

ที่ สศ ๐๐๐๑/ ๒๑๘๗



สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี  
ชั้น ๒ และ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๕

๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เรื่อง “การบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ”

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๑ ชุด  
ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อศึกษาการบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ ได้ศึกษา รวบรวมวิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย เรื่อง การบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ เพื่อให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหาซึ่งจะเกิดต่อไปในอนาคต จึงได้ดำเนินการศึกษาในเรื่องดังกล่าวพร้อมประมวลจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ ได้พิจารณาผลการศึกษาดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง “การบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ” โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### ๑. มาตรการจัดระบบการไหล (จราจร) ของน้ำ

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการระบายน้ำจากพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ออกสู่ทะเลได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤต ประกอบด้วย

๑.๑ ต้องปรับปรุงศักยภาพการระบายน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้สามารถรองรับปริมาณน้ำในภาวะวิกฤต ให้สอดคล้องกันทั้งระบบและสอดคล้องกับปัญหาในแต่ละพื้นที่

๑.๒ ต้องสร้างแผนการระบายน้ำ ซึ่งประกอบด้วย ทางระบายน้ำและระบบระบายน้ำเพิ่มเติมจากเดิม รวมทั้งการลดอุปสรรคจากเขื่อนกักน้ำ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการระบายน้ำให้ไหลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และทันเหตุการณ์

๑.๓ ต้องสร้างแหล่งกักเก็บน้ำเพิ่มเติมศักยภาพของพื้นที่ เพื่อลดปริมาณน้ำในทางน้ำธรรมชาติและทางระบายน้ำในระบบชลประทาน

## ๒. มาตรการชะลอน้ำไว้ในพื้นที่ต้นน้ำ

เพื่อเป็นการดูดซับน้ำไว้ในพื้นที่ต้นน้ำและชะลอการไหลของน้ำ ซึ่งจะช่วยลดปริมาณน้ำหลากในพื้นที่ลุ่มน้ำสายต่างๆ โดยมีวิธีการ ดังนี้

### ๒.๑ ต้องบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ป่าต้นน้ำ

เพื่อให้ป่าเป็นแหล่งซับน้ำไว้ในพื้นที่และชะลอการไหลของน้ำในลำธาร มิให้ส่งผลกระทบต่อ การเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ตอนล่างอย่างรุนแรง โดย

๒.๑.๑ ต้องให้มีการรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำและความสมบูรณ์ของสภาพป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมิให้ลดลง

๒.๑.๒ ต้องให้มีการฟื้นฟูและปรับปรุงป่าเสื่อมโทรมให้ฟื้นคืนความสมบูรณ์โดยเร็ว

๒.๑.๓ ต้องให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าทุกประเภท เพื่อให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมดของแต่ละลุ่มน้ำ โดย

- ๑) ควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์มิให้ลดลงและมีสภาพสมบูรณ์ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่
- ๒) ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
- ๓) เร่งรัดการอนุรักษ์ ฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุมชนมิให้ลดลงและมีให้เสื่อมโทรม
- ๔) รณรงค์และสร้างแรงจูงใจในการปลูกต้นไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนบุคคล พื้นที่สาธารณะ และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า
- ๕) ยกเลิกนโยบายการนำป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้ราษฎร
- ๖) ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าต้นน้ำ
- ๗) ต้องมีการออกกฎหมายกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรให้ราษฎรทำกิน
- ๘) ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับสัดส่วนการมีพื้นที่ป่าในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรให้ราษฎรทำกิน

### ๒.๒ ต้องบริหารจัดการทรัพยากรดินและทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการป้องกันการชะล้างหน้าดินและการพังทลายของดินที่เกิดจากฝนตกและกระแสน้ำที่ไหลแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของคุณภาพดิน การตกตะกอน ที่ทำให้แหล่งน้ำและทางน้ำตื้นเขิน โดย

๒.๒.๑ การสร้างฝายชะลอน้ำและดักตะกอนในพื้นที่ป่าต้นน้ำ

๒.๒.๒ การสร้างอ่างเก็บน้ำ การปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติให้เป็นพื้นที่แก้มลิงสำหรับลดปริมาณน้ำในฤดูน้ำหลากและสำรองน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง โดยการจัดการต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๓ การจัดหาพื้นที่รับน้ำชั่วคราวในภาวะวิกฤต

