

DORAS – DELTA : รายงานการวิจัยฉบับที่ 7

การกำหนดค่าน้ำในประเทศไทย : ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

Francois Molle



DORAS - CENTER - DELTA Project

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

IRD

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคุณอภิชาติ อนุกุลลำไย คุณอำพล กิตติอำพล Mr. Tim Hannan คุณเกษมสันต์ ชินวโส และ Mr. Michelle Kooij สำหรับข้อมูลและความคิดเห็นในรายงานฉบับก่อนหน้านี้ และสำหรับ รายงานฉบับนี้ จะไม่สามารถกล่าวได้เลยว่าไม่ได้สะท้อนความคิดเห็นและทัศนคติของท่านเหล่านั้น และ หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับผิดชอบไว้แต่เพียงผู้เดียว

การวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสหภาพยุโรป โดยผ่านโครงการ INCO-DC

สารบัญ

1. บทนำ.....	9
2. ภาวะการขาดแคลนน้ำ สาเหตุ และวิธีการแก้ไข	13
3. การสูญเสียน้ำกับประสิทธิภาพในการชลประทาน: ความเข้าใจผิดบางประการ	18
4. การเรียกเก็บค่าน้ำ ค่าภาษี และการฟื้นฟูราคา	25
4.1 การเรียกเก็บภาษี และ ความเสี่ยงจากการเรียกเก็บ	25
4.2 คำจำกัดความของการเก็บค่าน้ำ: ภาคนิยามและภาคปฏิบัติ.....	26
5. การจัดสรรแหล่งน้ำใหม่โดยใช้กลไกทางการตลาด	35
5.1 การก่อตั้งตลาดแหล่งน้ำ	36
5.2 การจัดสรรแหล่งน้ำใหม่กับผลกระทบ.....	39
6. สิทธิการใช้น้ำกับการจัดการทรัพยากรน้ำ	47
6.1 ข้อจำกัดในการปรับปรุงคุณภาพการส่งน้ำ (water supply)	48
6.2 ความสัมพันธ์ของการเรียกเก็บค่าน้ำ การจัดสรรน้ำที่ปรับปรุงแล้ว และการมีส่วนร่วมของชาวนา ..	50
6.3 สถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต.....	52
7. ความชะงักงันขององค์กร	55
7.1 กฎหมายกับข้อบังคับที่มีอยู่และการเผชิญปัญหา.....	55
7.2 บทบาทและความสับสนในการบริหาร	56
7.3 การบังคับใช้กฎหมาย	58
8. บทสรุป	60
9. รายการอ้างอิง.....	67

คำย่อ หน่วย และคำศัพท์ที่ใช้

BMA	พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร
CPBO	องค์การลุ่มน้ำเจ้าพระยา
EGAT	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
DS	น้ำแล้ง
DEDP	กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน
HYV	ผลผลิตหลากหลาย
MOAC	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ONWRC	สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
PIM	การจัดการเกี่ยวกับความร่วมมือในการชลประทาน
PIS	โครงการชลประทานเพื่อประชาชน
RID	กรมชลประทาน
WBO	องค์การลุ่มน้ำ

rai 1 ha = 6.25 ไร่

baht 1 US\$ = 37 บาท (ค่าเฉลี่ย)

Mm³, Bm³ ล้าน ลบ.ม. หรือ ล้าน ม³, พันล้าน ลบ.ม. หรือ พันล้าน ม³

cms ลบ.ม./วินาที หรือ ม³/วิ. (การปล่อยน้ำ)

“โครงการ” คือ หนึ่งในการบริหารและหน่วยย่อยของการส่งน้ำในบริเวณพื้นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำของกรมชลประทาน

รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลในการกำหนดราคาค่าน้ำและการตลาดของน้ำในประเทศไทย ทั้งยังได้ตรวจสอบทางเลือกนี้ทางประวัติศาสตร์ สังคม-เศรษฐกิจ และหลักการทางด้านเทคนิคเฉพาะทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยด้วย แม้ว่าโดยลักษณะเฉพาะของประเทศไทยแล้วจะมีข้อสงสัยอยู่เล็กน้อย คือ แนวคิดเรื่องปัญหาการจัดสรรน้ำนั้นต้องการกฎเกณฑ์และการแทรกแซง ส่วนทางกับทัศนคติขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) บางองค์กรที่ว่าควรจะลบล้างแนวคิดและการปฏิบัติในการใช้น้ำจากแหล่งที่เป็นระบบเปิดต่อไป แต่การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรและเศรษฐกิจในประเทศไทยจะทำให้การใช้น้ำอย่างเสรีจากแหล่งน้ำเช่นนี้ จะไม่สามารถกระทำได้อีกในอนาคตอันใกล้

จากการวิเคราะห์ผลของการอภิปรายในปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงความสับสนและไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์และข้อบกพร่องของการนำเสนอ โดยเฉพาะในข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมของแบบแผนและประเพณี โดยจำแนกออกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

- ข้อแรก คือ การที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำก็คือ ขาวนา ซึ่งใช้น้ำกันอย่างตะกระตะกราม คำกล่าวอ้างนี้ ("ประสิทธิภาพในการชลประทานตามแรงโน้มถ่วงมีต่ำกว่า 30%") ไม่ได้คำนึงถึงสถานการณ์ต่าง ๆ เลย (ลุ่มน้ำเปิดกับลุ่มน้ำปิด, ฤดูฝนกับฤดูแล้ง เป็นต้น) ในช่วงฤดูแล้งลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นระบบปิด และมีประสิทธิภาพในการชลประทานใกล้เคียงกับมาตรฐานที่ดีที่สุด (60%) โดยเฉพาะเมื่อขาวนาต้องใช้เครื่องสูบน้ำในการสูบน้ำมาใช้ ขณะที่ประสิทธิภาพในระดับรวมจะใกล้เคียงกับ 85% (มีการสูญเสียจากลุ่มน้ำไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้น) ขาวนาไทยมีการตอบสนองต่อการขาดแคลนน้ำสูง โดยเฉพาะเมื่อพวกเขาต้องทำการพัฒนาศักยภาพของเครื่องสูบน้ำ
- ข้อที่สอง คือ ความเชื่อที่นำไปสู่ความเข้าใจผิดที่สืบทอดกันมานาน ได้แก่ การมีประสิทธิภาพต่ำนั้นเป็นผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากการเชื่อกันว่าการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพต่ำ (ซึ่งไม่ถูกต้อง) ทำให้เกิดการสูญเสียและนำไปสู่การขาดแคลนน้ำในที่สุด ความเชื่อนี้ไม่เพียงแต่ขัดกับหลักเกณฑ์ทางด้านอุทกศาสตร์โดยสิ้นเชิงเท่านั้น ยังเป็นการเข้าใจผิดในธรรมชาติที่แท้จริงของการขาดแคลนน้ำอีกด้วย เช่น น้ำที่ได้รับปล่อยสำหรับการเพาะปลูกในฤดูแล้งนั้น เป็นการปรับระดับความเปลี่ยนแปลงของน้ำในเขื่อนให้เหมาะสม ซึ่งคาดว่าจะตอบสนองการใช้ต่าง ๆ ได้ และเมื่อใดที่เกิดการขาดแคลนน้ำขึ้น นั่นก็เป็นเพราะว่ามีการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปอย่างไม่สามารถควบคุมได้ จนการชลประทานไม่สามารถรองรับได้ หรือเนื่องจากจำนวนน้ำที่เก็บอยู่ในเขื่อนมีไม่เพียงพอต่อความต้องการขั้นต่ำสุดในหน้าแล้ง การขาดแคลนจากสาเหตุนี้สืบเนื่องมาจากความบกพร่องในการจัดการ มิใช่การไม่มีน้ำในแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นผลมาจากการควบคุมดูแลที่ไม่พอเพียง (ในแง่ของระบบชลศาสตร์) ในพื้นที่เพาะปลูกและการแทรกแซงทางการเมือง (ทั้งสองสาเหตุนี้เป็นผลให้มีการวางแผนการที่ไม่ดี) ดังนั้นการขาดแคลนน้ำไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ในการส่ง

น้ำให้กับพื้นที่ 1 หรือ 2 ล้านไร่ได้เท่านั้น เพราะถึงแม้ว่าจะมีประสิทธิภาพที่ดีแต่อุปสงค์ก็ยังคงมีสูง กว่าอุปทาน โดยเฉพาะในหลาย ๆ ปีที่ผ่านมาที่ความต้องการน้ำมีความบีบคั้นสูงสุด

- ข้อที่สาม คือ การกล่าวหาเรื่องการสูญเสียน้ำกับข้อเท็จจริงที่ว่าน้ำเป็นของเสรี ยกตัวอย่างเช่น ข้อกล่าวหาว่า “เพราะว่าน้ำเป็นสิ่งที่ไม่มีราคาค่างวด จึงเป็นผลให้ใช้น้ำกันอย่างฟุ่มเฟือยจนเป็นนิสัย” (Postel, 1992) แสดงให้เห็นว่าข้ออ้างเรื่องน้ำเป็นของเสรีนั้นเป็นที่ยอมรับกันในวงแคบ เท่านั้น ภาษีการปลูกข้าวที่รัฐบาลเรียกเก็บจากชาวนาโดยผ่านกลไกของการประกันราคาข้าวในปี พ.ศ. 2495 และ 2527 นั้นสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการลงทุนของพวกเขา ซึ่งจะได้รับการค้ำหนุนถึง มากกว่าในประเทศอื่น ๆ ในอีกด้านหนึ่งความบกพร่องในการจัดการน้ำกลับผลักดันให้ชาวนาต้อง ลงทุนเพิ่มมากขึ้น ในการจัดหาเครื่องสูบน้ำเพื่อสูบน้ำใช้ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการทำนาเท่ากับค่าใช้จ่ายใน ส่วนนี้เป็นภาระทางด้านการเงินของชาวนาเอง และแสดงให้เห็นว่า “พวกเขามีได้ได้น้ำมาฟรี” ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของแนวคิดทั้งสองนี้ยังเป็นที่สงสัยและถกเถียงกันอยู่
- ข้อที่สี่เป็นข้อถกเถียงที่กว้างขวางและเด่นชัดมาก ซึ่งก็คือระบบการจัดสรรน้ำจากส่วนกลางใน ประเทศไทยได้มาถึงขีดจำกัดแล้ว และสิทธิการใช้น้ำกับการตลาดของน้ำจะเป็นตัวที่สามารถจัดสรร กลไกที่ยืดหยุ่นเพื่อการจัดสรรน้ำใหม่ให้กับแหล่งที่ขาดแคลน เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างได้ประโยชน์ และคุ้มค่ามากที่สุดได้ ข้อถกเถียงนี้ชวนให้ระลึกถึงสถานการณ์ที่ชะงักงันในสหรัฐอเมริกาตะวันตก ที่สิทธิการใช้น้ำได้ปิดกั้นสำหรับการใช้น้ำที่ให้ผลผลิตต่ำ และกลไกทางการตลาดอาจเป็นทางออก ทางหนึ่งของสถานการณ์นี้ การเน้นความสำคัญที่ไม่เหมาะสมเช่นนี้ทำให้ไม่สามารถกำหนดการ จัดสรรน้ำระหว่างกลุ่มได้ ซึ่งเกณฑ์ที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดเป็นเกณฑ์การจัดสรรน้ำจาก ส่วนกลาง โดยให้สิทธิพิเศษกับกิจกรรมการใช้น้ำที่ให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงกว่าก่อน เป็น เรื่องแปลกที่การตลาดทำให้เกิดอุปสรรคแทนที่จะเป็นทางออก ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วชาวนาควรจะสละ สิทธิของตนเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาตะวันตกหรือไม่
- ข้อสุดท้ายเป็นการถกเถียงเรื่องการขึ้นฟูราคา ซึ่งได้ถูกตั้งประเด็นไว้ในบริบทที่การจัดเก็บภาษี, การ ให้เงินช่วยเหลือ, และการแทรกแซงของรัฐบาลเป็นองค์ประกอบของนโยบายสากลในการพยายาม แก้ไขปัญหาที่เป็นปัญหาคอขวดต่อเป้าหมาย ตามข้อกล่าวหาที่ว่าค่าใช้จ่ายของ O&M สำหรับ “ท่อระบาย น้ำขนาดใหญ่” นั้นได้มาซึ่งงบประมาณของประเทศซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.16% ของรายได้ประชาชาติ และสามารถพิจารณาให้เป็นเงินช่วยเหลือทางอ้อมของค่าใช้จ่ายด้านภาษีของภาคการเกษตรได้ การ เก็บค่าน้ำต้องมีความสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการผลิตที่เพิ่มขึ้น ซึ่งไม่สามารถโอนไปให้กับผู้บริโภค ได้ เนื่องจากราคาราคาข้าวขึ้นต้องอิงกับราคาในตลาดโลก

การกำหนดราคาค่าน้ำเพื่อนำมาใช้จ่ายได้ ได้พิจารณาในบริบทของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยา การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำกับชาวนาตามปริมาณน้ำที่ใช้จริงนั้น ดูเหมือน จะประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากไม่สามารถคิดค่าธรรมเนียมจากปริมาณในการใช้น้ำได้ ทั้งยังไม่มี อิทธิพลกับประสิทธิภาพในการใช้น้ำอีกด้วย นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำน่าจะทำให้เกิดทางเลือก อย่างกว้างขวางสำหรับการบริการจัดส่งน้ำกับความสัมพันธ์ที่ไม่สามารถทำให้มั่นใจได้ สถานการณ์ เช่นนี้จะกระตุ้นให้เกิดภาวะเร่งด่วนทางด้านเทคนิคและการจัดตั้งองค์กรของชาวนา ซึ่งไม่สามารถ

ตอบสนองพวกเขาได้ภายใต้สภาวะปัจจุบัน สิทธิการใช้น้ำจะสามารถกำหนดได้อย่างถูกต้องหากชาวนาทุกคนได้รับความพึงพอใจในการตอบสนองอุปสงค์ (และสามารถกำหนดราคาได้ตามสัดส่วนของที่ดิน) เช่น บริเวณตอนล่างของดินดอนปากแม่น้ำและในบางพื้นที่ของภาคเหนือ แต่อีกสถานการณ์หนึ่งนั้น สิทธิการใช้น้ำกลับเป็นเรื่องที่เสี่ยงอย่างมากเนื่องจากการใช้น้ำโดยวิธีที่ต่าง ๆ มากมาย (ในด้าน ปริมาณ, ช่วงเวลา, คุณภาพ และ ระดับแรงดึงดูดกับเครื่องสูบน้ำ)

กฎเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมในการจัดการยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่น่าจะประสบความสำเร็จในการรวมตัวกันของบริบทเฉพาะอย่างสองประเภท คือ ประเภทแรก ระบบปิดที่อุปทานได้รับการชดเชยจากอุปสงค์ แสดงว่าจำเป็นต้องเข้าไปถึงความแตกต่างระหว่าง *ลุ่มน้ำที่มีน้ำมาก* (เช่น ลุ่มน้ำแม่กลอง) กับ *ลุ่มน้ำที่มีน้ำน้อย* (เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ประเภทที่สองสามารถเรียกได้ว่าเป็น “ความกดดันของชาวนา” เป็นการควบคุมผลประโยชน์อย่างแข็งขันและกำหนดให้ชาวนาปฏิบัติอย่างเป็นทางการและการตอบสนอง ในบริบทที่ประกอบด้วยการทำกิจกรรมหลายประเภท, การทำนานอกเวลา และการอพยพย้ายถิ่นฐาน ล้วนไม่เหมาะสมกับเกณฑ์การปฏิบัติงานแบบส่วนรวม

ปัญหาสำคัญของผลกระทบของการเผชิญหน้ากันระหว่างชาวนากับผู้ใช้น้ำจากภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีเงินทุนและผลการผลิตที่สูงกว่านั้น ข้อแรกคือการทำนาจะหยุดทำนานั้นเป็นไปด้วยความเต็มใจหรือไม่ ในกรณีที่มีทางเลือกต่าง ๆ มาเสนอให้ หรือว่าพวกเขาจะถูกทำให้ตกอยู่ในสภาวะล้มละลาย, เป็นทุกข์ และยากจน การจัดสรรน้ำใหม่อาจจะเป็นเรื่องที่ต้องได้เมื่อการ “ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐาน” ของประชาชนภายในหรือภายนอกพื้นที่ทำนา สามารถได้รับการตัดสินว่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสมได้ ข้อที่สองมีความสัมพันธ์กับสถานภาพทางการเมืองด้านความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญ กับบทบาททั่วไปของการทำกิจกรรมและวิถีชีวิตของชาวนา บทบาทในการจัดการด้านภูมิศาสตร์, สุนทรียศาสตร์, การคงไว้ซึ่งวัฒนธรรม และคุณภาพของสังคม ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศนั้นไม่ยินยอมที่จะทำลายภูมิภาคชนบทของตนเอง

การกำหนดราคาค่าน้ำให้เป็นค่าภาษีที่ตายตัวนั้นสอดคล้องกับความสัมพันธ์ของรายได้ที่มั่นคง (ราคาข้าว) กับผลการผลิต (ความน่าเชื่อถือของอุปทานของน้ำ) ดังนั้นจึงสรุปได้ในมุมกว้างว่า จะต้องทำการกำหนดราคาค่าน้ำโดย ทำการพิจารณาราคาข้าวกับการตลาดเป็นกรณีพิเศษ, ทำการวางแผนเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ, ทำการจัดสรรให้มีความน่าเชื่อถือ, และการมีส่วนร่วมของชาวนา สิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องปฏิบัติก่อนก็คือกำหนด “การบริการ” หรือ “สิทธิ” และสิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ในสภาวะปัจจุบัน การควบคุมระบบที่บกพร่องนั้น (รวมถึงหลักเกณฑ์ทางด้านเทคนิคและการเมืองด้วย) ไม่สามารถทำให้เกิดความมั่นใจและความน่าเชื่อถือในแผนการและทำให้ผู้ใช้ต้องหาวิธีเข้าไปใช้น้ำจากแหล่งต่าง ๆ โดยทั่วไป (ในแง่ของปริมาณ, คุณภาพ, ช่วงเวลา และระดับน้ำ)

ความกังวลที่เกิดขึ้นจากการคาดหวังการปฏิรูปราคาค่าน้ำก็คือ การปฏิรูปเกิดจากแรงกดดันจากภายนอกมากกว่าที่จะเกิดจากการตระหนักในสถานการณ์น้ำที่รุนแรงจากภายใน ประสบการณ์จากประเทศอื่น ๆ ได้สอนว่าความสำเร็จที่จำกัดสามารถคาดหวังได้ในบริบทที่ทั้งฝ่ายบริหารและนักการเมืองนั้นกระทำการอย่างเสียไม่ได้หรือไม่ก็ไม่ลงมือกระทำการเลย วัตถุประสงค์และภาระ

ทางการเมืองได้รับการเสนอว่าสามารถที่จะทำการทดสอบและสังเกตอย่างเหมาะสมได้โดยการควบคุม การสูบน้ำบาดาลของพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ก่อนที่จะขยายวงออกไปสู่รูปแบบของการเก็บภาษีที่ ซับซ้อนมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นภัยต่อการก่อตั้งตลาดแหล่งน้ำในด้านหนึ่ง และลักษณะเฉพาะของ ตลาดในอีกด้านหนึ่งแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการขยายการตลาดนั้นมีข้อจำกัดมากกว่าที่มีแนะนำ อยู่ ในรายงาน ประเทศไทยเป็นตัวอย่างของบริบทขนาดใหญ่ที่รวมถึงการขยายตัวของการชลประทาน ในพื้นที่ขนาดกลาง-ใหญ่ในเอเชีย ประเทศไทยแสดงถึงสถานการณ์ที่ไม่สามารถวัดจำนวนน้ำตาม มาตรฐานได้ เนื่องจากมีพื้นที่นาขนาดเล็กจำนวนมากที่มีวิธีการใช้น้ำที่แตกต่างกันและต่างก็ทำการ เพาะปลูกข้าวในฤดูฝนที่มีความเสี่ยงทางสภาพแวดล้อมและข้อจำกัดทางด้านการตลาด, มีข้อเสีย ทางด้านกฎหมายและสภาพแวดล้อมขององค์กรกับการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะอยู่ใน สถานะที่จะได้ผลกำไรจากกลไกระบบนี้ อย่างน้อยที่สุดก็ในอนาคตอันใกล้

