

(ตัวอย่าง)

ข้อเสนอเพื่อการแก้ปัญหาภัยแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างยั่งยืน

๑. ความสำคัญของปัญหา

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภูมิภาคที่มีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่นมากที่สุดถึงประมาณ ๑ ใน ๓ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ และมีขนาดพื้นที่มากถึง ๑๐๕ ล้านไร่ คิดเป็นประมาณ ๑ ใน ๓ ของพื้นที่ประเทศ จากข้อมูลสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในจำนวนนี้เป็นพื้นที่การเกษตรประมาณ ๖๔ ล้านไร่ คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๔๓ ของพื้นที่การเกษตรทั้งประเทศ

อย่างไรก็ดี พื้นที่การเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในเขตที่ได้รับน้ำจากชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กรวมกันเพียงประมาณร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่การเกษตรทั้งสิ้นที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าทุกภูมิภาคค่อนข้างมาก โดยภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ มีพื้นที่ได้รับน้ำจากชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กรวมกันประมาณร้อยละ ๒๘ ร้อยละ ๔๙ และร้อยละ ๑๗ ตามลำดับ

การเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก แต่จากการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศของโลก (Climate change) ที่มีความแปรปรวนไม่แน่นอนเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฤดูกาล และช่วงระยะเวลาในแต่ละฤดูกาล มีจำนวนวันที่มีฝนตก และปริมาณฝนไม่แน่นอน บางปีมีปริมาณมาก บางปีมีปริมาณน้อย ไม่สม่ำเสมอ กระจายไม่ทั่วถึงทุกพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะมีการทิ้งช่วงไม่มีฝนตกในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้น โดยมีปริมาณฝนมากบริเวณแถบจังหวัดริมแม่น้ำโขง ซึ่งมีแหล่งเก็บกักน้ำไม่มาก ขณะที่พื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำมูลและกลุ่มน้ำชี มีลักษณะภูมิประเทศที่สามารถก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำได้ แต่มีปริมาณฝนน้อย ถัดลงมาในพื้นที่ตอนกลางและตอนล่างของกลุ่มน้ำมูลและกลุ่มน้ำชี เป็นพื้นที่ราบลุ่มประสบปัญหาทั้งจากน้ำท่วมในฤดูฝน และการขาดแคลนน้ำจากฝนทิ้งช่วงในฤดูแล้ง

จากสภาพการณ์ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาภัยแล้ง อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำซากในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้เกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีข้อจำกัดในการทำเกษตร มีผลผลิตทางการเกษตรค่อนข้างต่ำ เป็นสาเหตุที่สำคัญของการมีรายได้ต่ำกว่าเกษตรกรในภูมิภาคอื่นๆ เกือบเท่าตัว และอยู่ในสภาพที่ยากจน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็น “ความยากจนซ้ำซาก เพราะแล้งซ้ำซาก” ก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นไปหางานทำในพื้นที่ต่างๆ มีสภาพครอบครัวและคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี

ดังนั้น จึงถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมควรจะต้องมีการพัฒนาแก้ปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างจริงจัง โดยเฉพาะการเพิ่มพื้นที่ชลประทาน และการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ รวมถึงการพิจารณาหามาตรการประการอื่นๆ เช่น อาจดำเนินการผันน้ำบางส่วนจากพื้นที่ภาคกลางและภาคเหนือ หรือแม่น้ำโขง เพื่อเก็บกักไว้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือช่วงฤดูแล้ง

* เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ “เทคนิค และวิธีการเขียนข้อเสนอเชิงนโยบาย” โครงการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมพนักงานเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าสำนักงานสภาเกษตรกรจังหวัด วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ห้องประชุมลีลาวดี อาคาร KU HOME มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตบางเขน กรุงเทพฯ

ทั้งนี้ หากสามารถแก้ปัญหาภัยแล้งซ้ำซากของภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ ไม่เพียงแต่จะสามารถแก้ปัญหาภัยแล้งของประชากร ๑ ใน ๓ ของประเทศ แต่ยังจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรให้กับพื้นที่ทางการเกษตรเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ ให้มีผลผลิตทางการเกษตรมากขึ้น และมีคุณภาพดีขึ้น