๒.๒.๔ รัฐต้องออกนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชให้เหมาะสมกับพื้นที่ต้นน้ำ

### ๓. มาตรการการพักน้ำในพื้นที่ตอนกลางและตอนล่าง

เพื่อการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการในพื้นที่ตอนกลางและตอนล่าง ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวต้องรองรับน้ำจากตอนบนและรองรับน้ำฝนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ก่อนระบายลงสู่ทะเล

จึงต้องมีแนวทางและวิธีการเก็บน้ำ พักน้ำไว้ในแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีอยู่ทั่วไป รวมถึงพื้นที่รับน้ำที่มีศักยภาพ เพื่อเป็นการลดปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำสาขา โดย

๓.๑ ต้องปรับปรุง ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ที่มีสภาพต้นเขินและอาคารบังคับน้ำที่ชำรุด ให้สามารถกักเก็บน้ำได้เต็มประสิทธิภาพ

๓.๒ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการขุดสระน้ำในไร่นาให้มากขึ้น เพื่อกักเก็บน้ำในฤดูฝนไว้ใช้ในฤดูแล้ง

๓.๓ ต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่รับน้ำในภาวะวิกฤต

๓.๔ ต้องจัดให้มีพื้นที่หนองน้ำในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โครงการนิคมอุตสาหกรรม และโครงการขนาดใหญ่อื่นๆ อย่างเหมาะสม

### ๔. มาตรการการเพิ่มการระบายน้ำออกสู่ทะเล

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำจากพื้นที่ตอนบน ตอนกลาง และตอนล่างลงสู่ทะเลให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีช่องทางระบายน้ำ โดย

๔.๑ ต้องปรับปรุงระบบชลประทาน ซึ่งนอกเหนือจากการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรแล้ว ยังสามารถใช้เพื่อระบายน้ำได้ด้วย ได้แก่ การปรับปรุงทางระบายน้ำ การปรับปรุงคลองชลประทานให้มีศักยภาพในการรับน้ำและระบายน้ำเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่ท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การขยายคลองระพีพัฒน์ เป็นต้น

๔.๒ ต้องขุดลอกและขยายคลองธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพในการรับน้ำและระบายน้ำเพิ่มมากขึ้น

๔.๓ สร้างสถานีสูบน้ำเพิ่มเติมให้เพียงพอ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการสูบน้ำของสถานีสูบน้ำเดิม ตลอดจนอาคารบังคับน้ำที่จำเป็นในการป้องกันน้ำทะเลหนุน

๔.๔ ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายต่อการบุกรุกพื้นที่ทางน้ำสาธารณะอย่างเคร่งครัด

๔.๕ ต้องเร่งดำเนินการโครงการก่อสร้างทางด่วนน้ำยกระดับ (Water Highway) เพื่อระบายน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาออกสู่ทะเลโดยตรง ซึ่งทางด่วนน้ำยกระดับดังกล่าวใช้ระบายน้ำในฤดูน้ำหลาก และสามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคมทางบกในฤดูแล้ง

#### ๕. มาตรการจัดตั้งศูนย์บริหารการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลุ่มน้ำภาคกลาง

รัฐต้องตั้งศูนย์บริหารการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลุ่มน้ำภาคกลางให้เป็นการถาวร เพื่อให้กระบวนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลุ่มน้ำภาคกลางมีความเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และเป็นหน่วยงานเจ้าภาพในระบบปฏิบัติการ ที่จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### ๖. มาตรการช่วยเหลือและชดเชย

รัฐต้องช่วยเหลือ เยียวยา ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ซึ่งได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากรัฐใช้มาตรการผันน้ำเข้าท่วมพื้นที่ ตามนโยบายป้องกันพื้นที่เขตเศรษฐกิจหรือชุมชนเมือง

#### ๗. มาตรการภาษีพิเศษ

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ที่เสียสละในมาตรการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่เขตเศรษฐกิจและชุมชนเมือง รัฐจะต้องออกกฎหมายภาษีพิเศษ โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวจะต้องชำระภาษีพิเศษแก่รัฐเพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการบรรเทาอุทกภัย

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาและหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโอกาส เตพละกุล)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐๒-๑๔๑-๓๒๖๗

โทรสาร. ๐๒-๑๔๓-๙๗๒๐

**ความเห็นและข้อเสนอแนะ**  
**ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**  
**เรื่อง “การบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ”**

.....