อย่างไรก็ตามข้อดีของการเชื่อมต่อระหว่างโครงสร้าง, การจัดการ, องค์กร และการเงินต่างก็ ได้รับการยอมรับ การปฏิรูปเป็นหลักเกณฑ์เดียวในระบบที่จะให้ผลที่ล้มเหลวหรือพลิกผันไปในทางตรง ข้ามได้ ถึงแม้ว่าระบบขายส่งน้ำจะยังเป็นไปได้ยาก แต่ก็ระบบนี้ก็อาจเป็นทางแก้ไขปัญหาทางเดียวที่ สามารถนำมาใช้ได้หากพิจารณาให้ครอบคลุมโครงสร้างของการปฏิรูป ในกรณีนี้เรามองการกำหนด ราคาค่าน้ำในฐานะที่เป็นมาตรการที่มีอำนาจผูกพันทางสัญญาระหว่างกรมชลประทานกับผู้ใช้ น้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยของกระบวนการความร่วมมือที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรมมากกว่าความมีประสิทธิภาพ

สาเหตุอื่น ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของการประหยัสน้ำ, การฟื้นฟูราคา หรือ การจัดสรรน้ำระหว่าง กลุ่มนั้นไม่มีความเกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก แม้แต่กับหลักทฤษฎีเองก็ตาม ความเสี่ยงก็คือการนิยามสิ่งที่ ไม่ควรทำ ซึ่งสามารถนำไปสู่ต้นแบบการเรียกเก็บภาษี giving insufficient consideration to the Thai context is high ความหวาดหวั่นจากการเรียกเก็บภาษีทำให้องค์กรและการก่อตั้งทางการเมืองจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องขจัดความกระตือรือร้นที่มากเกินไปและควรจะมีสุขุมรอบคอบในการค่อย ๆ ทำ การปฏิรูป ทำการทดสอบในพื้นที่นำร่อง และการตระหนักอย่างถ่วงถ่วงในการก่อสร้าง การอบรม การ ต่อรอง และการอภิปรายกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด รวมทั้งนักการเมืองด้วย กระบวนการนี้ควร จะได้รับการออกแบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อองค์กรกลุ่มแม่น้ำเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ใช้ทุกท่าน และให้มี อำนาจพอเพียง มีการสนับสนุนทางด้านกฎหมายและการเมือง และอนุญาตให้ทำการควบคุม จัดสรร และจัดการทรัพยากรน้ำได้

1. บทนำ

น้ำเป็นปัจจัยสำคัญของพื้นที่ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีความสัมพันธ์กับมนุษย์มายาวนานในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิต (Rigg, 1992) โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมที่เป็นที่ลุ่มแม่น้ำและหุบเขาเช่นนี้ ทำให้ภูมิภาคนี้มีลักษณะเป็นเหมือนขามข้าว น้ำในประเทศไทยเปรียบเสมือนเป็นของขวัญที่กษัตริย์ทรงพระราชทานให้โดยใช้ทรงอำนาจต่อรองมาจากธรรมชาติ การชลประทานก็คือการทำให้ความเชื่อเรื่องนี้เป็นรูปร่างขึ้นมา เทศกาลลอยกระทงในเดือนพฤศจิกายนได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับน้ำ โดยประชาชนจะพากันลอยกระทงไปตามแม่น้ำเพื่อขอลสิ่งต่าง ๆ และแสดงความขอบคุณต่อพระแม่คงคาที่ได้นำชีวิตมาให้ จวบจนถึงปัจจุบันพื้นที่ที่มีประชากรน้อยยังคงใช้น้ำที่เป็นแหล่งเปิดได้อย่างเสรี ด้วยเวลาที่จำกัดธรรมชาติอาจจัดหาน้ำให้ได้ไม่สม่ำเสมอทำให้เกิดความเสียหายแก่นาข้าว หรืออาจมีแนวโน้มทำให้เกิดน้ำท่วม แต่บ่อยครั้งที่จำนวนน้ำที่มากเกินไปทำให้เกิดการบรรเทาปัญหาอย่างเฉียบพลันได้ จึงเป็นการยากที่จะเห็นคุณค่าของทรัพยากรที่บางครั้งก็เป็นตัวสร้างปัญหาคือทำให้เกิดน้ำท่วมเสียหายมากมายมหาศาล

ประเทศในมรสุมเขตร้อนมีลักษณะภูมิประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยน้ำ แต่ในความเป็นจริงที่เห็นได้ชัดก็คือ ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เป็นประเทศผู้นำในการประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในปัจจุบัน ยกเว้นบริเวณพื้นที่ภาคใต้และพื้นที่ป่าชายแดนของประเทศ ข้อมูลทางด้านอุทกศาสตร์แสดงให้เห็นว่าปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปีของประเทศไทยอยู่ระหว่าง 1,100 มม. ถึง 1,600 มม. เท่านั้น (ESCAP, 1991) มรสุมกำลังเบาบางบางส่วนทำให้ประเทศไทยมีน้ำใช้มากเกินไปจนจำเป็นถึงครึ่งปี ในขณะที่ช่วงเวลาที่เหลือน้ำจะได้รับการปล่อยจากเขื่อนเก็บกักน้ำทั้ง 28 เขื่อน หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ไม่มีการควบคุมทรัพยากรน้ำในประเทศไทย และมีการขาดศักยภาพที่ดีในการเก็บกักน้ำและจัดตั้งกฎเกณฑ์การใช้น้ำ ทั้ง ๆ ที่จำนวนประชากรทั้งหมดในขณะนั้นน้อยกว่า 18 ล้านคน และพื้นที่ส่วนใหญ่ทางตอนบนของประเทศยังเต็มไปด้วยป่าไม้ อย่างไรก็ตามในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรอย่างมาก (62 ล้านคนในปี พ.ศ. 2543) ทั้งในเมืองใหญ่ (ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร [BMA] มีประชากรอาศัยอยู่ 10 ล้านคน) การพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำ (มีเขื่อนทั้งหมด 28 เขื่อน เก็บกักน้ำได้ 66 พันล้าน m^3) การขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูก (52 ถึง 130 ล้านไร่) และพื้นที่การชลประทาน (32 ล้านไร่ หรือ 25% ของพื้นที่เกษตรกรรมทั้งหมด) อย่างไรก็ตามในแต่ละปีจะมีน้ำเหลือเก็บอยู่ในเขื่อนเพียง 15% ของจำนวน 200 พันล้าน m^3 เท่านั้น (ESCAP, 1991)

โดยทั่วไปการพัฒนาพื้นที่ชลประทานและพื้นที่เมืองจะเกิดขึ้นตามแหล่งน้ำโดยเฉพาะแม่น้ำเจ้าพระยา (ดูรูปที่ 1) พื้นที่การชลประทานได้ถูกพัฒนาจนมากเกินความสามารถหรือศักยภาพของแหล่งน้ำที่มีอยู่ สังเกตได้ว่าการขยายตัวของพื้นที่กรุงเทพมหานครก็เกิดขึ้นจากการแบ่งปันทรัพยากรน้ำมาใช้เช่นกัน การแก่งแย่งน้ำที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำซ้ำแล้วซ้ำอีกในหน้าแล้ง ซึ่งไม่เพียงแต่มีผลกระทบอย่างมากต่อการเพาะปลูกข้าวแต่ยังมีผลกระทบต่อการส่งน้ำให้กับเมืองหลวงด้วย (ในปี พ.ศ. 2537 และ ปี พ.ศ. 2542) ได้มีการพัฒนาความคิดเห็นขึ้นมาสี่ประการเพื่อตอบสนองความหวังที่มีเพียงน้อยนิด ดังนี้

ประการแรก เป็นแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งประกาศโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและนักต่อสู้เพื่อสังคม มีใจความว่าน้ำเป็นผลประโยชน์ของสังคม การใช้น้ำอย่างเสรีเป็นสิทธิมนุษยชน ดังที่นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้แสดงความคิดเห็นไว้ ดังนี้ "ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ - เป็นสิ่งจำเป็นต่อทุก ๆ สิ่ง และไม่ควรที่จะได้รับการบริหารโดยกลไกทางการตลาด มิเช่นนั้นน้ำจะไม่ได้ไหลโดยธรรมชาติ แต่ไหลไปตามอำนาจของการซื้อ การซื้อขายน้ำไม่ควรได้รับการอนุญาต เพราะสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน" ความคิดเห็นนี้สะท้อนความคิดของชาวบางกลุ่ม ผู้ซึ่งสงสัยว่าทำไมพวกเขา "ต้องเสียค่าน้ำที่แผ่นดินและพื้นป่ามอบให้พวกเขา" (The Nation, 11 มิถุนายน 2543)

ประการที่สอง เป็นทัศนคติที่ได้รับความนิยมถึงสาเหตุ นำเสนอโดยผู้ให้ทุนระหว่างประเทศ ซึ่งก็คือ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ร่วมกับองค์กรบริหารชุมชนบางแห่งทั้งโดยสมัครใจและไม่สมัครใจ พวกเขาได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจและการจัดการอุปสงค์' กล่าวว่าการจะประหยัดน้ำได้นั้นต้องมีการคิดค่าน้ำ (ผู้ใช้จะมีเหตุจูงใจในการลดการบริโภคน้ำ) และการจัดการที่ได้รับการพัฒนาแล้ว ความแตกต่างของผู้บริโภคน้ำโดยเฉพาะในหน่วยเศรษฐกิจที่แตกต่างกันนั้นจะได้รับการควบคุมโดยกลไกพื้นฐานทางการตลาดที่ดีที่สุด

ประการที่สาม ส่วนมากได้รับการสนับสนุนจากองค์กรเพื่อชุมชนในประเทศไทย เป็นทัศนคติที่สนับสนุนการแก้ไขทางด้านการจัดการมากกว่าที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการอุปสงค์¹ กฎหมายใหม่มีจุดประสงค์เพื่อให้อำนาจในการควบคุมกับองค์กรบริหารต่าง ๆ ในประเด็นของน้ำ มีการกำหนดรายละเอียดของทิศทางในปีที่ผ่านมา ซึ่งเห็นได้ชัดจากร่าง "กฎหมายทรัพยากรน้ำ" สองฉบับ (Christensen and Boon-Long, 1994) ที่สำคัญยังเน้นถึงความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในด้านแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรลุ่มน้ำ และยังได้มีการหารือเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำมาระยะหนึ่งแล้ว

ประการสุดท้าย ค่อนข้างที่จะเป็นแนวคิดดั้งเดิม เสนอโดยองค์กรเฉพาะทาง (และที่ปรึกษาต่าง ๆ) ซึ่งเห็นว่าปัญหาการขาดแคลนน้ำสามารถแก้ไขได้โดยการเพิ่มอุปทานผ่านกระบวนการพัฒนาทรัพยากรน้ำ รวมถึงการสร้างเขื่อนใหม่และการสร้างคลองส่งน้ำจากแม่น้ำสาละวินและแม่น้ำโขงด้วย แนวคิดนี้ได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มอนุรักษ์เพื่อสิ่งแวดล้อมและยังทำให้ผู้ให้ทุนค่อย ๆ หดความสนใจไป เพราะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการสร้างและเพิ่มปริมาณน้ำ อย่างไรก็ตามก็ดูเหมือนว่าหน่วยงานราชการบางส่วนจะให้ความสนใจในเรื่องนี้ ด้วยเหตุผลที่เป็นที่ทราบกันดีอยู่ คือ ผลประโยชน์ทางด้านการเมือง การเงิน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม (Christensen and Boon-Long, 1994; Repetto, 1986)

ในขณะที่ข้อถกเถียงเรื่องโอกาสในการเก็บค่าน้ำเป็นเรื่องที่เก่าไปแล้ว ข้อขัดแย้งเหล่านี้ก็กลับได้ข้อยุติ ประเด็นนี้เป็นที่สนใจตามประกาศการให้ทุนของ ADB กับประเทศที่มีเงื่อนไขตรงตามหลักการ

¹ เว็บไซต์ของการประปานครหลวงมีข้อเสนอหลาย ๆ หน่วยงานว่าสามารถมีความคิดเห็นที่ปะปนกันได้ เช่น "น้ำประปาไม่ใช่สินค้า แต่เป็นสิ่งที่ได้มาจากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นน้ำจึงเป็นสิ่งล้ำค่าที่ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของ"

คือ เรื่องกระบวนการในการกำหนดราคาค่าน้ำ การถกเถียงของชุมชนเองก็ยังมีความสับสนคลุมเครือ เนื่องจากความแตกต่างโดยธรรมชาติทางเศรษฐกิจ ทั้งข้อถกเถียงเหล่านี้ก็ยังสามารถยกขึ้นมา สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้ได้ เห็นได้ชัดเจนจากบทความตามหน้าหนังสือพิมพ์ บทสัมภาษณ์ รายงานของบริษัทที่ปรึกษา และข้อเขียนขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ตัวแทนของกรมชลประทาน (RID) สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ONWRC) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ องค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะ ADB มักจะแถลงการณ์สวนทางกันและแสดงให้เห็นถึงทัศนคติที่ เปลี่ยนแปลงในช่วงเวลานั้น การตรวจสอบเจตนารมณ์ของทางราชการที่ได้รายงานไว้ในหนังสือพิมพ์นั้น ได้ให้มาตรการความไม่แน่นอนในข้อถกเถียง, ธรรมชาติโดยทั่วไปของการถกเถียงและการขาดความลง รอยกันแม้แต่ในหน่วยงานบริหารเอง ยกตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมที่คาดว่าจะต้องได้รับการชำระจาก ชาวนาที่มีการพัฒนาที่ดิน, จากกลุ่มคนที่ขอให้ “มีการส่งน้ำให้เป็นพิเศษ”, จากชาวนาที่ทำนาเพื่อหวัง ผลกำไร และผู้ใช้ที่ไม่ได้ทำการเกษตร, จากผู้ที่ปลูกอ้อย และผู้ที่เลี้ยงกุ้ง ซึ่งเป็นผู้ที่ “มีความเต็มใจที่จะ เสียค่าธรรมเนียม” ในขณะที่ “ชาวนาที่ยากจนและมีพื้นที่ทำนายน้อย” ได้รับการยกเว้น (มีช่องว่างในการ ตีความมากเกินไป) นอกจากนี้คำอธิบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูราคา ค่าธรรมเนียมในการบริการและการ เพิ่มประสิทธิภาพ ก็ยังไม่ชัดเจนและไม่แน่นอน²

รายงานฉบับนี้ได้พยายามที่จะคลี่คลายข้อถกเถียงและเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่นำเสนอ โดยองค์กรต่าง ๆ และเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจว่าควรทำอย่างไร สำหรับการเปลี่ยนแปลง การปรับตัว หรือแก้ไขในแนวคิดและการแก้ปัญหาที่ดี โดยสามารถนำมาปฏิบัติได้ทั่วไป ข้อถกเถียงทั้ง 4 ประการ ตามที่ได้กล่าวมานั้นสามารถพบเห็นได้ทั่วไป ประเทศที่เพิ่มจำนวนขึ้นในปัจจุบันกำลังประสบปัญหา ในเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่สามารถหลีกเลี่ยงจากการขาดแคลนน้ำได้โดยการ บัญญัติกฎหมาย เพื่อยกระดับการบริหารและเพิ่มศักยภาพในการควบคุมการแบ่งปันทรัพยากรที่จำเป็น ต่อชีวิตที่มีไม่มากและไม่แน่นอนนี้ อีกนัยหนึ่งคืออะไรก็ตามที่เสี่ยงต่อความสูญเสีย นั้นเหมาะสมอย่าง ยิ่งที่จะได้รับการจัดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของแหล่งน้ำจากแหล่งน้ำธรรมดาในพื้นที่เกษตรกรรมที่ มีประชากรเบาบางมาสู่สถานะของการจัดการทรัพยากรเพื่อใช้ร่วมกันในโลกที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยต้อง เคารพต่อสิ่งแวดล้อม ความเสมอภาค และประสิทธิภาพขั้นพื้นฐาน

² มีการประกาศอย่างต่อเนื่องมาตลอดว่า “ชาวนาธรรมดาจะได้รับการยกเว้น [ค่าธรรมเนียม]”, ค่าธรรมเนียมจะเก็บ “จากชาวนาในพื้นที่ ที่มีระบบการชลประทานที่สมบูรณ์” (Bangkok Post, 13 มกราคม 2542), “เฉพาะผู้ที่ปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น อ้อย และทุเรียน เท่านั้นที่ สามารถจ่ายค่านี้ได้” (Bangkok Post, 15 มกราคม 2542), “ค่าธรรมเนียมจะเก็บจากผู้ที่ต้องการการส่งน้ำเป็นพิเศษนอกเหนือไปจาก ปริมาณปกติที่ได้รับจากการชลประทาน” (Bangkok Post, 19 กุมภาพันธ์ 2542), “ADB เลิกล้มความต้องการที่จะให้ชาวนาชำระค่าน้ำ จากการชลประทานแทนเงินกู้เพื่อการพัฒนาการเกษตร” (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ กล่าวใน Bangkok Post, 23 กุมภาพันธ์ 2542), “the Minagri เห็นพ้องต้องกันที่จะเริ่มเรียกเก็บค่าน้ำจากผู้ปลูกอ้อยและผู้ที่ทำฟาร์มกุ้ง ซึ่งเป็นผู้ ที่ยินดีจะจ่ายค่าสำหรับการบริการส่งน้ำถึงพื้นที่ ส่วนชาวนาที่มีพื้นที่น้อยที่ใช้น้ำจากระบบชลประทานชุมชนและคลองส่งน้ำจะได้รับการ ยกเว้น” (The Nation, 10 มิถุนายน 2542), “รัฐบาลและ ADB ได้ตกลงกันว่าผู้ที่ใช้น้ำจากการชลประทานจะต้องเสียค่าน้ำในราคาที่ เหมาะสม แต่ไม่นับรวมชาวนาที่มีพื้นที่น้อยและชาวนาที่ยากจน” (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ฯ นายปองพล อดิเรกสาร กล่าวใน The Nation, 14 มิถุนายน 2542), “ชาวนาอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หลังจากที่ยุติทรัพยากรน้ำได้รับการอนุมัติโดยสภา” (ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กล่าวใน The Nation, 23 เมษายน 2543), “ชาวนากลุ่มเล็ก ๆ ที่ยากจนที่ ต่อสู้เพื่อความอยู่รอด จะได้รับการยกเว้นการเก็บค่าน้ำ (...) เบ้าหมายคือ ผู้ใช้น้ำกลุ่มใหญ่จากคลองชลประทาน เช่น สนามกอล์ฟ บ้านพักอาศัย โรงงานอุตสาหกรรม และ ฟาร์มเพื่อการค้าต่าง ๆ ที่ทำกำไรได้อย่างมหาศาล เท่านั้น” (The Nation, 6 พฤษภาคม 2543), “ค่าธรรมเนียมไม่ใช่ภาษี แต่เป็นค่าบริการที่ต้องได้รับการชำระจากผู้ที่ใช้บริการ” (Bangkok Post, 11 มิถุนายน 2543)

ในช่วงปี พ.ศ. 2503 และ 2513 เป็นช่วงที่สภาวะความกดดันในเรื่องน้ำยังมีอยู่เพียงเล็กน้อยนั้น การเน้นความสำคัญได้เน้นไปในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างและเทคโนโลยีพื้นฐาน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าเทคนิคเพียงอย่างเดียวไม่สามารถจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ที่เติบโตขึ้นได้ จึงเน้นความสำคัญไปที่หลักเกณฑ์ขององค์กร การมีส่วนร่วมของชาวนา หน่วยงานที่ประสานงานกับชาวนา และศักยภาพในการก่อสร้าง วิธีการเหล่านี้แม้ว่าจะประสบความสำเร็จ แต่ปรากฏว่าความหลากหลายทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นอุปสรรคในการวางแผนการแก้ไขปัญหาที่อาจนำมาใช้ปฏิบัติได้กับพื้นที่ขนาดใหญ่ด้วยการลดค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง ซึ่งนำไปสู่ความสนใจในการวางแผนและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เพิ่มขึ้น คาดกันว่าสภาวะที่ขาดความสมดุลนี้สามารถแก้ไขด้วยกลไกทางการตลาดและราคาที่เหมาะสม