๒. ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

ประการแรก โดยข้อเท็จจริง มีปริมาณน้ำตามธรรมชาติบนดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่ละปีมากเพียงพอ จากข้อมูลของกรมชลประทานชี้ว่า ในแต่ละปีมีปริมาณน้ำท่าประมาณ ๔๙,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ สามารถเก็บกักได้เพียงประมาณ ๑๑,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่มีความต้องการใช้น้ำอยู่ที่ระดับประมาณ ๑๓,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ต่อปี

ดังนั้น สาเหตุหลักของปัญหาภัยแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงมิได้อยู่ที่ประเด็นมีฝนตกน้อยหรือมีปริมาณน้ำต้นทุนน้อยไม่เพียงพอ แต่เป็นเพราะขาดโครงสร้างพื้นฐานทางการชลประทาน เพื่อการเก็บกักน้ำไว้ใช้ในช่วงฝนทิ้งช่วงอย่างเพียงพอ ทั้งๆ ที่มีปริมาณน้ำเหลือเฟือ และขาดการบริหารจัดการน้ำที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิอากาศ (Climate change) ของโลกที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฤดูกาล และช่วงระยะเวลาของแต่ละฤดูกาล มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้น จะยิ่งเป็นปัจจัยซ้ำเติมปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้มีระดับความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สาม โดยข้อเท็จจริง รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ดำเนินการศึกษา และจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อเพิ่มพื้นที่ชลประทาน แก้ปัญหาภัยแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไว้มากพอสมควรแล้ว เพียงแต่ยังมีได้นำไปดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น ในส่วนของกรมชลประทาน ภายใต้แผนงานเพิ่มพื้นที่ชลประทานทั่วประเทศ ๖๐ ล้านไร่ ที่ได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายสมักร สุนทรเวช ได้กำหนดจะเพิ่มพื้นที่ชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากเดิมอีก ๒๒ ล้านไร่ ซึ่งจะทำให้พื้นที่ชลประทานในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ ๔๔ ของพื้นที่การเกษตรทั้งสิ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากมีการดำเนินการตามแผนงานดังกล่าว

ประการที่สี่ นอกเหนือจากความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มปริมาณน้ำบนดินภายใต้แผนงานเพิ่มพื้นที่ชลประทานของกรมชลประทานข้างต้น มีข้อมูลจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาลชี้ว่า ปัจจุบันยังมีการนำน้ำใต้ดินซึ่งมีปริมาณมากกว่าน้ำบนดินถึงประมาณ ๒๔ เท่า ขึ้นมาใช้เพียงประมาณร้อยละ ๑๑ เท่านั้น และพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีศักยภาพในการนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในอัตรา ๑๐ ลูกบาศก์เมตร ต่อชั่วโมง มีจำนวนถึงประมาณ ๑๑.๖ ล้านไร่

ดังนั้น หากมีการดำเนินการเพื่อเพิ่มพื้นที่ชลประทานภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากเดิมอีก ๒๒ ล้านไร่ตามแผนงานเพิ่มพื้นที่ชลประทานทั่วประเทศ ๖๐ ล้านไร่ ของกรมชลประทาน ผนวกกับการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเพื่อนำน้ำใต้ดินในพื้นที่ที่มีศักยภาพจำนวน ๑๑.๖ ล้านไร่ ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยยังไม่ับรวมการเพิ่มพื้นที่ชลประทานด้วยมาตรการประการอื่นๆ เช่น การขุดลอกแม่น้ำ คู คลอง หนอง บึง และแหล่งน้ำอื่นๆ ที่ตื่นเงิน และการขุดสระน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็กในไร่นา จะส่งผลให้พื้นที่ชลประทานในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือใน

ปัจจุบัน เป็นประมาณร้อยละ ๖๓ ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะเท่ากับว่าปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการแก้ไขแล้วเสร็จเกินครึ่ง