**๑. หลักการและเหตุผล**

๑.๑ พื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลางซึ่งมีลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นลุ่มน้ำหลัก เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของประเทศ ทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม บริการ และการท่องเที่ยว แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม มีสภาพเป็นแอ่งขังน้ำ เป็นพื้นที่รองรับน้ำจากลุ่มน้ำภาคเหนือ และมีปัญหาจากน้ำทะเลหนุน มีความแตกต่างของความต้องการใช้ประโยชน์จากน้ำในเชิงคุณภาพและปริมาณ รวมทั้งปัจจุบันมีปัญหาก็เกิดอุทกภัยบ่อยครั้ง ได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินต่อประชาชนและประเทศชาติ<sup>๑</sup> ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติ และมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ซึ่งจะสร้างความสูญเสียเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากสำหรับการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย และฟื้นฟูประเทศให้กลับสู่สภาวะปกติ อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาดังกล่าวทั้งที่ผ่านมาในอดีตและในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต่างขาดการประสานงานและเชื่อมโยงในระดับชาติ รวมทั้งขาดแนวทางและมาตรการป้องกันที่ยั่งยืน ทำให้การแก้ปัญหาไม่ถูกจุด ประชาชนผู้เดือดร้อนที่แท้จริงไม่ได้รับการช่วยเหลือและที่สำคัญที่สุดทำให้ใช้งบประมาณอย่างสิ้นเปลือง ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาพรวม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการศึกษาการบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ ซึ่งประกอบด้วย คณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์ คณะทำงานการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สารสนเทศ และการสื่อสาร จึงได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลพื้นฐานและสภาพปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละลุ่มน้ำ ศึกษาสาเหตุของปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำ ศึกษากระบวนการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เพื่อรวบรวม และประมวลผลให้สามารถแก้ปัญหาหลักของลุ่มน้ำภาคกลางจัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเสนอสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

<sup>๑</sup> สถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ปี ๒๕๓๒ - ๒๕๕๒ มีความเสียหายสะสมมากกว่าสองแสนล้านบาท (ที่มา : ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย)

## ๑.๒ ความเห็นของสภาที่ปรึกษา เกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลาง

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชุดที่ ๑ และชุดที่ ๒ ได้เคยเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางมาแล้วรวม ๔ เรื่อง ดังนี้

๑) “การบริหารจัดการภัยน้ำหลากในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางแบบบูรณาการ (กรณีศึกษา:แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลองและแม่น้ำบางปะกง)” เสนอแนะให้ คณะรัฐมนตรี มีการบริหารจัดการภัยน้ำหลากอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในภาพรวมและมีข้อเสนอ แนวทางปฏิบัติที่ควรดำเนินการในการบริหารจัดการภัยน้ำหลากในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางแบบ บูรณาการ

๒) “แนวทางการบริหารจัดการระบบระบายน้ำและระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่โดยรอบ สนามบินสุวรรณภูมิ” โดยนำเสนอมาตรการเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาระบายน้ำ และบรรเทาพื้นที่น้ำท่วมเร่งด่วน ๔ มาตรการ คือ (๑) มาตรการระบบระบายน้ำและระบบป้องกัน น้ำท่วมของสนามบินสุวรรณภูมิ (๒) มาตรการเร่งด่วนการแก้ไขปัญหาระบายน้ำและบรรเทา น้ำท่วมพื้นที่บริเวณโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ (๓) รูปแบบคลองระบายน้ำสายใหม่ (คลองลำโรง- คลองชายทะเล) (๔) มาตรการแก้ไขการระบายน้ำและบรรเทาน้ำท่วมโดยไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง

๓) “การบริหารจัดการลุ่มน้ำยมและลุ่มน้ำน่าน” เสนอคณะรัฐมนตรีให้ (๑) แก้ปัญหา การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในช่วงฤดูแล้ง (๒) การปัญหาน้ำหลากในช่วงฤดูฝน (๓) การแก้ปัญหา การบุกรุกทำลายป่า การชะล้างพังทลายของพื้นที่ลาดชันและดินริมตลิ่งและการตกตะกอน ในแหล่งน้ำ