แนวคิดทั้งหมดนี้ได้รับการทบทวนสำหรับบริบทของประเทศไทย อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงส่วนใหญ่จะอยู่ที่ศูนย์กลาง คือ กลุ่มน้ำเจ้าพระยา (30% ของประเทศ) โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลางซึ่งเป็นพื้นที่ชลประทานที่สำคัญในฤดูแล้ง (75%) ประเด็นที่มีความรุนแรงและเกี่ยวโยงกันนี้ได้รวมถึงการจัดสรรน้ำที่ไม่พอเพียงในฤดูแล้ง การเติบโตของความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำจากพื้นที่ชุมชนเมืองและอุตสาหกรรม และการสูบน้ำบาดาลมาใช้มากเกินไปของพื้นที่กรุงเทพ ฯ ประเด็นแรกจะได้รับการกล่าวถึงโดยส่วนใหญ่ (บทที่ 2, 3, 4 และ 6) ในขณะที่สองประเด็นหลังจะได้นำมาอภิปรายเมื่อมีผลกระทบในการจัดสรรน้ำระหว่างกลุ่มและปัญหาขององค์กร (บทที่ 5 และ 7)

2. ภาวะการขาดแคลนน้ำ สาเหตุ และวิธีการแก้ไข

มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ในระบบเปิดการนำกลไกทางการตลาดมาใช้พัฒนาการจัดสรรทรัพยากร หรือแม้แต่การเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการใช้น้ำนั้นมีผลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ปัจจัยเหล่านี้มีอิทธิพลในการกดดันให้ใช้น้ำจากแหล่งในระดับต่ำ (Smith et al., 1997 และ World Bank, 1993) ดังนั้นก่อนอื่นจำเป็นต้องพิจารณาว่าประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำได้อย่างไร ให้คำจำกัดความ และปรับให้เข้ากับการเข้าใจ

อันดับแรกแสดงว่าการขาดแคลนน้ำมีขอบเขตอยู่เพียงไม่มากในฤดู แม้จะมีช่วงแล้งสั้น ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาเล็กน้อยในการปลูกพืชเสริมที่ต้องการน้ำ ความจริงแล้วน้ำโดยส่วนใหญ่มาจากน้ำฝนหรือมาจากแม่น้ำซึ่งเป็นการไหลตามธรรมชาติที่ไม่สามารถควบคุมได้ (ไม่ใช่ในที่เก็บกักไว้ในเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ) มาจากตอนบนของพื้นที่ชลประทาน โดยทั่วไปการจัดการน้ำมักจะมีขึ้นเพื่อจำกัดการไหลของน้ำและป้องกันน้ำท่วมมากกว่าเพื่อการจัดส่งน้ำ หรืออีกนัยหนึ่งคือการอนุรักษ์น้ำนั้นไม่ใช่ประเด็น³

ในช่วงฤดูแล้ง ความต้องการใช้น้ำมักจะมีสูงกว่าศักยภาพของน้ำในแม่น้ำหรือน้ำที่มีอยู่ โดยเฉพาะในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำบางสายในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในแม่น้ำเจ้าพระยา มีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำหลัก 2 แห่ง คือ เขื่อนภูมิพล ในปี พ.ศ. 2507 และเขื่อนสิริกิติ์ ในปี พ.ศ. 2515 และการตั้งแผนการชลประทานขนาดใหญ่ในปี พ.ศ. 2495 (ดูรูปที่ 1) ได้ทำให้เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “สร้างใหญ่เกินขนาด” (World Bank, 1990) หมายถึงศักยภาพในการผลิตและโครงสร้างที่มีนั้นมากกว่าศักยภาพในการส่งน้ำของเขื่อน ปัญหาในการส่งน้ำ (เมื่อไร ที่ใด ให้กับใคร และน้ำปริมาณเท่าใดที่จะส่ง) นั้นเป็นเรื่องที่สำคัญเนื่องจากแหล่งน้ำที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการ

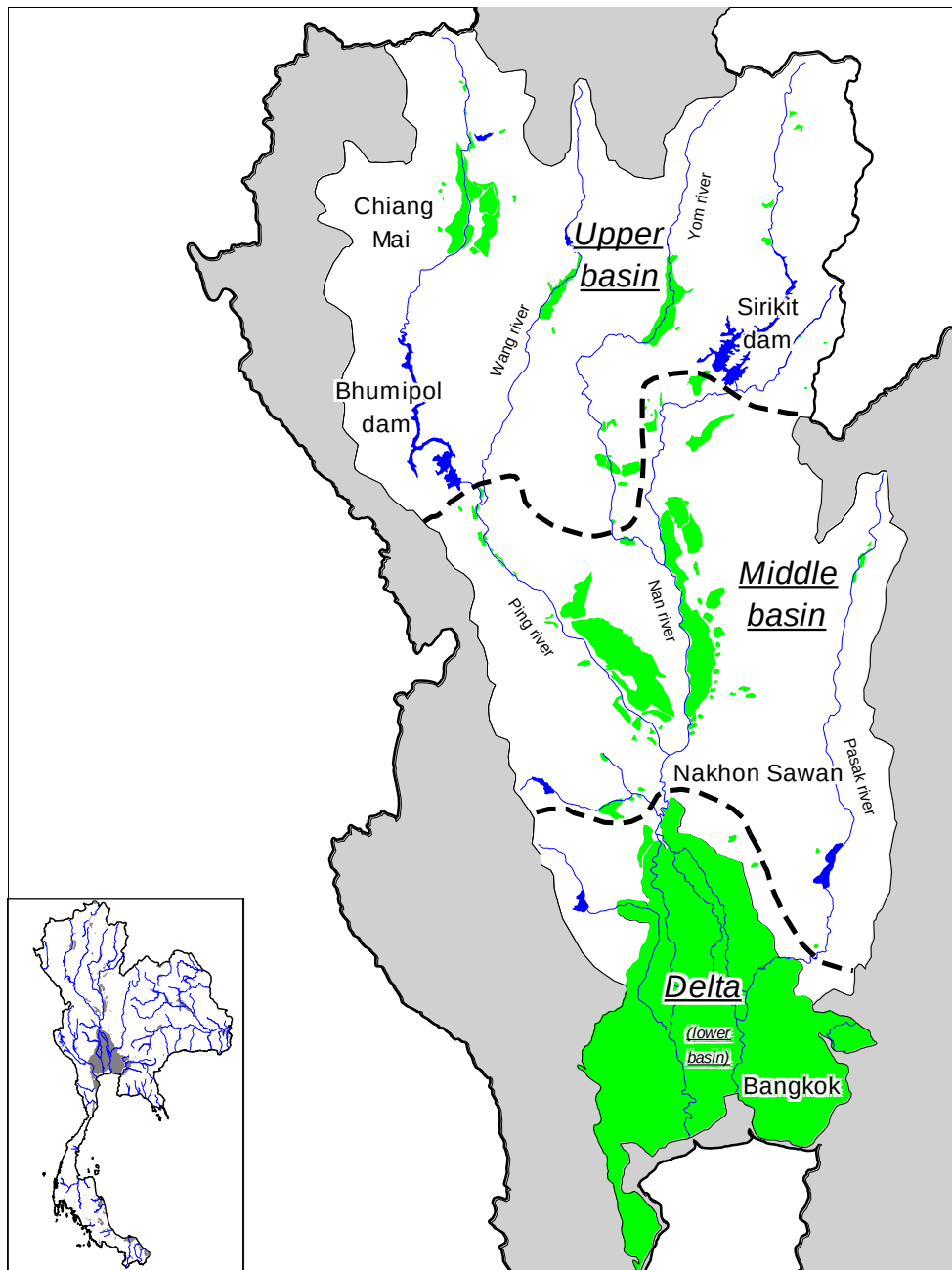
ลุ่มน้ำเจ้าพระยาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง (ดูรูปที่ 1) คือ ลุ่มน้ำตอนเหนือหรือตอนบน (พื้นที่เก็บกักน้ำจากแม่น้ำวังและแม่น้ำยมของเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์) ลุ่มน้ำตอนกลาง (พื้นที่เก็บกักน้ำของเขื่อนเรื่อยมาจนถึงจังหวัดนครสวรรค์) และลุ่มน้ำตอนล่าง (ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ) น้ำที่ไหลเข้าเขื่อนในแต่ละปีมีปริมาณลดลงจาก 11 พันล้าน ลบ.ม. เหลือแค่ 9 พันล้าน ลบ.ม. ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา (Molle et al., 2001) เนื่องจากปริมาณน้ำในธรรมชาติที่ลดลง (Banacha et al., 1998) การตัดไม้ทำลายป่า⁴ และการเติบโตของการใช้น้ำในภาคเหนือ⁵

³ สำหรับเกษตรกร อย่างไรก็ตามการอนุรักษ์น้ำเป็นประเด็นที่อยู่ในระดับของลุ่มน้ำ โดยเฉพาะเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มปริมาณน้ำให้มากขึ้นและสงวนน้ำไว้สำหรับฤดูแล้งโดยหลีกเลี่ยงการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองในฤดูฝน (ให้เกิดความสมดุลระหว่างการปล่อยน้ำจากเขื่อนกับความต้องการและการเปลี่ยนแปลงทางอุทกศาสตร์) รายละเอียดในเรื่องนี้ กรุณาดูที่ Molle et al. (2001a)

⁴ การตัดไม้ทำลายป่าทำให้อุทกวิทยาของแม่น้ำเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี (มีน้ำมากในฤดูฝน และมีน้ำน้อยในฤดูแล้ง) ซึ่งผลกระทบส่วนใหญ่จะเกิดในฤดูแล้งตามบริเวณที่เส้นทางน้ำในธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป เรื่องผลกระทบต่อการไหลของน้ำทั้งหมดในแต่ละปียังคงเป็นหัวข้อโต้แย้งอยู่

⁵ พื้นที่ชลประทานเกือบ 4 ล้านไร่ ได้ถูกสร้างขึ้นเมื่อ 40 ปีที่แล้ว

รูปที่ 1 แผนผังของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา (พร้อมทั้งเขื่อนหลักและพื้นที่ชลประทานในประเทศไทย)



การชลประทานในกลุ่มน้ำตอนบนนั้นแตกต่างจากช่วงบริเวณปากแม่น้ำ ที่ส่วนใหญ่จะใช้วิธีที่สืบทอดกันมา โดยการส่งผ่านน้ำจากภูเขาหรือหุบเขามาใช้ในชุมชน ซึ่งค่อนข้างเป็นวิธีที่เก่า ระบบดั้งเดิมนี้ในปัจจุบันกำลังเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปริมาณน้ำที่ลดลง (การทำลายป่า) มลพิษในพื้นที่ ความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มมากขึ้น (ตรงกันข้ามกับผู้ใช้น้ำที่ไม่ได้ทำการเกษตร) และความเปลี่ยนแปลงทางสังคม (การแทรกแซงของรัฐบาล การไม่ยอมรับความเป็นเอกภาพของกลุ่มเนื่องจากมีกิจกรรมที่หลากหลาย และมีโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นในระบบที่กว้างขวางขึ้น) (TDRI, 1994) การชลประทานในกลุ่มน้ำตอนกลางนั้นจะพบว่า มีทั้งโครงการขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่ได้รับการจัดการ

โดยกรมชลประทาน (RID) (พื้นที่ทั้งหมดประมาณ 1 ล้านไร่) ร่วมไปกับการชลประทานแบบกลุ่มที่อาศัยสถานีสูบน้ำตามแนวแม่น้ำ การชลประทานในบริเวณปากแม่น้ำได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน (DEDP)

ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการเปิดใช้งานสถานีสูบน้ำจำนวน 1,894 สถานีทั่วประเทศไทย โดยมีพื้นที่ชลประทานทั้งหมด 2,852,700 ไร่ แต่มีเพียง 228 สถานีเท่านั้นที่เปิดใช้งานในลุ่มน้ำปิงตอนล่างกับลุ่มน้ำน่านตอนล่าง (DEDP, 1999) เชื่อว่าการชลประทานส่วนบุคคลนั้นมีจำนวนไม่มากในบริเวณตอนกลางของลุ่มแม่น้ำ ในบริเวณพื้นที่ลุ่มปากแม่น้ำมีพื้นที่เกือบ 5 ล้านไร่ที่มีศักยภาพที่จะได้รับการชลประทานในหน้าแล้ง (สำหรับการปลูกพืชสองครั้งหรือสามครั้ง)

อุปสงค์จากพื้นที่ชุมชนเมืองนั้นมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นอุปสงค์เพิ่มขึ้นจาก 0.46 ล้าน ลบ.ม. ต่อวัน ในปี พ.ศ. 2521 เป็นประมาณ 7.5 ล้าน ลบ.ม. ต่อวัน ในปี พ.ศ. 2543 (เพิ่มขึ้นถึง 16 เท่าในเวลาเพียง 22 ปี) นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีการใช้น้ำบาดาลอีกประมาณ 3 ล้าน ลบ.ม. ต่อวัน โดยส่วนใหญ่จะใช้ในการอุตสาหกรรม (90% ของการนี้ขึ้นอยู่กับแหล่งน้ำใต้ดิน) (TDRI, 1990)⁶

การขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรงได้เกิดขึ้นมาหลายปีแล้ว โดยเริ่มต้นหน้าแล้งด้วยการที่น้ำในเขื่อนมีปริมาณที่ต่ำมาก ซึ่งทำให้ในหลาย ๆ ปีที่เกิดวิกฤตนั้นต้องลดจำนวนพื้นที่ในการเพาะปลูกลง เพราะต้องแจกจ่ายน้ำให้กับชุมชนเมืองด้วย การขาดแคลนน้ำจะเกิดขึ้นทันทีหากว่าปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ทะเลมีจำนวนไม่มากพอที่จะไปยับยั้งการรุกรานของน้ำเค็มได้ ทำให้น้ำกร่อยเข้ามาทำความเสียหายแก่พื้นที่ส่วนที่ดั่งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ เช่นที่เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2537

ความเข้าใจอย่างผิวเผินในสถานการณ์ของลุ่มน้ำเจ้าพระยานั้นสามารถดูได้จากรูปที่ 2 ซึ่งแสดงถึงวิวัฒนาการของการใช้น้ำและอุปสงค์ในขอบเขตกว้าง ๆ⁷ ถ้าหากไม่มีแหล่งน้ำเพิ่มขึ้น สิ่งที่จะแสดงให้เห็นชัดถึงการใช้น้ำเพื่อการเกษตรและความยืดหยุ่นในการใช้น้ำในช่วงเวลาที่น้ำสะสมในเขื่อนมีปริมาณลดลง คือ ด้วยการเติบโตของอุปสงค์ในพื้นที่กรุงเทพมหานครถึง 5% ต่อปี⁸ และน้ำเพื่อกิจกรรมการเกษตรในช่วงฤดูแล้งจะถูกตัดลงถึง 45% ในปี พ.ศ. 2558 การลดลงนี้มีผลกระทบอย่างสูงต่ออัตราการเติบโตของอุปสงค์ในบริเวณลุ่มน้ำตอนบน (+0.6 พันล้าน ลบ.ม. ตลอดระยะเวลา 15 ปี) และในบริเวณพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นั้นอุปสงค์มีการเพิ่มขึ้นเกือบ 10% ทุก ๆ ปี สามารถเห็นได้จากแผนภูมิว่าอัตราการเติบโต 7% ที่สม่าเสมอนั้นจะมีผลกระทบทันทีต่อปริมาณน้ำที่เหลืออยู่เพื่อการเกษตร ซึ่งสังเกตได้ว่าอุปสงค์มีการชะลอตัวลงในช่วง

⁶ การประมาณการอย่างเป็นทางการ (2 ล้าน ลบ.ม. ต่อวัน ซึ่งเชื่อว่าเป็นการประมาณการที่ต่ำเกินไป)

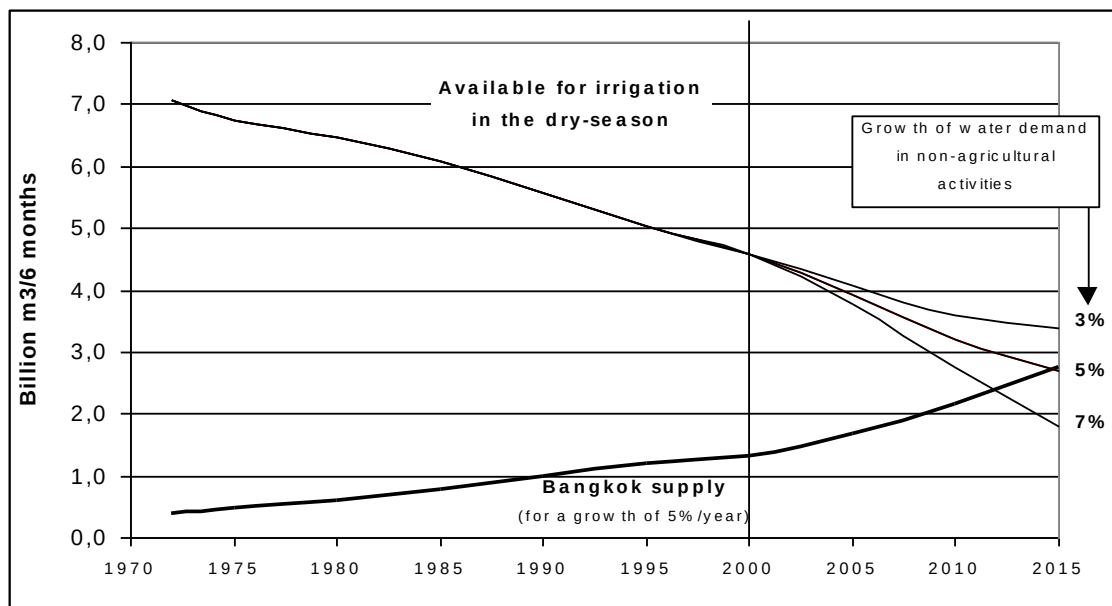
⁷ แผนภูมินี้แสดงแนวโน้มเฉลี่ยไม่ใช่ข้อมูลปีต่อปีที่มีความไม่แน่นอนสูง เนื่องจากความผันแปรของปริมาณน้ำในเขื่อนตอนต้นของฤดูแล้งอาจสรุปได้ว่าความต้องการบริโภคน้ำจากเขื่อนในฤดูฝนนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่การเพาะปลูกในฤดูแล้งจะได้รับน้ำจากน้ำส่วนที่เหลือหลังจากให้บริการชุมชนเมืองแล้วเท่านั้น ในอีก 25 ปีข้างหน้าปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนทั้งสองเขื่อนนี้จะลดลงไปถึง 1 พันล้าน ลบ.ม. (สมมติฐานในเชิงอนุรักษ์) แต่กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีการเติบโตขึ้นถึงปีละ 5% การนำน้ำจากแม่น้ำแม่กลองในปริมาณที่มากที่สุด 45 ลบ.ม. มาให้บริการในเขตพื้นที่ธนบุรีกำลังได้รับการพิจารณาอยู่ รวมไปถึงการลดปริมาณการใช้น้ำบาดาลในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครลง 50% ในอีก 10 ปีข้างหน้าด้วย รายละเอียดของสมมติฐานที่ได้เรียบเรียงแล้ว ดูได้จาก Molle et al. (2001a)

⁸ สมมติฐานนี้มีความสอดคล้องกันกับแผนงานของ NESDB แผนที่ 9 (พ.ศ. 2545-2550) คืออัตราการเติบโตอยู่ระหว่าง 5-6%

หลังของวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ก็สันนิษฐานได้ว่าในอีกสองสามปีถัดไปการลดลงของอุปสงค์จะเป็นเพียงแค่การเปลี่ยนเส้นโค้งในอัตราที่เท่าเดิม และทำให้แนวโน้มของช่วงกลางใช้การไม่ได้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Molle et al (2001a))

จากหลักฐานมีการยืนยันว่าชาวนาใช้น้ำถึง 85% ของน้ำที่มีอยู่ในช่วงฤดูแล้ง (ซึ่งโดยทั่วไปจำนวนเปอร์เซ็นต์นี้จะสามารถนำมาใช้เพื่อการควบคุมทรัพยากรน้ำในระดับประเทศได้) ซึ่งพวกเขาถูกล่ามว่าเป็นต้นเหตุของการขาดแคลนน้ำทั้งหมด หากชาวนาใช้น้ำจำนวนมากมายมหาศาลขนาดนั้น ก็น่าจะเป็นไปได้ว่า 1) ชาวนาไร้สิทธิการใช้ทรัพยากรของผู้อื่น และ 2) การสามารถใช้น้ำได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทำให้พวกเขาใช้น้ำอย่างสิ้นเปลือง เพียงเพื่อทำการเพาะปลูกข้าวเท่านั้น จึงเป็นชุมชนที่หิวกระหายน้ำแต่ให้มูลค่าผลผลิตที่ต่ำ (สถานการณ์นี้ถูกตอรองโดยการกดราคาข้าวในตลาดข้าว) องค์การนาชาติ (และบางครั้งก็เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น) ได้รายงานโดยทั่วไปว่าชาวนาเป็นพวกที่ใช้น้ำ “อย่างตะกระตะกราม” และแสดงให้เห็นแต่ “ความโลภในทรัพยากรน้ำ” เท่านั้น (The Nation, n.d.)

