียหายทวีความรุนแรง กินพื้นที่กว้างและยาวนานกว่าที่ควรจะเป็น ประชาชนมีความสับสนและไม่สามารถตั้งรับกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ เป็นภาระต่อภาคปฏิบัติยิ่งขึ้นไปอีก ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาปรับโครงสร้าง บทบาท และกระบวนการทำงานขององค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำ จัดตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทุกองค์กรหลักที่มีพันธกิจทางน้ำของประเทศเพื่อกำหนดขอบเขตการทำงานของแต่ละองค์กรในภาวะปกติ ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ซึ่งถือเป็นการสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและกำลังคน

สำหรับการดำเนินงานและการสั่งการในภาวะวิกฤตนั้น การจัดตั้งองค์กร Single Command ซึ่งเข้ามาดูแลและสั่งการเพื่อรับมือภัยพิบัติเป็นสิ่งอันพึงกระทำ องค์กรนี้ควรประกอบด้วยตัวแทนจากทุกองค์กรหลักที่มีพันธกิจทางน้ำของประเทศ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของการการมีปฏิสัมพันธ์ การสื่อสารกับประชาชน เพื่อให้การสั่งการและการกระจายข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างถูกต้อง ชัดเจน ไม่สร้างความตระหนก และสามารถปฏิบัติให้เกิดผลดีได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุการณ์ทุกอย่างกลับเข้าสู่สภาวะปกติแล้ว องค์กร Single Command นี้ควรคืนภารกิจต่างๆ ในการบริหารจัดการน้ำให้กับองค์กรประจำได้ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ทั้งนี้ หน่วยงานหลักที่ควรมีบทบาทสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ คือกรมชลประทาน เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีเครื่องมือในการบริหารจัดการน้ำ เป็นต้นว่า ประตูน้ำ บานระบาย เขื่อน และคูคลองระบายน้ำ กระจายอยู่โดยตลอดทั้งประเทศ

องค์กรเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งในภาวะปกติ และในขณะเกิดภาวะวิกฤต (Single Command) นี้ต้องเป็นองค์กรที่ดำเนินการด้วยความยุติธรรม เสมอภาค ปราศจากอิทธิพลทางการเมืองและการครอบงำของนักการเมือง มิฉะนั้น จะทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามหลักที่ถูกต้องทางวิศวกรรม หลักนิติรัฐ และหลักแห่งความเสมอภาค องค์กรซึ่งประกอบด้วยคณะทำงานนี้อาจขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี มีรองนายกฯ ผู้มีความรู้ความสามารถในสายงานดูแลรับผิดชอบโดยตรง