๔) “การบริหารจัดการลุ่มน้ำยม : กรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น” เสนอคณะรัฐมนตรี ให้ (๑) มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยมทั้งระบบ กล่าวคือ การแก้ปัญหาลุ่มน้ำแล้ง การป้องกัน อุทกภัย การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำและคุณภาพน้ำและการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำยม (๒) โครงการสาธารณที่เกี่ยวกับการสร้างแหล่งกักเก็บน้ำหรือทางน้ำไหล ที่มีผลกระทบต่อประชาชน (๓) การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ที่ควรพิจารณาประเด็นสำคัญ คือ การ ลดความสูงสันเขื่อนและระดับกักเก็บน้ำที่เหมาะสม การสร้างเขื่อนขนาดเล็กหรือฝายกั้นน้ำยมเพิ่ม รวมถึงการจัดหาพื้นที่สร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลางและขนาดย่อมเพิ่มขึ้น

## ๒. วิธีการศึกษาและการดำเนินงาน

๒.๑ ศึกษาประมวลผลการบริหารจัดการลุ่มน้ำภาคกลางของหน่วยงานรัฐบาลและ การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชุดที่ ๑ และ ชุดที่ ๒

๒.๒ ศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในแต่ละลุ่มน้ำ และประชาชนในพื้นที่ของแต่ละลุ่มน้ำรวม ๖ ครั้ง ดังนี้

๑) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับกรมทรัพยากรน้ำ เรื่อง “การบริหารทรัพยากรน้ำ :กรณีศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลาง ณ ศูนย์ป้องกันวิกฤตน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กรุงเทพมหานคร วันพุธที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔

๒) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับสำนักการระบายน้ำ เรื่อง “การบริหารจัดการ ปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ” ณ สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร วันพุธที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

๓) ศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง “การบริหารจัดการปัญหา ลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาน้ำท่วมลุ่มน้ำเจ้าพระยา” ณ จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัยและจังหวัดนครสวรรค์ ระหว่างวันที่ ๕- ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔

๔) ศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง “การบริหารจัดการปัญหา ลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาน้ำท่วมลุ่มน้ำป่าสักและบางปะกง” ณ จังหวัดลพบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปทุมธานี จังหวัดฉะเชิงเทรา และกรุงเทพมหานคร ระหว่าง วันที่ ๑๐- ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔

๕) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับกรมชลประทาน เรื่อง การบริหารจัดการ ปัญหาลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ ณ กรมชลประทาน สามเสน กรุงเทพมหานคร วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔

๖) ศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง “การบริหารจัดการปัญหา ลุ่มน้ำภาคกลางแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาแม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำเจ้าพระยา (คลองลัดโพธิ์)” ระหว่างวันที่ ๘- ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔

### ๓. สารสำคัญของเรื่องและข้อวิเคราะห์

พื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลาง ประกอบด้วยพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา สะแกกรัง ท่าจีน แม่กลอง และ ป่าสัก แต่พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำหลักที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยซ้ำซาก ซึ่งในระยะหลังมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้นจนเป็นปัญหาวิกฤตอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลัก ๔ ประการ สรุปได้ดังนี้

๑) ปริมาณน้ำจากพื้นที่ลุ่มน้ำภาคเหนือ ซึ่งประกอบด้วย ๔ ลุ่มน้ำหลัก ได้แก่ ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน มีลักษณะของพื้นที่ลุ่มน้ำมีความลาดชันสูง ไหลมาบรรจบกันเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา ที่จังหวัดนครสวรรค์ มีสภาพปัญหาและสาเหตุดังนี้

๑.๑ จากกรณีฝนตกหนักติดต่อกันเป็นระยะเวลาเวลานานในพื้นที่ลุ่มน้ำ อันเนื่องมาจาก พายุและร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านประเทศไทยตอนบน

๑.๒ จากกรณีน้ำหลากที่มีปริมาณน้ำมหาศาล จากพื้นที่ต้นน้ำอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากพื้นที่ป่าต้นน้ำลดลงและสภาพป่าเสื่อมโทรม ไม่สามารถหน่วงและชะลอความเร็ว ของกระแสน้ำไว้ได้