รูปที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานของน้ำในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาช่วงฤดูแล้ง



จากภาพลักษณ์ของชาวนาในฐานะที่เป็นตัวร้าย ซึ่งเป็นการโยนความผิดให้กับภาคการเกษตร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผลกระทบที่ตามมา คือ ชาวนาควรจะถูกพิชิตที่มีความต้องการน้ำน้อยกว่าข้าวและควรที่จะยกระดับการจัดการน้ำของตนด้วย เป็นความพยายามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะแนะนำ (โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นกรมชลประทาน) สรุปก็คือการปรับปรุงการจัดการไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเพราะคำพูดที่กล่าวกันว่าเป็นห่วงทรัพยากร แต่ต้องมีความสนใจในการที่จะคิดตั้งกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามได้มีการถกเถียงถึงมาตรการที่ได้เสนอมานี้ และแต่ละมาตรการก็มีความแตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์และความหมายซ้ำซ้อนกัน ดังนี้

1. มาตรการที่ 1 การดิ่งพฤติกรรมในการอนุรักษ์น้ำออกมา โดยใช้วิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม โดยการตั้งค่าใช้จ่ายให้กับแหล่งทรัพยากร เชื่อกันว่าวิธีนี้จะทำให้ผู้ใช้มีแนวโน้มในการบริโภคลดลง

2. มาตรการที่ 2 การฟื้นฟูค่าใช้จ่าย เนื่องจากการให้บริการน้ำนั้นมีค่าใช้จ่ายสูง (ส่วนมากเป็นเงินทุนของรัฐบาล) จึงมีแนวคิดว่าจะโอนค่าใช้จ่ายบางส่วนหรือทั้งหมดไปให้กับผู้ใช้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แทนที่จะโอนให้กับประชาชนทั้งหมด เช่น ในกรณีของไฟฟ้า หรือ การใช้น้ำของชุมชนเมือง การฟื้นฟูค่าใช้จ่ายอาจรวมไปถึงการฟื้นฟูเงินทุนด้วย (เงินจกจากการดำเนินงานโครงการ) และ/หรือ การดูแลรักษา (O & M) หรือการบริการที่ซับซ้อน

3. มาตรการที่ 3 สะท้อนถึงความหมกมุ่นของนักเศรษฐศาสตร์ในเรื่องการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้ที่สามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์และมูลค่าเพิ่มสูงสุดต่อน้ำปริมาตร 1 คิวบิกเมตร ซึ่งผู้ใดก็ตาม ที่สามารถให้ราคาได้สูงที่สุดต่อน้ำ 1 คิวบิกเมตร จะเป็นผู้ที่สมควรได้รับมูลค่าเพิ่มที่สูงที่สุดจากน้ำในทางกลับกันก็เช่นกัน เป็นการกล่าวถึงกลไกทางการตลาด และเป็นการปล่อยให้มือที่ล่องหนเป็นผู้จัดการจัดสรรน้ำใหม่ซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่ "ผลประโยชน์อันสูงสุดของสังคม" วัตถุประสงค์หลักในการอนุรักษ์น้ำก็จะประสบความสำเร็จโดยทางอ้อมด้วยการแข่งขันโดยนัยนี้

บทต่อไปจะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของมาตรการที่เสนอมาทั้ง 3 นี้ และจะวิเคราะห์ความเกี่ยวข้องกันของมาตรการที่มีความแตกต่าง รวมไปถึงเหตุผลและมาตรฐานที่สามารถนำมาปฏิบัติกับประเทศไทยได้ด้วย

3. การสูญเสียน้ำกับประสิทธิภาพในการชลประทาน: ความเข้าใจผิดบางประการ

ข้อเสนอที่ได้รับความนิยมในการพยายามแก้ไขปัญหาระบบชลประทานคือการประหยัดน้ำ โดยทั่วไปเป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าการสูญเสียน้ำนั้นได้กระจายไปทั่ว เนื่องจากน้ำมีราคาถูกหรือไม่มีราคาเลย บทพิสูจน์สำหรับทัศนคตินี้ก็คือปริมาณน้ำที่สามารถประหยัดได้อย่างมหาศาลนั้น จะสามารถนำมาแบ่งสรรได้อีกเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการที่ขยายตัวออกไป ดังที่นักสังเกตการณ์หลาย ๆ ท่านได้กล่าวไว้ว่า “เพราะไม่ได้มีการตั้งราคาน้ำอย่างเหมาะสม ทำให้การใช้น้ำเป็นไปโดยไร้ประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้บริโภคก็ไม่ได้มีแรงกระตุ้นให้เกิดการประหยัดน้ำ” (Christensen and Boon-Long, 1994)⁹ ซึ่งจะตั้งเป็นปัญหาในรายงานฉบับนี้ทั้งคำกล่าวของนักสังเกตการณ์นี้และศักยภาพของนโยบายที่เสนอเพื่อให้เพิ่มประสิทธิภาพ

หากย้อนกลับไปสู่ความเป็นจริงที่ว่าชาวนาเป็นผู้ที่ได้รับส่วนแบ่งทรัพยากรน้ำมากที่สุดในประเทศไทย แต่แล้วก็ใช้ไปจนหมดสิ้น หากตรวจสอบกระบวนการในการจัดสรรน้ำแล้วจะพบว่า ชาวนาไม่ได้มีสิทธิพิเศษหรือได้รับการปฏิบัติที่พิเศษกว่าผู้ใช้อื่น ๆ ในการรับส่วนแบ่งที่มากที่สุดไป แต่พวกเขาจะได้รับส่วนแบ่งก็ต่อเมื่อน้ำนั้น(ถ้ามี)เหลือจากการที่ได้แบ่งไปใช้ในกิจกรรมอื่น ๆ แล้ว บางครั้งอาจเกิดความเข้าใจผิดในเรื่องนี้ได้ว่าอาจมีคนบางกลุ่มบางพวกที่ดันร่นต่อสู่เพื่อให้ได้น้ำมาก่อนหรือแทนที่ ผู้อื่นดังเช่นที่เกิดขึ้นในการใช้น้ำในระบบเปิดที่ชาวนามีโอกาสที่จะสูบน้ำมาใช้ด้วยตัวเองโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม หากปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างถือสิทธิในการใช้น้ำจนใช้มากเกินไปปริมาณน้ำที่มีอยู่ในแม่น้ำแล้วก็จะเกิดการขัดแย้งกันขึ้นแน่นอน ซึ่งเห็นได้จากที่เกิดขึ้นในบริเวณอ่างเก็บน้ำบางแห่งของกลุ่มน้ำดอนบน ระบบการจัดสรรน้ำบางส่วน(หรือทั้งหมด)ได้รับการบริหารและควบคุมโดยหน่วยงานของชุมชน ดังนั้นความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นเนื่องจากการรับนโยบายมาเพื่อแบ่งปันน้ำให้กับผู้ใช้หลาย ๆ กลุ่ม

⁹ เรื่องนี้ดูเหมือนว่าจะเป็นความจริง ซึ่งสามารถดูตัวอย่างได้จากประกาศของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงเกษตร ฯ “น้ำควรจะได้รับ การกำหนดราคาถ้าต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำภาคเกษตรกรรม” (The Nation. 21 เมษายน 2543); “ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเกษตร มีความเห็นพ้องว่ามาตรการในการกำหนดราคาน้ำนั้นจะสามารถช่วยพัฒนาประสิทธิภาพในการใช้น้ำระหว่างกลุ่มชาวนาให้ดีขึ้นได้” (The Nation. 17 กุมภาพันธ์ 2542); ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กล่าวว่า “ในความเป็นจริงน้ำนั้นขาดแคลน และกลไกเดียวที่สามารถช่วยประหยัดน้ำและช่วยกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้น้ำได้ ก็คือการกำหนดราคาน้ำ” (The Nation. 23 เมษายน 2543); ที่ปรึกษาประจำภูมิภาคในประเทศไทยของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย กล่าวว่า “คำแนะนำสำหรับการดำเนินการระหว่างประเทศที่ดีที่สุดในการปรับปรุงการจัดการน้ำก็คือการกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ใช้น้ำ” (Bangkok Post. 11 มิถุนายน 2543); ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความคิดที่สอดคล้องกันทั้งหมดว่า “หากน้ำมีราคาถูก ก็จะถูกใช้อย่างสิ้นเปลือง” (The Economist, 1992); “การใช้น้ำของชาวนาเป็นการใช้น้ำที่สิ้นเปลืองอย่างมากเนื่องมาจากระบบที่ไม่มีการเรียกเก็บค่าน้ำ” (Kraisoraphong, 1995); “ในปัจจุบัน ชาวนาส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียค่าน้ำจากการชลประทาน ดังนั้นชาวนาจึงมีแรงกระตุ้นเพียงเล็กน้อยในการประหยัดน้ำหรือการใช้น้ำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการปลูกพืชที่ให้มูลค่าสูง จึงมีผลให้ประสิทธิภาพในการชลประทานต่ำกว่า 30%” (TDRI, 1990) เป็นต้น

ยกตัวอย่างในลุ่มน้ำเจ้าพระยา การปล่อยน้ำและการจัดสรรน้ำในฤดูแล้งได้รับการชี้ขาด และการตัดสินใจโดยกรมชลประทานเป็นส่วนใหญ่¹⁰ สิ่งสำคัญอันดับแรกในการจัดสรรน้ำก็คือการจัดสรรให้กับการใช้เพื่อกิจกรรมภายในครัวเรือนของพื้นที่ในเขตเมือง การจัดสรรเพื่อการอุตสาหกรรม และการจัดสรรเพื่อการป้องกันการรุกรานของน้ำเค็มบริเวณปากแม่น้ำ ความต้องการของภาคเกษตรกรรมนั้นจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับสุดท้าย ซึ่งจะได้รับการจัดสรรน้ำก็ต่อเมื่อมีน้ำเหลืออยู่ ซึ่งต้องต่อสู้กับปริมาณน้ำที่ไม่สม่ำเสมอในแต่ละปีและความแม่นยำของอุปทาน

สำหรับพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง ปริมาณน้ำที่ได้รับการปล่อยให้กับภาคเกษตรกรรมโดยทั่วไปอยู่ระหว่าง 2 ถึง 8 พันล้าน ลบ.ม. ในช่วงระยะเวลา 6 เดือนของฤดูแล้ง (มกราคม-มิถุนายน)¹¹ เมื่อไม่นานมานี้กรมชลประทานได้รับการท้าทายจากผู้ที่ปลูกข้าวในบริเวณพื้นที่ตอนกลางของลุ่มน้ำ โดยมีการเพิ่มปริมาณการใช้น้ำมากถึง 35% ของปริมาณน้ำทั้งหมดที่ปล่อยออกจากเขื่อนเลยที่เดียว อย่างไรก็ตามผลกระทบจากการสูญเสียการควบคุมนี้ได้ตกทอดไปยังพื้นที่ชลประทานบริเวณปากแม่น้ำ ที่จะได้รับส่วนแบ่งที่น้อยลง นั่นก็คือภาคเกษตรกรรมนั่นเอง

เป็นการไม่ถูกต้องที่จะกล่าวว่า ชาวนาใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองเพราะได้รับส่วนแบ่งที่มากที่สุด สถานการณ์นี้จะถูกต้องก็ต่อเมื่อภาคกิจกรรมอื่น ๆ ไม่เพิ่มระดับความต้องการของตนขึ้นมา และเพราะรัฐบาลได้ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในอดีตโดยอนุญาตให้การใช้น้ำเพื่อการผลิตสามารถทำได้บริเวณพื้นที่ชลประทาน การจัดสรรน้ำตามลำดับความสำคัญนั้นสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่สูงกว่าของการสิ้นเปลืองในภาคกิจกรรมอื่นที่ไม่ใช่ภาคเกษตรกรรม และเห็นได้ชัดว่าความต้องการใช้น้ำเพื่อกิจกรรมภายในครัวเรือนนั้นต้องได้รับความมั่นคงในทุกกรณี เนื่องจากน้ำมีความสำคัญในชีวิตประจำวัน

หลักฐานข้อที่ 2 คือการตรวจสอบว่าชาวนาใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จากที่ทราบกันว่าประสิทธิภาพของการชลประทานในประเทศนั้นมักจะต่ำกว่า 30% ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะไม่มีผู้ใดตั้งข้อสงสัยในทัศนคตินี้¹² ประเด็นแรกที่ต้องให้ความสำคัญ คือ สถานการณ์เช่นนี้มักพบในระบบของน้ำที่ไม่ใช่ระบบปิดซึ่งพบได้ทั่วไปในเขตร้อนชื้นเอเชีย (ซึ่งมีทรัพยากรมากมายเกินความต้องการ และอุปทานของน้ำมีเหลืออยู่) ระบบเปิดมักเป็นระบบที่ไม่ยอมรับการปรับปรุง เพราะปริมาณน้ำที่เหลืออยู่ไม่มากนัก ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการลดค่าใช้จ่ายและขนาดของการจัดการลง ด้วยเหตุนี้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายจึงมีแรงกระตุ้นเล็กน้อยเท่านั้นในการยกระดับการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีเส้นทางไม่มากที่จะ

¹⁰ ในฤดูแล้ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT) จะปล่อยน้ำตามตารางที่กำหนดโดยกรมชลประทาน (RID) ซึ่งไม่ค่อยได้ประโยชน์เท่าไร (โดยเฉพาะในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา) กับความต้องการที่มีมากกว่า (Molle et al., 2001)

¹¹ การขาดแคลนน้ำหรือความขัดแย้งในเรื่องน้ำนั้นจะเกิดขึ้นแต่ในช่วงฤดูแล้งเท่านั้น ดังนั้นการจัดสรรน้ำในช่วงฤดูนี้จึงเป็นประเด็นที่ได้รับการถกเถียง

¹² “ในปัจจุบันชาวนาส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียค่าน้ำจากการชลประทาน จึงมีแรงกระตุ้นเพียงเล็กน้อยในการประหยัดน้ำหรือใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพกับพืชที่ให้ผลผลิตสูง เป็นผลให้ประสิทธิภาพของการชลประทานต่ำกว่า 30% ผู้บริโภคและผู้ประกอบการในเมือง และผู้ใช้น้ำในการอุตสาหกรรมเสียค่าน้ำกันพอเป็นพิธีเท่านั้น ซึ่งไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนในการผลิต” (TDRI, 1991). หากมีการสนับสนุนฐานว่าน้ำที่ส่งให้กับพื้นที่ชลประทานนั้นสูญหายไปถึง 70% ก็น่าจะทราบได้ว่าน้ำปริมาณมากขนาดนั้นสูญหายไปไหน!

บังคับพวกเขายกระดับการปฏิบัติงาน トラบใดที่การจัดการแบบผิด ๆ ไม่ได้หมายถึงความไม่ยุติธรรม หรือสภาพแวดล้อมภายนอกที่ไม่อาจยอมรับได้ (น้ำท่วม, การรุกรานของน้ำเค็ม)¹³

ระบบอีกรูปแบบหนึ่งคือระบบปิด ไม่นานมานี้มีการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าการมุ่งประเด็นไปที่ความมีประสิทธิภาพต่ำในการใช้น้ำของพื้นที่เพาะปลูกหรือพื้นที่ระดับรองนั้นเป็นการเข้าใจผิดโดยสิ้นเชิง (Keller et al., 1996; Perry, 1999; Molden and Sakthivadivel, 1999) เมื่อวิเคราะห์ในระดับที่สูงขึ้นและในระดับลุ่มน้ำจะเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วหลาย ๆ ระบบมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเป็นที่ที่มีความสำคัญที่สุด) โดยส่วนใหญ่สิ่งที่นักวิจารณ์หลายท่านละเลยที่จะกล่าวถึงก็คือ ระบบเหล่านี้ไม่ได้มีความแตกต่างในการก่อให้เกิดการขาดแคลนน้ำเลย ในทางตรงกันข้ามพวกเขาได้มีการตอบสนองต่อการขาดแคลนน้ำโดยการค่อย ๆ พัฒนา พลิกแพลง วิธีในการนำน้ำมาใช้จากทุกที่ที่เขาสามารถหาพบได้ ในปัจจุบันไม่มีระบบแรงดึงดูดใดที่ได้ทำหน้าที่อย่างที่ได้ถูกออกแบบมา ประสิทธิภาพของเครื่องสูบน้ำแต่ละบุคคลได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อให้สามารถสูบน้ำจากคลอง คลองระบายน้ำ บ่อน้ำ และแหล่งน้ำบาดาลได้ และน้ำที่ไม่ได้ใช้เพียงปริมาณเล็กน้อยเท่านั้นที่จะไหลคืนสู่แหล่งน้ำที่ปลายทางของระบบ

ลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับระบบปิดในช่วงฤดูแล้ง คือ องค์ประกอบแรก น้ำที่ไหลย้อนกลับมาจากทุ่งนาหรือคลองส่วนใหญ่จะถูกนำกลับไปใช้อีกครั้งตามบริเวณแนวแม่น้ำ โดยเฉพาะจะเป็นประโยชน์มากกับบริเวณพื้นที่ที่ปลูกพืชสองครั้งซึ่งพบได้ตามแนวของทางระบายน้ำส่วนใหญ่จะถูกปิดประตูเพื่อเก็บกักน้ำที่ไหลอยู่ภายนอกและภายใน การสูบน้ำจากทางระบายน้ำมาใช้มักจะน่าเชื่อถือมากกว่าการพึ่งพาน้ำจากคลองซึ่งส่วนใหญ่จะถูกปิดประตูระบายน้ำเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้ในช่วงฤดูแล้ง หากพิจารณาประสิทธิภาพของการชลประทานในระดับสูงแล้ว จะพบว่าน้ำที่สูญเสียไปนั้นเป็นน้ำที่ระเหยไปจากแนวน้ำไหลหรือจากที่ดินที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูก ซึ่งในที่สุดน้ำเหล่านี้ก็จะไหลออกสู่ทะเล และปริมาณน้ำที่ไหลออกไปนี้ก็แทบจะไม่พอเพียงที่จะใช้ควบคุมมลภาวะและการรุกรานของน้ำเค็มที่บริเวณปากแม่น้ำ (ในช่วงหน้าแล้ง) นั่นก็หมายความว่าปริมาณน้ำที่สูญเสียไปมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น¹⁴ องค์ประกอบที่สองของการสูญเสียน้ำคือการแทรกซึม ปรากฏว่าการสูญเสียเช่นนี้คือการขุดแหล่งน้ำบาดาลเพื่อทำให้น้ำขึ้นหรือลึกลง ในขั้นแรกน้ำจะถูกสูบขึ้นมาใหม่ผ่านทางท่อและไม่นานก็จะไหลกลับลงสู่ระบบระบายน้ำซึ่งจะถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง ในขั้นที่สองน้ำจะไหลกลับสู่แหล่งน้ำบาดาลซึ่งไหลไปสู่พื้นที่กรุงเทพ ฯ ซึ่งทราบกันดีว่ามีการสูบใช้มากเกินไป เป็นผลให้พื้นดินอ่อนตัวลง ทำให้ต้องใช้งบประมาณอย่างมหาศาลในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบป้องกันน้ำท่วมและป้องกันความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม¹⁵ เพราะฉะนั้นจึงเป็นการเสี่ยงที่จะกล่าวว่าจำนวนน้ำที่สูญเสียไปจากการแทรกซึมในบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำไม่เพียงพอที่จะใช้ชดเชยจำนวนแหล่งน้ำบาดาลที่ร่อยหรอลงไปได้

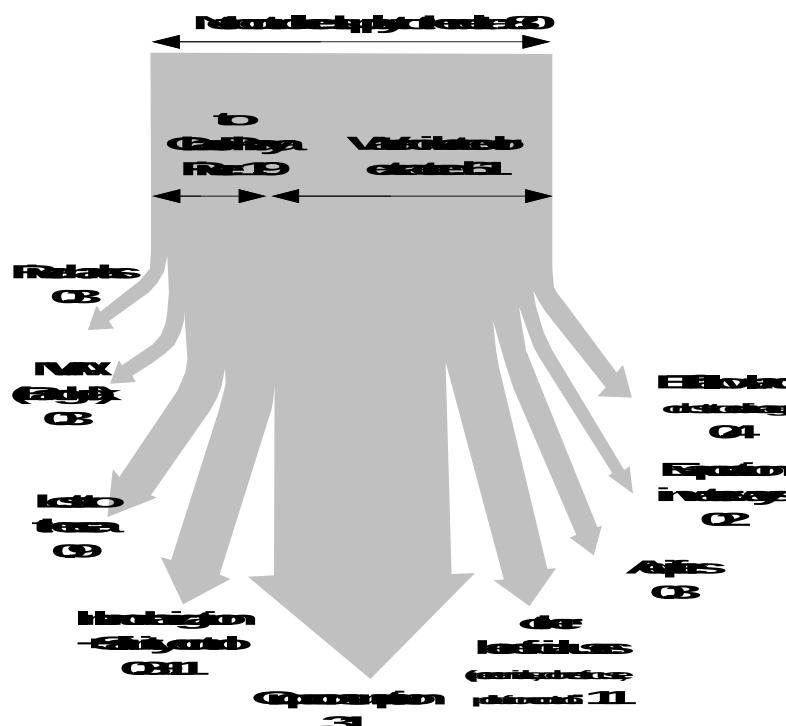
¹³ เช่น ลุ่มน้ำแม่กลองสามารถพิจารณาให้เป็นระบบเปิดได้ เพราะอุปทานมีมากกว่าอุปสงค์ถึงประมาณ 30%

¹⁴ หลายปีที่ผ่านมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT) อาจส่งน้ำโดยมีจุดประสงค์เพื่อการให้กำเนิดพลังงานเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นผลให้สูญเสียน้ำจืดลงสู่ทะเล อย่างไรก็ตามเหตุการณ์เช่นนี้แทบจะไม่เกิดขึ้นอีกเลยในช่วงฤดูแล้งในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา EGAT จะยังได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเรื่องนี้ แม้ในฤดูฝน ต่อไปหรือไม่ ได้มีการอภิปรายไว้ใน Molle et al. (2001a) การสูญเสียน้ำเช่นนี้ได้รับการเตือนและควบคุม จึงไม่สามารถกล่าวว่าเป็นต้นเหตุของการทำให้ประสิทธิภาพให้ต่ำลงได้

¹⁵ มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2538 ประเมินได้เป็นจำนวนถึง 5 แสนล้านบาท ซึ่งมีมูลค่าเท่ากับ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ!