๓. ข้อเสนอเพื่อการแก้ปัญหาอุปสรรค

เป้าหมาย

เพื่อเพิ่มพื้นที่ชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจากร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้นในปัจจุบันของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ทำการเกษตรทั้งสิ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภายในระยะเวลา ๕ ปี นับจากนี้

มาตรการ

ระยะสั้น/เร่งด่วน

- (๑) ขุดลอกแม่น้ำ คู คลอง หนอง บึง และแหล่งน้ำอื่นๆ ที่ตื้นเขิน เพื่อเพิ่มปริมาณเก็บกักน้ำ
- (๒) พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรขนาดเล็กในระดับไร่นา (๑ ฟาร์ม ๑ สระน้ำ เพื่อการเกษตร)
- (๓) ขุดเจาะบ่อบาดาลเพื่อสนับสนุนการทำเกษตร (๑ บ่อบาดาล ๑ กลุ่มเกษตรกร ที่มีพื้นที่ดินติดต่อกัน)
- (๔) จัดทำฝายชะลอน้ำ/ฝายแม้ว
- (๕) จัดทำฝนหลวง เพื่อบรรเทาภาวะภัยแล้ง
- (๖) เพิ่มจำนวนสถานีสูบน้ำ

ระยะยาว

ด้านการจัดองค์กร

- (๑) รมรณรงค์ส่งเสริมและสนับสนุนให้ “ชุมชน” เกิดการตื่นตัว มีความตระหนักในการพึ่งตนเอง ริเริ่มดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำของชุมชน พร้อมจัดระบบบริหารจัดการ ด้วยชุมชนเอง โดยไม่รอคอยการดำเนินการจากภาครัฐเพียงประการเดียว
- (๒) จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำระดับต่างๆ จากระดับชาติ จนถึงระดับชุมชน โดยมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนเกษตรกร เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เพื่อบริหารจัดการและกำกับดูแลการแก้ปัญหาภัยแล้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (๓) จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลการบริหารจัดการน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ร่วมดำเนินงานอย่างเป็นระบบครบวงจร และเป็นเอกภาพ

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- (๑) ลงทุนผันน้ำจากพื้นที่ลุ่มน้ำภาคเหนือ และภาคกลาง รวมถึงแม่น้ำสาละวิน และแม่น้ำโขง ผ่านระบบท่อ หรือวิธีการอื่นๆ ที่เหมาะสม เพื่อเก็บกักในเขื่อน/อ่างเก็บน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในลักษณะของการทดน้ำขึ้นไปเป็นช่วงๆ เพื่อมีน้ำกระจายเต็มทั่วทั้งพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (๒) ก่อสร้างเขื่อน/อ่างเก็บน้ำ และอื่นๆ ที่มีความเหมาะสมเป็นไปได้เพิ่มเติม (เช่น แก้มลิง) เพื่อเพิ่มปริมาณเก็บกักน้ำ

ด้านป่าไม้และระบบนิเวศน์

- (๑) ฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ และระบบนิเวศน์ โดยควรส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และระบบนิเวศน์ เช่น การส่งเสริมปลูกสร้างสวนป่า

ด้านระบบการผลิต

- (๑) พัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ที่ต้องการใช้น้ำน้อยในการเจริญเติบโต
- (๒) จัดระบบการปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และทำการประมง ให้เหมาะสม เช่น ในเรื่องการทำนาข้าว ไม่ควรเพาะปลูกเกิน ๒ รอบการผลิตในแต่ละปี เพื่อตัดวงจรโรคและแมลงศัตรูพืช และในพื้นที่เดียวกันควรเพาะปลูกพร้อมกันหรือปลูกติดต่อกันเป็นแปลงใหญ่ เพื่อสะดวกต่อการบริหารจัดการน้ำ และการจัดการด้านอื่นๆ
- (๓) ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการผลิตทางการเกษตร เพื่อมีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น ระบบน้ำหยด และระบบการผลิตแบบเปียกสลับแห้ง

ด้านเทคโนโลยี

- (๑) ศึกษาวิจัยแนวทางการนำน้ำทะเลมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตร

.....