๑.๓ การควบคุมเพื่อชะลอการไหลของน้ำจากพื้นที่ลุ่มน้ำภาคเหนือลงมาในพื้นที่ ลุ่มน้ำภาคกลางยังมีข้อจำกัดในพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่ยังไม่สามารถสร้างอาคารควบคุมน้ำได้ โดยเฉพาะ ลุ่มน้ำยม

๒) พื้นที่ลุ่มน้ำภาคกลางเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีสภาพเป็นแอ่งขังน้ำและเป็นที่ยอมรับน้ำจาก ลุ่มน้ำภาคเหนือ แต่ไม่สามารถระบายน้ำที่รับไว้ได้ทั้งหมด เนื่องจากมีอุปสรรคในด้านต่างๆ ดังนี้

๒.๑ การระบายน้ำของเขื่อนเจ้าพระยามีข้อจำกัด เนื่องจากต้องควบคุมอัตราการ ไหลของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อป้องกันความเสียหายในเขตเศรษฐกิจหลักของประเทศ โดยการระบายน้ำออกสู่แม่น้ำท่าจีน คลองชัยนาท - ป่าสัก - ระพีพัฒน์

๒.๒ มีปริมาณน้ำเพิ่มจากลุ่มน้ำสะแกกรัง ป่าสัก และปริมาณน้ำฝนที่ตก ในพื้นที่ ลุ่มน้ำเจ้าพระยา

๒.๓ ขีดความสามารถในการระบายน้ำของลุ่มน้ำหลัก และลุ่มน้ำสาขา เช่น แม่น้ำท่าจีน คลองชัยนาท - ป่าสัก - ระพีพัฒน์ ยังไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำส่วนเกิน ณ บริเวณ เขื่อนเจ้าพระยา เนื่องจากทางระบายน้ำมีขนาดเล็ก ตื้นเขิน และสภาพพื้นที่ที่มีความลาดชันน้อย

๓) ในช่วงที่มีน้ำทะเลหนุนสูง ระบบและกลไกการระบายน้ำของพื้นที่ ระหว่างหน่วยงาน ต่างๆ ขาดการประสานงาน และมีความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาของพื้นที่หนึ่งก่อให้เกิด ปัญหาในอีกพื้นที่หนึ่ง ส่งผลให้มีความยากลำบากในการจัดการระบายน้ำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับการระบายน้ำโดยแรงโน้มถ่วงในช่วงนี้จะมีขีดจำกัดอย่างมาก

๔) การขาดระบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งระบบอย่างบูรณาการของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (หน่วยงานหลัก ประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ควบคุมน้ำ ในแหล่งกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ ในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง วัง และน่าน กรมชลประทานที่ควบคุมน้ำในระบบ ลุ่มน้ำต่อจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และกรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบการระบาย น้ำในเขตคันกันน้ำ นอกจากนี้ยังต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมพัฒนา ที่ดิน กรมเจ้าท่า และ กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น การขาดเอกภาพในการดำเนินงาน



ขาดการประสานงาน งบประมาณ บุคลากร ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ระบบและกลไก คณะกรรมการต่างๆ ที่แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยการบริหารจัดการทรัพยากร น้ำแห่งชาติ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕) การขาดระบบการจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมของแต่ละลุ่มน้ำ ส่งผลให้เกิด การเปลี่ยนแปลงเส้นทางไหลของน้ำ ปริมาณความต้องการน้ำ เช่น การเติบโตของชุมชนเมือง ที่ไร้ทิศทาง ปัญหาการก่อสร้างในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม ปัญหาการเพิ่มพื้นที่ปลูกข้าวนาปรัง ๒ ล้านไร่ ภายในระยะเวลา ๓ ปี เป็นต้น

#### ๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากสภาพปัญหาและสาเหตุการเกิดปัญหาทั้ง ๕ ประเด็นหลักข้างต้น ได้สร้างความเสียหาย ต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมาก ด้วยสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นรัฐบาลต้องกำหนดให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลุ่มน้ำภาคกลางเป็น “วาระแห่งชาติและกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน” เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างเป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน รัฐบาลต้องกำหนด “แผนยุทธศาสตร์น้ำ” โดยให้มีมาตรการดำเนินงาน ๗ ข้อ ดังต่อไปนี้