รูปที่ 3 แสดงคุณภาพของน้ำ¹⁶เบื้องต้น แสดงว่าประสิทธิภาพโดยทั่วไปของน้ำที่ได้รับการควบคุม¹⁷มีประมาณ 88%

รูปที่ 3 คุณภาพเบื้องต้นของน้ำในฤดูแล้ง



แม้ว่าจะได้มีการพิจารณาตรวจสอบพื้นที่ชลประทานอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว ก็ยังยากที่จะพบวิธีการที่ได้รับการประนามว่าเป็นปฏิบัติที่ไร้ประโยชน์ สาเหตุหลักมาจากการที่ชาวนาส่วนใหญ่ซึ่งก็คือชาวนาทุกคนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำดอนล่างและชาวนาที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มน้ำดอนบนอีกประมาณ 60% สูบน้ำใช้โดยเครื่องสูบน้ำ (อาจเรียกได้ว่าพื้นที่ราบลุ่มอนุรักษ์ ซึ่งทั้งหมดมีการสูบน้ำโดยเครื่องสูบน้ำส่วนบุคคล) กล่าวโดยสรุป 80% ของชาวนาทั้งหมดต้องอาศัยเครื่องสูบน้ำเป็นปัจจัยหลัก จากการสังเกตการณ์ในพื้นที่ พบว่า ในบางกรณีชาวนาหลาย ๆ คนอาจใช้เครื่องสูบน้ำ 3 หรือ 4 เครื่องในการสูบน้ำจากทางระบายน้ำที่อยู่ไกลและสูบน้ำในแต่ละช่วงเวลาที่ที่ดินของตน จากการศึกษพบว่าแม้แต่ในพื้นที่ทางด้านตะวันตกของลุ่มน้ำที่ได้รับการชลประทานจากระบบเปิดที่ทันสมัยในแม่น้ำแม่กลอง (ดูรูปที่ 1) ก็ยังมีการใช้เครื่องสูบน้ำโดยทั่วไป (Molle et al., 1998) ถึงแม้ว่าโครงการเจ้าพระยาและแม่กลองจะถูกออกแบบมาให้ส่งน้ำโดยระบบแรงดึงดูดก็ตาม กรมชลประทานก็ยังประสบปัญหาในการจัดการกับปริมาณการไหลของน้ำที่ลดลงในช่วงฤดูแล้ง และเพื่อทดแทนภาวะที่จำกัดนี้ ชาวนาจึงได้พัฒนาประสิทธิภาพของเครื่องสูบน้ำของตนให้สามารถสูบน้ำมาใช้ได้ตลอดทั้งปีไม่ว่าน้ำในคลองจะมีอยู่น้อยเพียงใดก็ตาม และเพราะว่าการปฏิบัติการเช่นนี้ต้องมีค่าใช้จ่ายจึงมีความเป็นไปได้ว่า

¹⁶ ได้รับการคัดลอกมาจาก Molle et al. (2001) ประโยชน์ใช้สอยอื่น ๆ รวมไปถึงการดูน้ำของต้นไม้นในพื้นที่ ส่วนจำนวน 1 ล้านไร่ตามแนวแม่น้ำด้วย จึงมีน้ำเพียง 0.9 พันล้าน ลบ.ม. เท่านั้นที่สูญเสียไปในทะเล (เช่นเดียวกันกับลักษณะเมื่อ 10 ที่ผ่านมา ยกเว้นในปี พ.ศ. 2539) โดยสรุปก็คือความสมดุลของน้ำไม่ได้พิจารณาจากปริมาณน้ำฝนและปริมาณน้ำไหลทั่วไปในเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน: ผู้อ่านสามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Molle et al (2001a)

¹⁷ รวมถึงน้ำที่ถูกปล่อยออกมาจากเขื่อน น้ำจากแม่น้ำแม่กลอง และน้ำที่สูบออกจากบ่อน้ำดินและบ่อน้ำลึกด้วย

ชาวนาอาจใช้น้ำกันอย่างสิ้นเปลืองได้ ผลการประเมินการใช้น้ำในแม่น้ำลำสาครแสดงให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากการใช้น้ำต่อไร่เพียงแค่ 1,500 ลบ.ม. เท่านั้น โดยรวมปริมาณน้ำฝน 200 ลบ.ม. แล้ว (Molle et al. 2001a) เมื่อพิจารณาจากความจริงทั้งหมดนี้เห็นได้ว่าการสร้างภาพให้ชาวนาเป็นตัวการในการทำให้เกิดการสิ้นเปลืองน้ำมาตลอดนั้นไม่ยุติธรรม¹⁸ อย่างน้อยก็เป็นการทำให้เกิดความเข้าใจผิดดังเช่นที่อภิปรายอยู่นี้

บทพิสูจน์ในเรื่องนี้สวนทางกับประกาศของทางราชการ ที่ว่าชาวนาโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้น้ำฟรี โครงการชลประทานขนาดเล็กที่บริหารงานโดย RID หรือ DEDP ก็ต้องอาศัยเครื่องสูบน้ำส่วนรวมเพื่อสูบน้ำมาใช้เช่นกัน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก็ได้รับส่วนแบ่งมาจากผู้มีส่วนใหญ่ในพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำดังที่ได้กล่าวอธิบายมาแล้ว และจากโครงการขนาดใหญ่หลาย ๆ โครงการในประเทศไม่สามารถที่จะไม่กล่าวถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนค่าเครื่องสูบน้ำ เครื่องยนต์ และน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นล้วนเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่น้อยเลย เนื่องจากระยะเวลาในการใช้เครื่องสูบน้ำของพื้นที่ที่ยากจนนั้นเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน ดังนั้นค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปกับเครื่องสูบน้ำจึงสูงพอที่จะทำให้ผู้เพาะปลูกอ้อยไม่สูบน้ำในมาใช้ จำนวนที่พอเหมาะเท่านั้น แม้ว่าจะยังคงมีน้ำอยู่ในท้องร่อง (Srijantr et al., 1999) จึงต้องยอมรับว่าแม้แต่ในฤดูแล้งชาวนาก็เสียค่าน้ำเช่นกัน ซึ่งบางส่วนเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการใช้น้ำจากระบบแรงดึงดูด เพราะฉะนั้นข้อถกเถียงที่ว่าชาวนาตั้งใจที่จะเพิกเฉยต่อคุณค่าของน้ำจึงไม่มีเหตุผล¹⁹

ประเด็นสุดท้ายที่ต้องการความคิดเห็นในที่นี้ คือ ความเป็นไปได้ในการที่จะทำให้การอนุรักษ์บรรลุผลสำเร็จโดยชักชวนให้ชาวนาปลูกพืชหมุนเวียน ซึ่งจะใช้น้ำน้อยกว่าการปลูกข้าวถึงประมาณ 40% หลักการนี้จะทำให้ชาวนาได้รับผลประโยชน์จากการปลูกพืชชนิดที่สองมากขึ้นในฤดูแล้ง หลักฐานของการใช้พลังงานกลในการนำน้ำจากดินดอนปากแม่น้ำมาใช้ (Kasetsart University and ORSTOM, 1996) แสดงให้เห็นว่าชาวนามีการตอบรับที่ดีต่อโอกาสและการเปลี่ยนแปลงของการตลาด (ประเด็นนี้พิสูจน์ได้จากการพัฒนาปรับปรุงการเลี้ยงกุ้งในระดับท้องถิ่น) ระบบการขนส่งสื่อสารที่ดีทำให้การตลาดค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ข้อบกพร่องหลักที่ยังเป็นความเสี่ยงคือความผันแปรของราคาพืชไร่ซึ่งมีผลกระทบต่อชาวนาที่หันไปปลูกพืชอื่นที่ไม่ใช่ข้าว ทรายไคที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของการเพาะปลูกยังคงมีความไม่แน่นอน²⁰ ก็จะมีแรงกระตุ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้นให้ชาวนานำพืชเหล่านั้นมาปลูกและยังยืนยันหลักการเดิมของตนที่จะปลูกข้าว เนื่องจากชาวนาหลาย ๆ คนได้รับความเสียหายจากการเพาะปลูกพืชไร่ (ทั้งโดยสมัครใจปลูกเองหรือที่ได้รับคำแนะนำจากการขยายบริการ) การชักชวนให้มีการเปลี่ยนรูปแบบการเพาะปลูกเพื่อการประหยัดเป็นผลสำเร็จโดยวิธีวิธีการเก็บภาษีที่แตกต่างกันนั้น เชื่อว่าไม่สามารถกระทำได้อย่างจริงจังหากความเสี่ยงทางการตลาดยังคงมีอยู่

¹⁸ Charoenmuang (1994) รายงานถึงความขัดแย้งบางประการในโครงการคลองแม่แตง (ภาคเหนือ) "ชาวบ้านได้กระตุ้นให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองและหน่วยงานราชการบางหน่วยงานบริโภคน้ำกันอย่างประหยัด"

¹⁹ ในทางตรงกันข้ามสามารถกล่าวได้ว่าผู้บริโภคในเมืองไม่ได้เสียเงินค่าน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรแต่เสียเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา

²⁰ สามารถอธิบายได้ว่าตลาดของชาวนั้นมีความไม่แน่นอน อย่างไรก็ตามแรงกระตุ้นทางการเมืองสำหรับผลผลิตของชาวนามีข้อจำกัดที่ไม่สามารถล่วงละเมิดได้ง่าย ตรงกันข้ามกับไม่มีผู้ใดให้ความสำคัญ หากว่าราคาของพริก (พืชที่มีค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูง) เปลี่ยนแปลงไป 30 บาทต่อกิโล มาเป็น 2 บาทต่อกิโลภายในหนึ่งปี และทำให้ผู้เพาะปลูกมีสิทธิเพียงเล็กน้อยที่ได้แสดงความเศร้าโศกและจำกัดความสูญเสียของตน

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอีกมากมาย (นิเวศวิทยาทางการเกษตร เช่น ดินจำนวนมากกับระบบระบายน้ำที่เล็กเกินไปไม่เอื้อต่อการปลูกพืชไร่ (field crops), ความต้องการในด้านแรงงาน²¹ และเงินทุน, การเรียนรู้ทางด้านทักษะ, การพัฒนาช่องทางทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ฯลฯ) ซึ่งเป็นเงื่อนไขในกระบวนการขยายงานที่หลากหลายนี้ และยังเป็นสิ่งที่สงสัยว่านอกจากจะเพิ่มนโยบายสาธารณะโดยมีเป้าหมายเพื่อการสนับสนุนการขยายงานแล้ว ยังอาจจะเพิ่มมากกว่าที่ได้สังเกตการณ์ไว้เสียอีก ในทางตรงกันข้ามไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าน้ำเพื่อให้ชาวนาเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่น พวกเขาจะเพิ่มจำนวนการเปลี่ยนแปลงขึ้นเองหากว่าน้ำมีอัตราความไม่แน่นอนและราคาตลาดต่ำลง พวกเขาได้แสดงถึงการตอบสนองอย่างรุนแรงต่อข้อจำกัดในปัจจัยอื่นของการผลิต เช่น แรงงาน และพวกเขายังมีประสบการณ์ในการขาดแคลนน้ำมากพอที่สามารถปรับรูปแบบการเพาะปลูกได้อย่างเหมาะสม²²

เมื่อพิจารณาจากหลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ปรากฏว่า เป้าหมายแรกที่ต้องการบรรลุผล การประหยัดน้ำโดยการตั้งราคาน้ำเป็นเรื่องเพ้อฝันที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เนื่องจากในท้ายที่สุดแล้ว ในช่วงฤดูแล้งชาวนาจะได้ใช้น้ำจากน้ำที่เหลืออยู่เท่านั้น และชาวนามักจะเสียค่าใช้จ่ายทางอ้อม (หรือได้เสียค่าใช้จ่าย) ในการที่จะนำน้ำนั้นมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ชาวนาก็ยังมีประสบการณ์ และสามารถปรับตัวเข้ากับสภาวะการขาดแคลนน้ำได้แล้ว การอ้างเหตุผลว่าการขาดแคลนน้ำเป็นผลมาจากประสิทธิภาพการใช้น้ำที่ต่ำนั้นเป็นความเข้าใจผิดอย่างที่สุด เพราะเพียงการชลประทานมีประสิทธิภาพแค่ 10% ก็จะไม่เกิดวิกฤตใด ๆ เลย มีแต่จะทำให้จำนวนพื้นที่ที่ได้รับการชลประทานเพิ่มขึ้นเท่านั้น²³ ซึ่งจะทำให้เกิดศักยภาพที่ดีของอุปสงค์โดยรวม การขาดแคลนและวิกฤตไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องจากสมมติฐานของการมีประสิทธิภาพต่ำ แต่เกิดจากการไม่สามารถควบคุมการจัดสรรน้ำและการแจกจ่ายน้ำได้อย่างเพียงพอ การขาดเทคนิคและหลักเกณฑ์ที่ดีในการจัดการเขื่อนและการจัดสรรน้ำเพื่อการชลประทาน การถูกแทรกแซงจากการเมือง และการไม่สามารถควบคุมการเพาะปลูกของชาวนาได้²⁴ นั้นทำให้เกิดความเสี่ยงและมีส่วนช่วยให้เกิดการขาดแคลนน้ำในบางครั้งอีกด้วย ซึ่งไม่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า จะได้รับประสิทธิภาพแต่ได้แสดงถึงการพิจารณาความไม่สอดคล้องในเรื่องความสัมพันธ์ของประสิทธิภาพและการขาดแคลนน้ำ

ควรจะมีการถกเถียงหรือไม่ว่าการเก็บภาษีจากปริมาณน้ำที่ใช้่นั้นสามารถช่วยในการประหยัดน้ำ ถ้าเช่นนั้นการกำหนดราคาค่าน้ำทั้งสามวิธีที่จะกล่าวต่อไปนี้น่าจะนำมาใช้ได้

²¹ ตัวอย่างเช่น การเก็บเกี่ยวที่เร็วเกินไปเป็นพืชเสริมที่ไม่ต้องการน้ำเพิ่มนั้นมักจะเกิดปัญหาจากการขาดแคลนแรงงาน

²² จากการสังเกตพบว่าการปลูกผักกันอย่างกว้างขวางบริเวณพื้นที่แม่น้ำแม่กลอง แสดงว่าชาวนาไม่ได้ต่อต้านแผนการลงทุนและการประหยัดน้ำ อย่างไรก็ตามในกรณีของพริกนั้น (Bauer, 1997) ก็ได้แสดงให้เห็นว่าการรับเทคโนโลยีที่ได้รับการพัฒนาแล้วเข้ามา จะได้รับการผลักดันจากจำนวนแรงงานที่มีอยู่และความสะดวกในการใช้มากกว่าจุดประสงค์ในการประหยัดน้ำ

²³ แม้ว่าความหนาแน่นของปรากฏการณ์จะขึ้นอยู่กับราคาข้าวก็ตาม

²⁴ ความสิ้นหวังของทางราชการนั้นเห็นได้ชัดจากการให้สัมภาษณ์แก่สาธารณชนดังต่อไปนี้ : รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร ฯ รายงานเมื่อต้นปี พ.ศ. 2541 ว่า “พื้นที่สวนหรือไร่ขนาดใหญ่ในบริเวณจังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดตาก และจังหวัดกำแพงเพชรนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่า 670,000 ไร่ จากเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงแค่ 190,000 ไร่” (Bangkok Post, 13 มกราคม 2542), ในขณะที่ผู้อำนวยการกรมชลประทานกล่าวยอมรับว่า “หลาย ๆ สิ่งไม่สามารถควบคุมได้” มีพื้นที่ทำการเพาะปลูก 330,000 ไร่ ซึ่งเกินขีดจำกัดที่ตั้งไว้แค่เพียง 90,000 ไร่ (The Nation, 8 มกราคม 2542), “ความกังวลของเรา คือ เราไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้น้ำของชาวนา สิ่งเดียวที่เราสามารถกระทำได้ คือ ขอความร่วมมือกับพวกเขาให้ลดปริมาณการปลูกข้าวลง”

วิธีที่หนึ่ง เป็นวิธีที่คล้ายกับการเก็บค่าน้ำประปาในเขตพื้นที่เมือง คือการเก็บค่าน้ำตามปริมาณน้ำที่ใช้ แต่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าการเก็บค่าน้ำตามปริมาณการใช้นั้นไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้กับการชลประทานที่มีการปล่อยน้ำให้ไหลไปสู่พื้นที่นาเป็นจำนวนแสน ๆ ไร่ เพราะเหตุว่าไม่มีวิธีการที่จะนำมาใช้วัดจำนวนน้ำที่ปลูกใช้ได้ (Moore, 1989; Small, 1987) วิธีที่สอง คือการรับเอาวิธีการขายส่งน้ำมาใช้ในกลุ่มของผู้ใช้น้ำ (ซึ่งเป็นตัวอย่างของผู้ที่ใช้น้ำจากแหล่งน้ำเดียวกัน) วิธีนี้เป็นวิธีที่ออกจากปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้นในด้านเทคนิคทางสังคมศาสตร์ในด้านการจัดการและจัดสรรน้ำที่ระดับลุ่มน้ำและระดับดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ประเด็นนี้จะได้กล่าวในบทที่ 6 วิธีสุดท้ายการกำหนดราคาค่าน้ำโดยใช้สิ่งทดแทนน้ำ เช่น บริเวณของพื้นที่หรือชนิดของพืช วิธีนี้จะป็นวิธีที่ตัดปัญหาทั้งหมดของการถกเถียงว่าการกำหนดค่าน้ำจะทำให้มีการประหยัดน้ำ เพราะภาษีจะไม่รวมอยู่ในสิ่งที่กระตุ้นให้มีการใช้น้ำน้อยลง²⁵ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ววิธีการนี้ก็เหมือนกับการกำหนดภาษีภายใต้แนวคิดของการฟื้นฟูราคา ซึ่งทำให้เราสามารถบรรลุขอบเขตในการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ในข้อที่สองที่กล่าวมาแล้วได้

²⁵ Moore (1989) แสดงความคิดเห็นต่อข้อถกเถียงที่ว่า "ต้องให้ชื่อนาตระหนักว่าน้ำไม่ใช่ของฟรีและการจัดหาต้องใช้จ่ายที่สูง จึงไม่ควรใช้อย่างสิ้นเปลือง" เป็นข้อสรุปที่ให้ผลตรงข้ามกับที่คาดหวังไว้ เนื่องจากชาวนามีความมุ่งมั่นที่จะได้ใช้สิ่งที่ตนเองได้เสียเงินซื้อไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