##### ๑. มาตรการจัดระบบการไหล (จราจร) ของน้ำ

เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการระบายน้ำจากพื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ออกสู่ทะเลได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤต ประกอบด้วย

๑.๑ ต้องปรับปรุงศักยภาพการระบายน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้สามารถรองรับ ปริมาณน้ำในภาวะวิกฤต ให้สอดคล้องกันทั้งระบบและสอดคล้องกับปัญหาในแต่ละพื้นที่

๑.๒ ต้องสร้างแผนการระบายน้ำ ซึ่งประกอบด้วย ทางระบายน้ำและระบบ ระบายน้ำเพิ่มเติมจากเดิม รวมทั้งการลดอุปสรรคจากเขื่อนกักน้ำ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ ในการระบายน้ำให้ไหลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และทันเหตุการณ์

๑.๓ ต้องสร้างแหล่งกักเก็บน้ำเพิ่มเติมศักยภาพของพื้นที่ เพื่อลดปริมาณน้ำ ในทางน้ำธรรมชาติและทางระบายน้ำในระบบชลประทาน

##### ๒. มาตรการชะลอน้ำไว้ในพื้นที่ต้นน้ำ

เพื่อเป็นการดูดซับน้ำไว้ในพื้นที่ต้นน้ำ และชะลอการไหลของน้ำ ซึ่งจะช่วยลดปริมาณ น้ำหลากในพื้นที่ลุ่มน้ำสายต่างๆ โดยมีวิธีการ ดังนี้

## ๒.๑ ต้องบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ป่าต้นน้ำ

เพื่อให้ป่าเป็นแหล่งซับน้ำไว้ในพื้นที่และชะลอการไหลของน้ำในลำธาร มิให้ส่งผลกระทบต่อเกิดการเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ตอนล่างอย่างรุนแรง โดย

๒.๑.๑ ต้องให้มีการรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำและความสมบูรณ์ของสภาพป่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมิให้ลดลง

๒.๑.๒ ต้องให้มีการฟื้นฟูและปรับปรุงป่าเสื่อมโทรมให้ฟื้นคืนความสมบูรณ์โดยเร็ว

๒.๑.๓ ต้องให้มีการเพิ่มพื้นที่ป่าทุกประเภท เพื่อให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมของพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ทั้งหมดของแต่ละลุ่มน้ำ โดย

๑) ควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์มิให้ลดลงและมีสภาพสมบูรณ์ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

๒) ส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

๓) เร่งรัดการอนุรักษ์ ฟื้นฟูพื้นที่ป่าชุมชนมิให้ลดลงและมีให้เสื่อมโทรม

๔) รณรงค์และสร้างแรงจูงใจในการปลูกต้นไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนบุคคล พื้นที่สาธารณะ และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า

๕) ยกเลิกนโยบายการนำป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้ราษฎร

๖) ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้บุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และพื้นที่ป่าต้นน้ำ

๗) ต้องมีการออกกฎหมายกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรให้ราษฎรทำกิน

๘) ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับสัดส่วนการมีพื้นที่ป่าในพื้นที่ที่รัฐจัดสรรให้ราษฎรทำกิน

## ๒.๒ ต้องบริหารจัดการทรัพยากรดิน และทรัพยากรน้ำ

เพื่อเป็นการป้องกันการชะล้างหน้าดิน และการพังทลายของดินที่เกิดจากฝนตกและกระแสน้ำที่ไหลแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของคุณภาพดิน การตกตะกอนที่ทำให้แหล่งน้ำและทางน้ำตื้นเขิน โดย

๒.๒.๑ การสร้างฝายชะลอน้ำและดักตะกอนในพื้นที่ป่าต้นน้ำ

๒.๒.๒ การสร้างอ่างเก็บน้ำ การปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติให้เป็นพื้นที่แก้มลิง สำหรับลดปริมาณน้ำในฤดูน้ำหลากและสำรองน้ำไว้ในฤดูแล้ง โดยการจัดการต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๓ การจัดหาพื้นที่รับน้ำชั่วคราวในภาวะวิกฤต