4. การเรียกเก็บค่าน้ำ ค่าภาษี และการฟื้นฟูราคา

4.1 การเรียกเก็บภาษี และ ความเสี่ยงจากการเรียกเก็บ

ประเด็นที่จะกล่าวถึงเป็นอันดับแรกก่อนที่จะตรวจสอบว่าอะไรคือนโยบายที่เป็นไปได้ที่สามารถใช้ในการกำหนดอัตราภาษี คือ ผลกระทบด้านความแตกต่างของภาษีต่อการเลือกปลูกพืชหรือการใช้น้ำ (เช่นเมื่อมีความเป็นไปได้ในการกำหนดราคาค่าน้ำตามปริมาณของกลุ่มหรือปัจเจกชน) จะได้รับความสำคัญก็ต่อเมื่อภาษีนั้นเป็นตัวแทนของการแบ่งปันรายได้ประมาณ 10% หรือมากกว่านั้น Perry (1996) พบว่า ในประเทศอียิปต์การเก็บค่าน้ำตามปริมาณการใช้น้ำได้มีผลในการกระตุ้นหรือสนับสนุนให้เกิดการลดจำนวนอุปสงค์ลงเลย เนื่องจากการอุปสงค์มีสิ่งชักจูงค่าน้ำจึงต้องมีราคาสูงมาก นอกจากนี้หากวัตถุประสงค์หลักคือการฟื้นฟูค่าใช้จ่ายรายได้จากการจัดเก็บภาษีต้องมากกว่าต้นทุนรวม ในที่นี้วัตถุประสงค์หลักตั้งอยู่บนพื้นฐานค่าเฉลี่ยของรายได้ของชาวนา ไม่ได้คำนึงถึงอัตราความเสี่ยงของการเกษตร Scott (1976) กล่าวว่าความยั่งยืนทางเศรษฐกิจของชาวไร่ชาวนานั้นถูกควบคุมโดยความผันแปรของผลผลิตมากกว่าค่าเฉลี่ย และยังกล่าวอีกว่าประชาชนไม่พอใจต่อการเก็บภาษีส่วนเล็กน้อยน้อยกว่าภาษีส่วนใหญ่ที่เก็บจากผลผลิตจริง กล่าวได้ว่าผลผลิตในพื้นที่ชลประทานที่กล่าวถึงในรายงานฉบับนี้นั้นถูกทำให้มั่นคงโดยการชลประทาน อย่างไรก็ตามไม่ควรมองว่าความเสี่ยงในการผลิต (โรคภัย, ตีกัน, ฯลฯ) นั้นถูกแทนที่โดยความเสี่ยงทางการตลาด และความต้องการเงินทุนที่สูงขึ้นของอุปสงค์ในการปลูกพืชเศรษฐกิจ สถานการณ์นี้แตกต่างจากการเพาะปลูกของทางตะวันตกที่ราคาต่ำสุดหรือ “รูปแบบของการแทรกแซง” ได้รับการบัญญัติขึ้นเพื่อทดแทนเมื่อเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (หรือมากกว่านั้นในภายหลัง) นอกจากนี้โครงสร้างของผลประโยชน์จากการประกันความเสี่ยงสูญเสียทางผลผลิตของชาวนาตะวันตกมีความแข็งแกร่งและเป็นมืออาชีพมากกว่า

เป็นที่น่าสนใจว่าสิ่งที่ชักจูงหรือสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานของโรงงานในชนบทหรือการอพยพเข้ากรุงเทพ ฯ ไม่ใช่จำนวนเงินรายได้แต่เป็นความแน่นอนของค่าแรงที่ได้รับ เมื่อสอบถามถึงการคิดค่าน้ำ ชาวนาส่วนใหญ่แสดงความใส่ใจไม่มากแต่มักจะถามกลับในทันทีว่าทำไมรัฐบาลจึงไม่มีการประกันราคาข้าว แต่ถ้าหากการส่งน้ำมีความน่าเชื่อถือหรือสามารถพึ่งพาได้ชาวนาก็จะไม่คัดค้านหรือต่อต้านการพิจารณาประเด็นนี้ (Bangkok Post, 1 กรกฎาคม 2543; TDRI, 2533; Molle et al. 2001b)²⁶ แสดงว่าหลักการในการคิดราคาค่าน้ำนั้นสามารถยอมรับได้ (แม้ว่ายังไม่มีการหารือกันว่าราคาค่าน้ำควรจะเป็นเท่าไร) ถ้าตัวเลขพื้นฐานทางเศรษฐกิจของผลผลิตจากการเพาะปลูกมีความมั่นคงเพียงพอ

สิ่งที่ได้มาจากการแสดงความคิดเห็นของชาวนาคือ ความไม่แน่นอนของแหล่งหลักสองแหล่ง (ราคาข้าวและการจัดส่งน้ำ) ไม่ได้ทำให้เกิดการกระตุ้นทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการใช้น้ำ ในสถานการณ์ปัจจุบันเป็นที่น่ากลัวว่าผลกระทบทางเศรษฐกิจจะยั่งยืนโดยความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผลที่ตามมาคืออัตราการเป็นหนี้เป็นสินที่เพิ่มขึ้นและความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ

²⁶ “ผมไม่ว่าอะไรหากต้องเสียค่าบริการน้ำ ถ้ารัฐบาลสามารถรับประกันได้จะมีน้ำส่งให้พวกเราตลอดทั้งปี” ชาวนาผู้หนึ่งกล่าว (Bangkok Post, 11 มิถุนายน 2543)

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับปฏิกิริยาของชาวนา ก็คือ ข้อสรุปที่ไม่สอดคล้องกันของนักต่อสู่เพื่อสังคมเรื่องความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรมและประเพณีของชาวนาไทยกับน้ำนั้นอยู่ในสถานะที่เสี่ยงในเชิงพาณิชย์ ซึ่งสวนทางกับความเป็นจริงที่ว่าชาวนาในบริเวณพื้นที่พาณิชย์ไม่ใช่ผู้ที่ไม่ได้รับความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณพื้นที่ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ แต่กลับเป็นผู้ที่อยู่ในวงการเศรษฐศาสตร์ (Askew, 2000) การคลี่คลายพฤติกรรมของชาวนาในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐศาสตร์ที่ขาดแคลนแรงงาน ที่ดิน และเงินทุน นั้นเป็นวิธีที่ปฏิบัติใช้กันมานานในตลาด การเสียค่าน้ำอาจไม่ใช่เรื่องที่ไกลความจริง ด้วยการวางโครงสร้างทางเศรษฐศาสตร์ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

4.2 คำจำกัดความของการเก็บค่าน้ำ: ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

(ก) ภาคปฏิบัติ

มีทฤษฎีหลายทฤษฎี “ที่เหมาะสมที่สุด” ในการจัดเก็บค่าน้ำ ซึ่งขึ้นอยู่กับวิธีและหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ ค่าน้ำสามารถคิดจากค่าใช้จ่ายในการจัดส่งได้ (การฟื้นฟูเงินทุน) ซึ่งคิดตามลำดับได้ดังนี้ ค่าใช้จ่าย O&M ในการดำเนินการ (ค่าใช้จ่ายเต็ม); ค่าใช้จ่ายจากการใช้น้ำในด้านอื่น ๆ และ จากเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม และสังคมภายนอก การเก็บค่าน้ำยังสามารถคำนวณได้จากเงินทุน (ตามจริงสำหรับสินค้าส่วนบุคคล แต่เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเห็นได้จากโครงการพัฒนาน้ำชุมชน) หรือจากการกำหนดราคาขึ้นมา (Teerink and Nakashima, 1993) วิธีนี้เป็นการกำหนดราคาน้ำให้เท่ากับค่าใช้จ่ายในการผลิตและจัดส่งน้ำหน่วยสุดท้าย เป็นความพยายามในการชักชวนให้ประหยัดน้ำและลดต้นทุน อย่างไรก็ตามเรื่องนี้มีความเกี่ยวข้องเพียงเล็กน้อยเท่านั้นกับบริบทที่ว่าผู้บริโภคมีจำนวนมากและไม่สามารถที่จะระบุเป็นรายบุคคลได้

อีกวิธีการหนึ่งที่จะใช้กำหนดค่าน้ำในทางเศรษฐกิจ คือ ราคาค่าน้ำอย่างน้อยที่สุดควรจะมีราคาเท่ากับสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม และสำหรับการใช้ในครัวเรือนนั้นค่าน้ำควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของ “ความยินดีที่จะจ่าย” ซึ่งเป็นการเพิ่มประโยชน์จากการไหลย้อนกลับและการใช้ทางอ้อมอื่น ๆ ด้วย (การปศุสัตว์, การปรับปรุงด้านสุขภาพ ฯลฯ) ประกอบกับความไม่ชัดเจนใน “การปรับเปลี่ยนเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคม” (Roger et al., 1997) ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับว่าคุณค่าของเศรษฐกิจแบบเต็มรูปแบบจะต้องมีค่าสูงกว่าค่าน้ำ

หลักเกณฑ์เหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดทางด้านการจัดการอุปสงค์ ซึ่งก็คือนโยบาย “ความสัมพันธ์ระหว่างค่าน้ำกับการจัดหา” และจงใจผู้บริโภคให้ปรับเปลี่ยนการใช้น้ำโดยลดค่าใช้จ่ายลง “หากทฤษฎีมีความลงตัวอัตราค่าน้ำควรจะเป็นราคาเต็มของการจัดส่ง” ดังที่เสนอโดย Smith et al (1997) นอกจากนั้นมีข้อสงสัยบางประการเกี่ยวกับทฤษฎีนี้ได้ข้อสรุปที่เหมาะสมกับสถานการณ์ขาดแคลนน้ำที่รุนแรงหรือไม่ ดังตัวอย่างของระบบการจัดการน้ำกับราคาที่กำหนดขึ้น²⁷ เหตุผลหนึ่งคือค่า

²⁷ หลักการนี้แสดงให้เห็นว่ายังมีเส้นทางอีกมากที่จะให้ความสำคัญต่อแนวคิดด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าที่จะใช้หลักการนี้ทำให้เกิดความเชื่อในนโยบาย หากแยกการตลาดลักษณะนี้ออกจากอุดมการณ์ทางด้านการตลาดที่เห็นได้ชัดว่ามีความล้มเหลวแล้ว จะทำให้เวลาในการคำนวณค่าน้ำลดลงและทำให้มีความเข้าใจมากขึ้นในภาคเกษตรกรรมและการใช้น้ำจากการชลประทาน

น้ำมีราคาสูงมากเกินไปในการที่จะทำให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจมีความมั่นคง²⁸ Postel (1992) รายงานว่าแม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเอง พื้นที่ทางตะวันตกจำนวน 25 ล้านไร่ ที่ได้รับการจัดสรรน้ำโดยใช้ “เงินสนับสนุนจำนวนมหาศาล” จากสำนักงานกลางเพื่อการปรับปรุงที่ดิน (the Federal Bureau of Reclamation) (ดูได้ที่ Anderson and Snyder, 1997) และผู้ทำการชลประทานขนาดใหญ่ของโครงการ Central Valley ในแคลิฟอร์เนียได้รับเงินคืนเพียง 4% ของต้นทุนเท่านั้น Small (1990) ยืนยันว่าโครงการชลประทานที่สร้างในอเมริกาตะวันตกในช่วงปี พ.ศ. 2503 เพียงไม่กี่โครงการเท่านั้นที่สามารถแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่ดี มูลเหตุสุดท้ายก็คือวิธีการคำนวณค่าน้ำเหล่านี้ยังไกลจากความเป็นมาตรฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แทบจะไม่มีข้อตกลงว่าจะกำหนดและคำนวณค่าน้ำจากภายนอกอย่างไร²⁹

ความเป็นจริง ปัญหาหลาย ๆ สิ่งจะสามารถแก้ไขได้มากกว่าในทางปฏิบัติ ประเด็นที่สำคัญประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ ความสอดคล้องของค่าน้ำกับความสามารถในการจ่ายเงินของผู้ใช้น้ำ ซึ่งไม่มีรัฐบาลของประเทศใดที่จะนำเศรษฐกิจและการเมืองมาเสี่ยงกำหนดค่าธรรมเนียมเพียงเพื่อตอบสนองทฤษฎีบางทฤษฎี³⁰ ประเด็นที่สอง คือ ภาษีที่จะเก็บเพิ่มนั้นควรพิจารณาจากการจัดเก็บภาษีของชาติโดยรวม การกล่าวว่าเกษตรกรหรือชาวนาที่อยู่บริเวณพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางไม่เคยเสียค่าน้ำเพื่อการชลประทานหรือเพื่อการใช้ชลประทานนั้น เป็นเรื่องที่สามารถยอมรับว่าเป็นความจริงได้ในวงแคบ ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณารายได้ของรัฐบาลที่เรียกเก็บจากการปลูกข้าวโดยผ่านกลไกค่าธรรมเนียมในปี พ.ศ. 2495 และ ปี พ.ศ. 2527 แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่าเกษตรกรผู้ทำการปลูกข้าวได้จ่ายเงินทางอ้อมให้กับรัฐบาลมากกว่าที่รัฐบาลคิดจะเรียกเก็บจากค่าน้ำเสียอีก การเรียกเก็บภาษี

²⁸ การคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมที่ดีที่สุดของระบบการชลประทานในแม่น้ำแม่กลอง “ตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและบำรุงรักษาบวกกับจำนวนเงินสนับสนุน ซึ่งชดเชยความสามารถของชาวนาโดยการคืนราคาข้าว” Rasmidatta (1996) กล่าวว่าข้าวมีราคาเท่ากับ 661 บาทในฤดูฝน และ 572 บาท ในฤดูแล้ง ด้วยรายได้ต่อบุคคลเท่ากับ 1,707 และ 844 บาท/ไร่ อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าเขาไม่ได้คำนึงต่อสถานการณ์ที่ส่งผลเช่นนี้ (ด้วยการใช้ภูมิหลังทางทฤษฎีที่ไม่แน่นอน)

²⁹ ในสถานการณ์ของเรา เกษตรกรทำให้มีน้ำเหลือในอยู่ในระบบ ดังนั้นโอกาสที่จะเก็บค่าน้ำกับผู้ใช้น้ำก็ควรจะเป็นศูนย์ ยกเว้นในช่วงที่เกิดวิกฤต กล่าวโดยทั่วไปแนวคิดในเรื่องขอบเขตของค่าน้ำชลประทานยังไม่ชัดเจน เราสามารถกำหนดค่าน้ำได้ในแง่ของประวัติศาสตร์เพื่อที่จะให้ผลของการเพาะปลูกมีค่าเท่ากับน้ำที่ส่งให้ (Gibbons, 1996) การดำเนินการเช่นนี้เป็นเรื่องที่เสี่ยงอันตรายมากต่อการปลูกข้าวในฤดูฝน เพราะเทคนิคการเพาะปลูกที่มีลักษณะเฉพาะนี้ทำให้การบริโภคน้ำอยู่ในขั้นต่ำและไม่สามารถปรับปริมาณน้ำได้ด้วย นอกจากนี้ยังแทบจะไม่ได้ให้คำอธิบายที่สำคัญของช่วงเวลาในการจัดสรรน้ำเลย ผลกระทบของการชลประทานในบางช่วงเวลาเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง และสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดชาวนาจึงพยายามย่นหยัดที่จะปลูกพืชของตน จนบางครั้งถึงกับลงมือขุดน้ำใส่ดินบรรจุทุกมาใช้ หรือสูบน้ำจากที่ไกล ๆ มาใช้ที่ดินของตน “ความเต็มใจที่จะจ่ายนี้” มีเฉพาะในช่วงเวลาและสถานที่ที่ผิดปกติเท่านั้น รวมถึงความสำคัญของรายได้จากพืชที่ปลูก, ราคาขายที่ชาวนาคาดหวัง (ความซับซ้อนในการตัดสินใจประเมินในตัวของมันเอง) และระดับการลงทุนในที่ดินด้วย ซึ่งปรากฏว่าขอบเขตของราคานั้นไม่เพียงพอ และปริมาณที่เหมาะสมในการดำเนินการอาจเปล่าประโยชน์และทำให้เกิดการเข้าใจผิดได้ ดังที่ Green (1996) ได้กล่าวไว้ว่า “ตัวเลขใด ๆ ไม่ได้ดีไปกว่าการไม่มีตัวเลขเลย นอกจากเราจะทราบตัวเลขที่ว่ามันหมายถึงอะไร” ตัวอย่างของการสุ่มใช้ทฤษฎีจากหนังสือนี้สามารถเห็นได้จาก Israngkura (2000) ที่กล่าวว่า “ดังที่ประโยชน์ใช้สอยของน้ำมีเพิ่มมากขึ้น ขอบเขตของการสนับสนุนผลผลิตของฟาร์มตกลงจนกระทั่งเป็นศูนย์ ด้วยเหตุนี้ผลประโยชน์จากน้ำจะลดลงเนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการจัดการน้ำ” แนวคิดของการใช้น้ำในฟาร์มนี้ขัดกับพื้นฐานความเป็นจริงมากที่สุด

³⁰ แม้แต่ในประเทศอเมริกาเองความเป็นจริงได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนที่ดีขึ้นของกฎหมายในอดีตมรดกไปสู่เงื่อนไขของความเป็นจริง เช่น พระราชบัญญัติ ปี พ.ศ. 2445 เรื่องการชำระเงินบนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่ง พรบ. นี้ นำไปสู่การบัญญัติเป็นกฎหมาย (ปี พ.ศ. 2482) ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาถึงความสามารถในการชำระเงินของผู้ใช้การชลประทานกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการชลประทาน “ถึงแม้ว่า ‘ผู้ได้รับผลประโยชน์ควรจะชำระค่าน้ำ’ ตามสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้อย่างเข้มงวดในนโยบาย reclamation ของอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติแล้วเราไม่สามารถบังคับชาวนาได้” (Cummings and Nercessiantz, 1994)

ทางอ้อมโดยผ่านกระบวนการควบคุมราคา ภาษีการส่งออก หรืออัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา มีผลให้รายได้ของรัฐบาลมีอัตราเพิ่มสูงมากขึ้น เช่น ในประเทศอียิปต์และประเทศเวียดนาม การปฏิรูปในปี พ.ศ. 2529 ของประเทศอียิปต์ทำให้ตลาดทางการเกษตรของประเทศมีความเป็นเสรี โดยรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Perry, 1996) โดยการลดเงินช่วยเหลือทางการเกษตรลงและทำการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดค่าธรรมเนียมในการฟื้นฟูราคา (ในปัจจุบันได้กำหนด O&M ไว้ในขั้นที่สาม)

สิ่งสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา คือ การคงไว้ซึ่งความสมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม เพื่อที่การถ่ายเทแรงงานจากหน่วยงานแรกมาหน่วยงานที่สองจะได้เป็นไปโดยกระบวนการตั้งมิใช่ผลักดัน ประเด็นนี้คือหนึ่งในการคงไว้ซึ่งพื้นฐานทางผลกำไรหรือการผลิตซ้ำของเศรษฐกิจทั้งสองภาคในระหว่างที่มีกระบวนการโอนถ่ายแรงงาน เพื่อที่จะเลี้ยงสังคมส่วนใหญ่ และความชะงักงันทางการเมือง เงินลงทุนของรัฐบาล เงินช่วยเหลือ และการจัดเก็บภาษี ต่างก็เป็น “สิ่งที่สัมพันธ์กัน” (สิ่งใดที่ถูกเพิ่มกับที่หนึ่งก็จะถูกนำไปหักออกจากที่นั่น) มีเป้าหมายเพื่อที่จะรักษาความสมดุล เหล่านี้สอดคล้องกับเศรษฐกิจแนวใหม่หรือไม่

ประเด็นนี้ยังส่งเสริมหลักการของ ADB ที่สนับสนุนการฟื้นฟูราคาด้วย³¹ เงินช่วยเหลือสำหรับภาคการเกษตรนั้น เพื่อรักษาราคาอาหารให้มีราคาต่ำและ allowing lower wages และให้เกิดการแข่งขันระหว่างประเทศสูง ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยทางอ้อมให้กับประชากรในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าสิ่งต่าง ๆ มีความซับซ้อนมากกว่าที่แนะนำกัน³² การยืนยันให้เกษตรกรและชาวนายจ้างว่า “ที่แท้จริง” ในขณะที่ประเทศในยุโรปและอเมริกายอมให้เงินช่วยเหลือภาคการเกษตรอย่างมากนั้น อาจสร้างปัญหาได้ เช่น รัฐสภาของอเมริกาได้จัดหาเงินช่วยเหลือจำนวนสองหมื่นสี่พันล้านเหรียญตั้งแต่เดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2541 เพื่อคุ้มครองเกษตรกรจากราคาผลผลิตที่ต่ำและความเสียหายของพืชผล และยังคงมีแผนที่จะขยายการแทรกแซงนี้ต่อไปอีก (The Nation, 2001) ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามแนวคิดเห็นส่วนใหญ่ในทางหนึ่ง (การฟื้นฟูราคาในการปฏิบัติกรอย่างเต็มรูปแบบ) แต่ในอีกทางหนึ่งกลับเพิกเฉยอย่างสิ้นเชิง (การแทรกแซง) โดยทำการบีบบังคับให้เกษตรกรลดผลประโยชน์ลงโดยการกตรราคา จะเห็นได้ชัดเจนว่าสาระสำคัญที่แท้จริงคือความสมดุลระหว่างผลประโยชน์และความยั่งยืนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแสดงถึงการแทรกแซงเป็นพิเศษต่อ “สิ่งที่สัมพันธ์กัน” ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินช่วยเหลือหรือการเรียกเก็บภาษีต่างก็เป็นภาพต่อภาพเดียวกันทั้งสิ้น สิ่งซึ่งสะท้อนราคาจริงทางการตลาดควรจะเป็นสิ่งที่ขัดความสงสัยที่ว่าสิ่งที่จะถูกเอาไปในวันนี้จะได้คืนกลับมาในวันพรุ่งนี้หรือไม่ ข้อถกเถียงเรื่องการฟื้นฟูราคานั้นตั้งอยู่บนข้อกล่าวหาที่ว่าค่าใช้จ่าย O&M มีความสอดคล้องกับ “งบประมาณของชาติจำนวนมหาศาล” (Halcrow, 2001) ข้อถกเถียงนี้จำเป็นที่จะต้องเผชิญกับความเป็นจริงเพราะว่าศักยภาพในการได้กำไรจากการแบ่งปันค่าใช้จ่ายเท่ากับ 0.16% ของรายได้

³¹ คนไทยเสียภาษีจำนวน 35 พันล้านบาทต่อปีเพื่อดำเนินกิจการของกรมชลประทาน หากเงินจำนวนนี้คุ้มสำหรับเกษตรกรและชาวนาทำไม่เสียภาษีแล้วจะต้องเสียเงินให้กับกรมชลประทาน? (Halcrow, 2000c)

³² Schiff and Valdés (1992) แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องในเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน ซึ่งรวมถึงการปกป้องเกษตรกร การปกป้องผู้บริโภคจากราคาอาหารที่สูง การเพิ่มรายได้โดยการเก็บภาษี และการรับประกันให้เกิดการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจในตลาดโลก ในการศึกษาของพวกเขาแสดงว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่เก็บภาษีจากภาคการเกษตรสูงมาก ซึ่งอาจสนับสนุนเกม ‘communicating vessels’ ว่าภาคการเกษตรนั้นเป็นผู้ให้มากกว่าที่จะเป็นผู้รับ ซึ่งหมายความว่า “น้ำฟรี” มองได้เป็นสิ่งขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ในสถานการณ์นี้

ประชาชน³³ จึงอาจไม่ใช่เรื่องยากที่จะหาวิธีการ “ส่งน้ำจำนวนมาก” วิธีการอื่นที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยน้อยลง

นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนความช่วยเหลือระหว่างที่นำกับการควบคุมราคาอาหารในชุมชนเมือง การพิจารณาในเรื่องความมั่นคงของอาหารได้ให้ความสำคัญทางด้านสังคมและการเมือง³⁴ มากกว่าทางด้านเศรษฐกิจ³⁵ แต่เพียงอย่างเดียว โดยสรุปแล้วการยึดถือแต่แนวคิดในทางทฤษฎีนั้นสามารถนำมาปฏิบัติใช้ได้เล็กน้อยทั้งยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์, ข้อห้ามข้อจำกัด และวัตถุประสงค์อีกด้วย ซึ่งกลายเป็น “สิ่งที่ค่อนข้างถูกกฎหมายและดีที่สุดในกรณีที่น้ำในตลาดจะมีราคาที่แตกต่างจากราคาที่เกือบจะขาดทุน” (Sampath, 1992)

หากมองจากทฤษฎีนี้ เงินช่วยเหลือจะเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขที่จำเป็น แต่ต้องเผชิญกับความยุ่งยากจากผู้วางนโยบาย นั่นก็คือการแยกแยะประเด็นสำคัญที่อาจย้อนกลับมาเป็นผลร้ายได้ โดยแท้จริงแล้วเงินช่วยเหลืออาจแสดงถึงสิทธิพิเศษของภาคเกษตรกรรมมากเกินไป (ได้มาโดยกลุ่มผู้รณรงค์) และ/หรือ เป็นการปกป้องกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างจากการแข่งขัน ซึ่งในอีกทางหนึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพ (การประหยัดน้ำ) และความจำเป็นในการทดแทน (แต่ค่าใช้จ่ายที่เคลื่อนย้ายจากพืชชนิดหนึ่งไปยังอีกพืชชนิดหนึ่งมักก่อให้เกิดปัญหา) จึงไม่ใช่ประเด็นที่จะโต้เถียงในเรื่องความซับซ้อนของการผสมผสานระหว่างเงินภาษีกับเงินช่วยเหลือในภาคเกษตรกรรม ในการถกเถียงนี้อาจสังเกตได้ว่าสมมติฐานเกี่ยวกับการใช้น้ำ “อย่างเสรี” ควรได้รับการกำหนดในส่วนของโครงสร้าง ทางด้านงบประมาณขนาดใหญ่ ที่สามารถแสดงได้ว่าผู้ผลิตได้ถูกเรียกเก็บภาษีอย่างหนัก และ ผู้บริโภคได้รับเงินช่วยเหลือ (Jalbani, 1995) การวิจัยนี้เพื่อต้องการที่จะกำหนดว่าเมื่อไรที่การแทรกแซงมีเพียงพอแล้ว และเมื่อไรที่ควรหยุดการแทรกแซง เป็นสิ่งที่อาจเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว³⁶

ผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเห็นได้เป็นอย่างดีในกรณีของประเทศไทย วิกฤตการณ์ของข้าวที่ประสบในช่วงปี พ.ศ. 2513 ทำให้ค่อย ๆ มีการยกเลิกค่าธรรมเนียมข้าวไป ภาษีอื่น ๆ เช่น ภาษีที่ดินซึ่งไม่ได้มีการขึ้นมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว ปัจจุบันมีมูลค่าเกือบ 3 เหรียญต่อ 6.25 ไร่ น้ำบาดาลส่วนมากได้รับการปรับปรุงให้มีความสะดวกในการควบคุมปริมาณการเก็บภาษี ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ในพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯ ฯ นั้นมีราคาต่ำ เป็นผลมาจากการรวมปัจจัยหลายอย่าง ๆ คือ 1) ความกลัวในผลที่จะตามมาทางด้านการเมืองและสังคม (ดังคำประกาศของ

³³ ค่าใช้จ่าย O&M ได้รับการประมาณไว้ที่ 1 หมื่น 1 พันล้านเหรียญ หากคาดการณ์ในแง่ดีว่าการแบ่งปันค่าใช้จ่ายนี้จะครอบคลุมได้ถึง 50% ของเงินจำนวนนี้ (กรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการและดูแลรักษา โครงสร้างพื้นฐานและการทำงานหลัก ๆ) ซึ่งเท่ากับ 5.5 พันล้านเหรียญเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติ 3,317 ล้านบาท

³⁴ ยกตัวอย่างการผลิตข้าว ดูที่ Dawe (2001)

³⁵ ข้อเท็จจริงที่ว่าหน่วยงานที่ให้เงินทุนไม่เคยใช้บทลงโทษกับประเทศที่จำกัดข้อตกลงเรื่องการฟื้นฟูราคาเลย ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าความเป็นจริงนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะปฏิบัติตามหลักการที่บัญญัติขึ้น (ดู Carruthers and Morrisson, 1996)

³⁶ ข้อวิจารณ์หนึ่งเกี่ยวกับการแทรกแซงอาจเป็นที่มันสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการง่ายมากที่จะปฏิบัติตามกฎ แทนที่จะเลิกทำ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อเท็จจริงที่มักจะเข้าใจได้ซ้ำในเรื่องของเงื่อนไขของมาตรการแรก ๆ ที่ล้าสมัยไปแล้ว หรือให้ผลตรงกันข้าม หากกล่าวถึงข้อโต้แย้งในเรื่องการแทรกแซงของรัฐบาล ก็อาจอ้างคำพูดของ Amartya Sen (1999) ได้ว่า “เป็นการผสมผสานระหว่างการกระทำของรัฐบาลกับการใช้เศรษฐศาสตร์ตลาด” ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งในการพัฒนาเอเชีย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ฯ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2542 ว่า “การเลิกให้เงินช่วยเหลือทางด้านการเกษตรโดยสิ้นเชิงนั้น จะทำให้เกิดความวุ่นวายทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจในประเทศไทย เนื่องจากเกษตรกรและชาวนาเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ”³⁷ 2) ความกังวลในการคงไว้ซึ่งผลกำไรทางการเกษตรเปรียบเทียบกับการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีการแข่งขันภายในภูมิภาค³⁸ 3) ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงจากส่วนแรกมาส่วนหลังโดยไม่ทำให้ขาดความสมดุลมากเกินไป 4) อิทธิพลทางการเมืองของ สมาพันธ์อุตสาหกรรมไทยและเกษตรกร³⁹ ความไม่แน่นอนของการให้เงินช่วยเหลือที่ “ดี” กับ “ไม่ดี” จะได้รับการบริหารที่ดีหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งเป็นสิ่งที่อยู่เหนือขอบเขตของการศึกษาในรายงานนี้ หากพิจารณาว่าการให้เงินช่วยเหลือโดยทางอ้อมต่อการปลูกข้าวควรลดลงหรือไม่นั้น สามารถสังเกตได้ว่าการลดขนาดของภาคการเกษตรไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้ง่าย ข้าวเป็นทั้งภาคการเกษตร (ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่ามีพืชชนิดอื่นที่สามารถปลูกแทนข้าวได้ในพื้นที่จำนวนมหาศาล การปลูกพืชหมุนเวียนก็เป็นแนวโน้มที่สำคัญ แต่ยังคงถูกจำกัดด้วยปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) และไม่ใช่ภาคการเกษตร (หมายถึงการมีศักยภาพในการดูดซับแรงงานของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ)

(ข) ความยุ่งยากในการกำหนดค่าธรรมเนียม

แม้ว่าเราจะรับสภาวะการกำหนดค่าน้ำมาใช้ปฏิบัติ (ทางเลือกที่สองที่ดีที่สุด) แต่ก็ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ สำหรับการนำมาใช้ทั้งในพื้นที่ขนาดกลางและขนาดใหญ่ของระบบแรงโน้มถ่วง ผู้ใช้ในพื้นที่ชุมชนเมืองตกลงที่จะเสียค่าน้ำที่ได้รับการส่งมาให้ถึงบ้าน เพราะพวกเขารู้ว่าเมื่อใดก็ตามที่เปิดก๊อกน้ำก็จะมีน้ำใช้มากเท่าที่พวกเขาต้องการ ความแน่นอนในการได้รับการบริการนี้ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในสิทธิ นอกจากนี้ผู้ใช้ยังจะได้รับการบริการไม่ว่าจะมากหรือน้อยอยู่บนความน่าเชื่อถือและความกดดันแบบเดียวกัน ดังนั้นทุก ๆ คนจึงคิดว่าเป็นเรื่องธรรมชาติที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมซึ่งถึงแม้จะไม่เท่ากันแต่ก็ในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ระบบการชลประทานนั้นมีความแตกต่างจากระบบเครือข่ายการจ่ายน้ำสำหรับการใช้ในครัวเรือนอย่างมาก เกษตรกรหรือชาวนาที่มีที่ดินตั้งอยู่ต้นคลองมีความต้องการใช้น้ำมากกว่าผู้ที่มีที่ดินตั้งอยู่ปลายคลอง ส่วนเกษตรกรหรือชาวนาที่มีที่ดินตั้งอยู่บริเวณแนวลำคลองจะสามารถใช้น้ำได้ทุกเมื่อตราบใดที่ยังมีน้ำไหลอยู่ในคลองนั้น ตรงกันข้ามผู้ที่มีที่ดินอยู่บริเวณ 2 กม. ปลายคลองจะมีน้ำใช้จากการส่งน้ำที่ไม่สามารถให้ความเชื่อมั่นได้ (และบ่อยครั้งที่ต้องพัฒนาแหล่งน้ำของตนเอง เช่น การขุดบ่อ) เห็นได้ว่าวิธีการใช้น้ำของพื้นที่ส่วนใหญ่ในประเทศไทยนั้นมีหลากหลาย จึงเป็นการเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำต่อหน่วยพื้นที่ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้

³⁷ และยังมีการประกาศของนายอำพล กิตติอำพล ด้วยว่า “การเกษตรคือความมั่นคงทางด้านอาหาร ซึ่งต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐบาล เช่น ในด้านการให้การศึกษาและสาธารณสุข เราจึงพยายามที่จะเสี่ยงการเก็บค่าน้ำกับเกษตรกรและชาวนากลุ่มเล็ก ๆ ที่ผลิตอาหารให้กับเรา” (The Nation, 3 เมษายน พ.ศ. 2543)

³⁸ มีผลกับการแข่งขันภายในประเทศและภายในภูมิภาคด้วย หลังจากเกิดเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับมลพิษจากโรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทางเราก็เกิดความลำบากใจในการที่จะปฏิบัติอย่างจริงจังกับโรงงานเหล่านั้น ดังที่ได้กล่าวว่า “หากเราลงโทษพวกเขา แล้วจะมีใครต้องการมาลงทุนในประเทศเรา”

³⁹ เมื่อเร็ว ๆ นี้ สมาพันธ์ได้คัดค้านการขึ้นราคาค่าน้ำบาดาล (จาก 3.5 บาทต่อ ลบ.ม. เป็น 8.5 บาทต่อ ลบ.ม. ซึ่งเป็นความพยายามที่จะเร่งตามให้ทันค่าน้ำประปาที่ราคา 12.5 บาทต่อ ลบ.ม.) โดยกล่าวว่าแค่ค่าน้ำราคา 5 บาทต่อ ลบ.ม. ก็ทำให้เกิด “ความยากลำบากแล้ว” (Bangkok Post, 28 มิถุนายน พ.ศ. 2543)

อุปสรรคต่อมาก็คือความหลากหลายที่ไม่สามารถกำหนดให้เป็นหนึ่งเดียวสำหรับทุก ๆ คนได้ การใช้น้ำโดยทั่วไปนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนของน้ำที่ได้รับการส่งไปสู่คลองต่าง ๆ ซึ่งมีความไม่แน่นอนในแต่ละปี นอกจากนี้ตามปกติแล้วชาวนาส่วนมากจะสูบน้ำมาใช้จากหลาย ๆ แหล่ง บางคนอาจใช้น้ำจากคลองมากถึง 80% ส่วนที่เหลืออีก 20% จะใช้น้ำจากบ่อน้ำ แต่บางคนที่อยู่ไกลออกไปเพียงแค่ว่าไม่กี่เมตรอาจมีเปอร์เซ็นต์การใช้ตรงกันข้ามเลย ซึ่งเหตุการณ์นี้อาจเกิดขึ้นจริงในปีหนึ่งแต่ในไม่ช้าในปีถัดมาชาวนาคนที่หนึ่งอาจใช้น้ำจากคลองโดยระบบแรงโน้มถ่วง (ไม่มีราคา) ชาวนาคนที่สองอาจจะใช้น้ำจากคลองเดียวกันแต่ต้องใช้เครื่องสูบน้ำจากคูน้ำมาที่ที่ดินของตน เพราะมีที่ดินอยู่สูงกว่า 30 เซนติเมตร⁴⁰ การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำแบบแน่นอนสำหรับการเพาะปลูกในแต่ละพื้นที่นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแล้ว ยังก่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในเรื่องของภาษีสำหรับแต่ละพื้นที่ ความหลากหลายของค่าธรรมเนียมที่สามารถปรับเปลี่ยนได้อาจจะไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความไม่แน่นอนของสถานการณ์และขาดมาตรฐานในการวัด โดยทั่วไปแล้วการจำกัดค่าธรรมเนียมเช่นนี้สามารถมีขึ้นได้ มีความเป็นไปได้สูงที่ค่าใช้จ่ายในธุรกิจรวมไปถึงค่าใช้จ่ายส่วนทั้งในด้านข้อมูลและค่าธรรมเนียมจะสามารถชดเชยด้วยรายได้ในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ยังเป็นไปได้ว่าเกษตรกรหรือชาวนาจะใช้จุดอ่อนของการจัดส่งน้ำหรือการลดราคาของข้าวมาเป็นข้ออ้างที่จะจ่ายภาษีน้อยลงหรือไม่จ่ายเลย ทั้งหมดนี้อาจเกิดขึ้นได้เพราะความไม่แน่นอนและความขาดแคลนนั่นเกิดขึ้นอย่างไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแสดงว่าการเก็บค่าน้ำไม่สามารถที่จะกำหนดขึ้นได้โดยปราศจากข้อกังขาในด้านคุณภาพของการบริการ

ไม่เพียงแต่ส่วนสำคัญจะมีผลต่อพื้นที่บริเวณตอนบนของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเท่านั้น ยังมีผลต่อพื้นที่ชลประทานบริเวณตอนกลางของกลุ่มน้ำและพื้นที่โครงการแม่น้ำแม่กลองด้วยเช่นกัน⁴¹ และก็เช่นเดียวกันในบริเวณพื้นที่ตอนล่างของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ในพื้นที่สงวนชาวนา ทั้งหมดต่างต้องสูบน้ำจากพื้นที่ใกล้เคียงมาใช้ด้วยเครื่องสูบน้ำ โดยระยะที่อยู่เสมอกว่าการได้น้ำมาใช้หนี้ไม่ได้ได้มาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเลย จึงไม่ยากนักที่จะเรียกเก็บภาษีตามประเภทของที่ดินหรือชนิดของพืชที่ปลูก สิ่งเดียวกันนี้สามารถกล่าวได้กับสถานการณ์อื่น ๆ ซึ่งความต้องการของชาวนามีเท่า ๆ กัน เช่น ในกรณีของประชากรส่วนมากที่อาศัยอยู่ในระบบชลประทานทางภาคเหนือ

ควรจะมีการเรียกเก็บภาษีเป็นรายปีหรือเป็นรายฤดูหรือไม่ คงจะไม่เป็นการดีหากจะเรียกเก็บภาษีในฤดูฝน เพราะระบบส่วนใหญ่จะส่งน้ำโดยการไหลตามธรรมชาติอยู่แล้ว และชาวนาส่วนมากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำออกจากพื้นที่ของตนมากกว่าที่จะสูบน้ำเข้าพื้นที่ การเก็บภาษีในฤดูแล้งอาจทำได้โดยเน้นที่ความสัมพันธ์ของความต้องการใช้น้ำและการขาดแคลนนํ้า⁴²

⁴⁰ รายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องความซับซ้อนและความหลากหลายของการใช้น้ำในที่ดินต่างระดับกัน ดูได้ที่ Molle et al. (1998)

⁴¹ ความพึงพอใจในการได้รับน้ำใช้ของพื้นที่ในแม่น้ำแม่กลองโดยทั่วไปแล้วถือว่าค่อนข้างมีอยู่สูงและมีอยู่เท่า ๆ กันทั้งพื้นที่ จึงสามารถกำหนดราคาที่เป็นราคาเดียวกันได้ง่าย แต่ก็ทำให้ความจริงที่ว่าเกษตรกรหรือชาวนาสูบน้ำจากบ่อหรือทางระบายน้ำมาใช้ดูไม่จริงจัง (ดู Molle et al, 1998)

⁴² อีกปัญหาที่เกิดขึ้น คือ จะรับมืออย่างไรกับชาวนาที่ปลูกข้าวสามครั้ง หากดูจากพื้นที่ที่ทำเป็นประจำจะไม่ชัดเจน (ชาวนาที่ปลูกข้าวครั้งที่ 3 นั้นจะปลูกก็ต่อเมื่อข้าวมีราคาดี) หรือแม้แต่ปัญหาที่ว่าอะไรคือค่าจำกัดความของการปลูกข้าวในฤดูฝนและฤดูแล้งที่ก่อให้เกิดปัญหา ในพื้นที่ตอนล่างของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำการปลูกข้าวครั้งแรกจะปลูกในช่วงก่อนการเกิดน้ำท่วม และการปลูกครั้งที่สองจะ