๒.๒.๔ รัฐต้องออกนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชให้เหมาะสมกับพื้นที่ต้นน้ำ

### ๓. มาตรการการพักน้ำในพื้นที่ตอนกลางและตอนล่าง

เพื่อการแก้ปัญหาอย่างบูรณาการในพื้นที่ตอนกลางและตอนล่าง ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวต้องรองรับน้ำจากตอนบนและรองรับน้ำฝนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ก่อนระบายลงสู่ทะเล

จึงต้องมีแนวทางและวิธีการเก็บน้ำ พักน้ำไว้ในแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีอยู่ทั่วไป รวมถึงพื้นที่รับน้ำที่มีศักยภาพ เพื่อเป็นการลดปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำสาขา โดย

๓.๑ ต้องปรับปรุง พื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น ที่มีสภาพตื้นเขิน และอาคารบังคับน้ำที่ชำรุด ให้สามารถกักเก็บน้ำได้เต็มประสิทธิภาพ

๓.๒ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการขุดสระน้ำในไร่นาให้มากขึ้น เพื่อกักเก็บน้ำในฤดูฝนไว้ในฤดูแล้ง

๓.๓ ต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่รับน้ำในภาวะวิกฤต

๓.๔ ต้องจัดให้มีพื้นที่หนองน้ำในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โครงการนิคมอุตสาหกรรม และโครงการขนาดใหญ่อื่นๆ อย่างเหมาะสม

### ๔. มาตรการการเพิ่มการระบายน้ำออกสู่ทะเล

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการระบายน้ำจากพื้นที่ตอนบน ตอนกลาง และตอนล่างลงสู่ทะเลให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีช่องทางระบายน้ำ โดย

๔.๑ ต้องปรับปรุงระบบชลประทาน ซึ่งนอกเหนือจากการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรแล้วยังสามารถใช้เพื่อระบายน้ำได้ด้วย ได้แก่ การปรับปรุงทางระบายน้ำ การปรับปรุงคลองชลประทานให้มีศักยภาพในการรับน้ำและระบายน้ำเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การขยายคลองระพีพัฒน์ เป็นต้น

๔.๒ ต้องขุดลอกและขยายคลองธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพในการรับน้ำและระบายน้ำเพิ่มมากขึ้น

๔.๓ สร้างสถานีสูบน้ำเพิ่มเติมให้เพียงพอ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการสูบน้ำของสถานีสูบน้ำเดิม ตลอดจนอาคารบังคับน้ำที่จำเป็นในการป้องกันน้ำทะเลหนุน

๔.๔ ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายต่อการบุกรุกพื้นที่ทางน้ำสาธารณะอย่างเคร่งครัด

๔.๕ ต้องเร่งดำเนินการโครงการก่อสร้างทางด่วนน้ำยกระดับ (Water Highway) เพื่อระบายน้ำจากเขื่อนเจ้าพระยาออกสู่ทะเลโดยตรง ซึ่งทางด่วนน้ำยกระดับดังกล่าวใช้ระบายน้ำในฤดูน้ำหลาก และสามารถใช้เป็นเส้นทางคมนาคมทางบกในฤดูแล้ง

#### ๕. มาตรการจัดตั้งศูนย์บริหารการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลุ่มน้ำภาคกลาง

รัฐต้องจัดตั้งศูนย์บริหารการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลุ่มน้ำภาคกลางให้เป็นการถาวร เพื่อให้กระบวนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมลุ่มน้ำภาคกลางมีความเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และเป็นหน่วยงานเจ้าภาพในระบบปฏิบัติการ ที่จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### ๖. มาตรการช่วยเหลือและชดเชย

รัฐต้องช่วยเหลือ เยียวยา ผู้ที่ได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ซึ่งได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากรัฐใช้มาตรการผันน้ำเข้าท่วมพื้นที่ ตามนโยบายป้องกันพื้นที่เขตเศรษฐกิจหรือชุมชนเมือง

#### ๗. มาตรการภาษีพิเศษ

เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ที่เสียสละในมาตรการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่เขตเศรษฐกิจและชุมชนเมือง รัฐจะต้องออกกฎหมายภาษีพิเศษ โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวจะต้องชำระภาษีพิเศษแก่รัฐเพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการบรรเทาอุทกภัย

.....