ย้อนกลับไปที่ทฤษฎีทางด้านการชลประทาน ซึ่งอาจตรวจสอบถึงความสามารถในการจ่ายค่าน้ำของผู้ใช้ ซึ่งขึ้นอยู่กับตัวผู้ใช้อเอง เกษตรกรที่เลี้ยงกุ้งหรือปลูกพืชที่ให้มูลค่าสูง (ผลไม้, ผัก) มีความสามารถที่จะชำระค่าน้ำราคาสูงถึงสามร้อยบาทได้⁴³ แต่โซครายที่ผลผลิตเหล่านี้อยู่ในพื้นที่สงวนที่ระบบส่งน้ำมีความน่าเชื่อถือมากกว่า สำหรับผู้ใช้น้ำอื่น ๆ เช่น สนาทมกอล์ฟมากกว่า 40 แห่ง โรงงานผลิตน้ำตาล โรงงานอุตสาหกรรม และการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ เป็นต้น ในบางกรณีจะเสียค่าธรรมเนียมแต่เพียงในนามกับกรมชลประทาน⁴⁴ ผู้ใช้น้ำเหล่านี้ถูกกำหนดโดย ADB ให้เป็นพวกแรกที่ต้องถูกเก็บภาษี⁴⁵ อย่างไรก็ตามสำหรับเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยและข้าวนั้นดูเหมือนว่าพวกเขาจะมีรายได้น้อยอยู่แล้ว (ประเด็นนี้คือการคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับการเพิ่มราคา) ทางกรจึงได้ประกาศหลายครั้งโดยเห็นว่า “ผู้ที่มีที่ดินน้อยและชาวนาที่ยากจน” ไม่ต้องเสียค่าน้ำ แต่ไม่มีการกำหนดให้แน่ชัดถึงประเภทของชาวนากลุ่มนี้ จึงเป็นการคาดเดาที่ไม่มีข้อจำกัด ข้อเสนอในปัจจุบันที่เสนอโดยที่ปรึกษาของ ADB เพื่อเสนอค่าธรรมเนียมชั่วคราวในราคา 120 บาทต่อไร่ในพื้นที่โครงการนำร่อง ราคานี้จึงเป็น ราคาประเมินที่ประนีประนอมที่ได้มาจากการประเมินมูลค่า O&M คือ 522 บาทต่อไร่ จากราคาค่าใช้จ่ายตรง 210 บาท (Halcrow, 2000c)

มีการพบสถานการณ์ที่แตกต่างไปในบริเวณพื้นที่ตอนบนของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำซึ่งมีมานานแล้วโดยใช้ระบบการชลประทานของประชาชน (PIS) หรือชุมชนเมืองฝ้าย (muang-fai) ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่มีความภาคภูมิใจในการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของสังคม⁴⁶ โดยได้ทำการออกแบบ สร้างสรรค์ และบริหารระบบการชลประทานของตนเองขึ้น (Surarerks, 1986; Tam-Kim-Yong, 1995) ดังนั้นชุมชนนี้จึงมีความคุ้นเคยในการเสียค่าธรรมเนียมเพื่อการชลประทานและการให้ความร่วมมือของแรงงานโดยส่วนรวมอยู่แล้ว จึงการน่าสนใจที่จะนำวิธีการของชุมชนเมืองฝ้ายมาใช้เป็นกลไกในการคิดค่าน้ำ แต่ราคาจะเป็นเท่าใดนั้น ยังไม่มีการสรุปในขณะนี้

เป็นการน่าสนใจที่จะเริ่มดำเนินการกับโครงการนำร่องบางโครงการ หรือกับโครงการอื่น ๆ ที่มีสถานการณ์เหมาะสมและง่ายในการกำหนดและจัดเก็บค่าน้ำก่อน อย่างไรก็ตามหากประสบกับความล้มเหลวในการจำแนกว่ามีความยุ่งยากเกิดขึ้นที่ใดบ้าง (ซึ่งในแง่ของพื้นที่แล้ว อาจมาจากพื้นที่หลัก ไม่ใช่พื้นที่รอง⁴⁷) ก็จะทำให้กระบวนการทั้งหมดเกิดความเสี่ยงขึ้นได้ ในกรณีที่ไม่มีการเจรจาต่อรองกันถึงมาตรฐานของการวิเคราะห์ความหลากหลายของสถานการณ์ อาจทำให้ยากในการอธิบาย

ปลูกในช่วงหลังน้ำลด อย่างไรก็ตามจากน้ำท่วมและสภาพภูมิประเทศของแต่ละที่ดิน ตารางการปลูกข้าวจะถูกลบหลักให้แตกต่างกันตลอดทั้งสามเดือน ผลก็คือเป็นไปได้ที่เราจะพบว่าชาวนาจะทำการปลูกข้าวในช่วงเวลาใดก็ได้ในแต่ละปี (ดู Molle et al., 2001a)

⁴³ ในกรณีนี้เป็นจริงที่ว่าค่าเช่าที่ดินจะมีมูลค่าสูงขึ้นตามการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ขณะที่ค่าเช่าที่ดินที่มีมูลค่าเฉลี่ย 500 บาทต่อไร่ แต่ค่าเช่าที่ทำฟาร์มเลี้ยงกุ้งในบางพื้นที่ของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำกลับพุ่งขึ้นสูงจาก 1000 ถึง 2000 บาทต่อไร่ เป็น 5000 ถึง 6000 บาทต่อไร่ได้

⁴⁴ ในทางทฤษฎีแล้ว สนาทมกอล์ฟถูกห้ามไม่ให้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำชลประทาน จากมติเมื่อ ตุลาคม พ.ศ. 2533 (Wongbandit, 1994)

⁴⁵ “ฟาร์มเลี้ยงปลา, ฟาร์มเพื่อการค้าขนาดใหญ่ และสวนกล้วยไม้ จะเป็นกลุ่มแรกที่กรมชลประทานจะเรียกเก็บภาษี” (Bangkok Post, 11 มิถุนายน พ.ศ. 2543)

⁴⁶ “ระบบการชลประทานของประชาชน (PIS) คือระบบที่ผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีท้องถิ่นของหมู่บ้านกับความร่วมมือกันของมนุษย์และการสนับสนุนทางทฤษฎีซึ่งทำให้เป็นระบบที่เชื่อมโยงกัน” (Tam-Kim-Yong, 1995)

⁴⁷ พื้นที่ขนาดกลางและขนาดใหญ่ของโครงการชลประทานมีจำนวน 2 ใน 3 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมดในประเทศไทย

ว่าทำไมบางโครงการจึงได้รับการยกเว้น หรือยากที่จะหลีกเลี่ยงการที่ทุกคนจะลงเอยด้วยการไม่เสียค่าน้ำ เมื่อการหลีกเลี่ยงการเสียค่าน้ำหรือภาษีมีจำนวนสูงขึ้นในสถานการณ์ที่ไม่เหมาะสม⁴⁸

(ค) การใช้ประโยชน์จากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้

สิ่งสำคัญที่ต้องทำเป็นสิ่งที่ระหว่งวัตถุประสงค์สองข้อของการกำหนดราคาค่าน้ำ คือ การฟื้นฟูราคาโดยใช้เงินทุนของรัฐบาล ในขณะที่ “เงินทุนของการชลประทาน” หมายถึงการจัดหาเงินทุนเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายจริงในการชลประทาน⁴⁹ (Small, 1990) Small ตั้งข้อสงสัยในหลักเกณฑ์ของการฟื้นฟูราคาที่ไม่สามารถโยงเข้ากับการชำระหนี้ได้ด้วยว่าน่าจะเป็นหน้าที่ขององค์กรเพื่อการพัฒนา เนื่องจากรัฐบาลประกันการชำระหนี้โดยไม่คำนึงผลลัพธ์ของโครงการ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวที่โครงการมีผลผลิตต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้ เนื่องมาจากขาดความคล่องตัวทางการเงิน และต้องได้รับการฟื้นฟูอย่างสม่ำเสมอ ความกังวลนี้เป็นผลมาจากทฤษฎีและเหตุผลของการลงทุนในระบบทุนนิยม ซึ่งเน้นหลักของการคืนทุน ซึ่งไม่สามารถจำแนกได้อย่างชัดเจนว่าการลงทุนของประเทศกำลังพัฒนา มีจุดประสงค์เพื่อพยายามที่จะแก้ไขหรือจำกัดความไม่สมดุลทางสังคม-เศรษฐกิจ (หรือการประท้วง) หรือเพียงเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางการเงินเท่านั้น เช่น การลงทุนเพื่อการชลประทานมีความแตกต่างอย่างไกับการลงทุนลงทุนด้านอื่น ๆ การลงทุนนี้มีจุดประสงค์โดยรวมทั้งหมดเพื่อส่งเสริม กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ (รัฐบาลยังได้สร้างนิคมอุตสาหกรรมที่มีสิ่งจำเป็นครบถ้วน, ลงทุนในนิทรรศการเพื่อการค้า หรือจัดการรณรงค์เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว, หรือแม้แต่จัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับท่าเรือต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนหรือให้เงินช่วยเหลือแก่กิจกรรมในภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะ)⁵⁰

แม้ว่านโยบายของ ADB บางส่วนจะมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูราคา⁵¹ แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์นี้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ. 2485 อย่างไร พรบ. ฉบับนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะเรียกเก็บค่าน้ำอย่างถูกต้อง (โดยไม่คำนึงถึงการกำหนดขีดจำกัดที่ไม่เป็นจริง) ทั้งยังกำหนดว่าเงินที่เก็บมาได้นั้นไม่สามารถนำมาเป็นรายได้ของรัฐบาลได้ และยังต้องทำให้เป็นเงินกองทุนพิเศษที่จะนำกลับมาใช้เพื่อการพัฒนาการชลประทานด้วย มีการเน้นความสำคัญของการฟื้นฟูเงินลงทุนที่ไม่ถูกต้องเมื่อกล่าวถึงตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเงินทุนที่ได้รับการฟื้นฟูนั้นได้มา

⁴⁸ คือสถานการณ์ที่กล่าวก่อนหน้านี้แล้วถึงวิธีการใช้น้ำของแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก การกำหนดค่าน้ำจึงต้องมีองค์ประกอบของข้อตกลงในการบริการ แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่าการบริการเช่นนั้นจะเกิดได้ง่าย ๆ

⁴⁹ Kessler (1997) ได้แยกความแตกต่างระหว่าง “ค่าธรรมเนียม” คือเงินที่เรียกเก็บเพื่อทดแทนการให้บริการแบบพิเศษ เช่นการส่งน้ำ, ค่าน้ำ ที่เป็นเงินที่เรียกเก็บเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้บริการแบบพิเศษ, กับค่าภาษี ซึ่งก็คือเงินที่เรียกเก็บเพื่อนำไปเป็นงบประมาณทั่วไป โดยไม่มีการจำกัด ถ้ามีความเหมาะสม

⁵⁰ ราชการและเจ้าหน้าที่ธนาคารมักจะอ้างถึงความเสมอภาค (“มีจำนวนเพียง 20% เท่านั้น ที่ได้งบประมาณ 60% จากงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงเกษตร ฯ” ที่จัดไว้เพื่อการชลประทาน) ซึ่งเรื่องนี้ควรมีการกล่าวถึงเพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างในการช่วยเหลือของภาครัฐบาลต่อภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ระดับความแตกต่างของการลงทุนเพื่อโครงสร้างทางการชลประทานนั้น จำแนกได้ว่าสถานที่ที่ใช้การลงทุนต่ำแต่มีศักยภาพสูงกว่าเท่านั้นที่จะได้รับการคัดเลือกก่อน

⁵¹ ผู้แทนของ ADB กำหนดว่า “การกำหนดราคาค่าน้ำไม่ใช้การเรียกเก็บค่าน้ำ โดยเทคนิคแล้วเป็นการเรียกเก็บเพื่อเป็นค่าโครงสร้างพื้นฐานของการชลประทาน...มีพื้นที่เพาะปลูกเพียง 20% เท่านั้นที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การชลประทาน” (The Nation, 9 มิถุนายน พ.ศ. 2543) คำกล่าวนี้ดูเหมือนจะไม่สามารถใช้ได้กับเหตุการณ์ในภายหลัง โดยเฉพาะจากบริษัทที่ปรึกษาที่มีหน้าที่ทำการปฏิรูปข้อเสนอคงอยู่แต่เพียงข้ออ้างที่ว่า 30% ของเงินทุนทั้งหมดจะให้เพื่อสนับสนุนโครงการฟื้นฟูและโครงการใหม่ (Halcrow, 2000c)

จาก เบี้ยประกันราคาข้าว ซึ่งแม้แต่ในประเทศอเมริกาเองแผนการฟื้นฟูการชลประทานได้ถูกประเมินไว้แค่ 4% เท่านั้น

มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความสำเร็จของการนำวิธีการเรียกเก็บค่าน้ำมาใช้ปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับว่าผู้ใช้มีความตระหนักถึงประโยชน์ที่จะได้จากเงินที่ถูกเรียกเก็บไปเท่าใด หากผู้ใช้ทราบว่าเงินที่ตนเองได้เสียไปนั้น ก่อให้เกิดการเริ่ม “วัฏจักรที่ถูกต้อง” ของการปรับปรุงด้านการจัดการและบำรุงรักษาแล้ว พวกเขาก็จะความเต็มใจที่จะเสียเงินเพื่อการนี้ และหากหน่วยงานชลประทานมีสถานะทางการเงินที่คล่องตัว มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมนี้อย่างมาก พวกเขาก็จะต้องทำการปฏิรูปและปรับปรุงการทำงานของตน ประสบการณ์จากนานาชาติได้แสดงให้เห็นว่าการที่การปฏิรูปหลาย ๆ แห่งต้องประสบกับความล้มเหลวก็เนื่องมาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนี้อย่างสูงกว่าอัตราที่ได้กำหนดไว้

5. การจัดสรรแหล่งน้ำใหม่โดยใช้กลไกทางการตลาด

วัตถุประสงค์ข้อที่สามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ คือ วัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดสรรแหล่งน้ำใหม่เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการใช้มากขึ้น ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการจัดลำดับความแตกต่างระหว่างการเรียกเก็บภาษีหรือการก่อตั้งตลาดแหล่งน้ำซึ่งจะได้กล่าวในบทนี้ จุดเด่นหลักของตลาดแหล่งน้ำกับการกำหนดราคา คือ ราคาสามารถปรับเปลี่ยนและยืดหยุ่นได้เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของ อุปสงค์และอุปทาน และอาจจัดสรรแหล่งน้ำใหม่จากการใช้ประโยชน์ที่ให้มูลค่าต่ำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ให้มูลค่าสูงได้ หากกล่าวถึงประสิทธิภาพของการตลาดแล้วนักเศรษฐศาสตร์ได้เน้นให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นผู้กำหนดราคาที่เหมาะสมเอง ซึ่งสะท้อนภาพมูลค่าของน้ำที่ไม่มากต่อลักษณะการใช้ที่แตกต่างกัน⁵²

แม้ว่าในรายงานฉบับนี้จะเน้นเรื่องศักยภาพทางทฤษฎีของตลาดแหล่งน้ำในการเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านเศรษฐกิจให้บรรลุผลสำเร็จ แต่ก็ได้มีการยอมรับว่าตลาดเช่นนี้นั้นมักจะทำให้เกิดความล้มเหลวทางด้านการตลาดและจากภายนอก (Smith et al. 1997; Perry et al. 1997; Meinzen-Dick and Rosegrant, 1997) แม้แต่ผู้ที่สนับสนุนกลไกของพื้นฐานทางด้านการตลาดเช่นนี้ ก็ยังยอมรับว่า “สิทธิการค้าขายไม่ได้หมายถึงการค้าขายอย่างน้ำเสรี” และได้สนับสนุนระบบ “การจัดการด้านการค้ากับหน่วยงานที่คุ้มครองผลกระทบให้มือที่สาม” (Meinzen-Dick and Rosegrant, 1997)

เห็นได้ว่าการตลาดของน้ำนั้นมีความต้องการขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องทางกฎหมาย การบริหารที่เชื่อถือได้ และการบังคับใช้กฎหมายที่มักจะพบได้ยากในประเทศที่กำลังพัฒนา (Sampath, 1992) ตรงกันข้าม “ความเสี่ยงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกลับได้รับความสนใจมากกว่า” (Morris, 1996) ในประเทศไทยมีเพียงไม่กี่โครงการที่ข้อเสนอสามารถไปได้ไกลถึงขั้นนั้น⁵³ โดยทั่วไปยังเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง เพราะผู้นำขององค์กรพัฒนาเอกชนได้แสดงความหวังไว้ว่า “ชาวนาที่มีที่ดินขนาดเล็กจะถูกแย่งใช้น้ำจากชาวนาที่มีที่นาขนาดใหญ่กว่า เนื่องจากมีความสามารถในการซื้อมากกว่า” (Bangkok Post, 11 มิถุนายน 2543) การวิเคราะห์ว่าอะไรคือสิ่งที่ทำให้ประเทศไทยมีความเหมือนหรือแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ความพยายามในการเสนอนโยบายหรือการค้าขายน้ำได้รับความสนใจ? หลาย ๆ ตัวอย่างที่แตกต่างกันนั้นมาจากความหลากหลายที่ได้เสนอและอภิปรายไว้ในรายงานสิ่งแรกที่ได้รับการเน้นในที่นี้คือประชาชนของแต่ละประเทศ

⁵² Michelsen et al. (2000) กล่าวว่า “การศึกษาด้านการตลาดได้แสดงให้เห็นว่า ราคาที่เหมาะสมทางด้านธุรกิจนั้นสามารถผันแปรไปตามมูลค่าในการลงทุน” และเขายังได้กล่าวอีกว่าที่โคลราโด มีการใช้สิทธิการใช้น้ำของ Big-Thompson ในฐานะทรัพย์สินเพื่อการลงทุน

⁵³ มีตัวอย่างหลายตัวอย่างที่แสดงถึงการให้คำแนะนำที่มากเกินไปของที่ปรึกษา เช่น ในประเทศไทยที่ชาวนาจะได้รับ “การแบ่งปัน” น้ำ “ในแต่ละฤดูได้นั้นต้องขึ้นอยู่กับว่ามีน้ำที่เก็บกักไว้ปริมาณเท่าไร” และน่าจะมีการแลกเปลี่ยนกันในตลาดได้ ระบบนี้ปัจจุบันกำลังพยายามใช้กันอยู่ในประเทศนิวซีแลนด์” (TDRI, 1990) เมื่อเร็ว ๆ นี้ TDRI (2001) ได้ทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางทฤษฎีเกี่ยวกับตลาดแหล่งน้ำของประเทศไทย สิ่งที่น่าทึ่งเป็นทฤษฎีที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่เล็ก ๆ ในลุ่มบริเวณน้ำ ซึ่งก็คือ ความพร้อมในการเสนอนโยบายสำหรับประเทศไทยโดยไม่คำนึงถึงแรงกดดันจากความเป็นจริง (ไม่เฉพาะจากโครงการที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เท่านั้น แต่ยังจากการเมืองและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย)

5.1 การก่อตั้งตลาดแหล่งน้ำ

ประเทศอเมริกา ออสเตรเลีย และซีลี ล้วนเป็นตัวอย่างที่ดีของการมีพื้นฐานทางกฎหมายและความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย⁵⁴ โดยทั้งสามประเทศนี้ล้วนมาจากบริบทที่มีจำนวนผู้อยู่อาศัยน้อย โดยทั่วไปจะเห็นได้ชัดว่ามีการใช้เครื่องสูบน้ำเพื่อสูบน้ำมาใช้ด้วย และด้วยความทันสมัยของเครื่องมือในการจัดสรรน้ำนี้ ทำให้มีความสามารถในการควบคุมการส่งจ่ายน้ำได้เป็นอย่างดี ซึ่งสำหรับประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เพราะการทำนาในฤดูฝนของพื้นที่ขนาดเล็กนั้นใช้ระบบการชลประทานแบบแรงโน้มถ่วง การจะกำหนดหรือระบุจำนวนของผู้ใช้น้ำจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

สิ่งที่เป็นแรงกระตุ้นของตลาดแหล่งน้ำในอเมริกาตะวันตกนั้นมาจากสถานการณ์ในอดีตและอิทธิพลของการมีกฎหมายเกี่ยวกับน้ำในภูมิภาคนั้นขึ้นอยู่กับ “สิทธิของการได้รับการจัดสรรก่อน” ซึ่งให้สิทธิ “หลัก” กับผู้ที่มาตั้งรกรากเป็นพวกแรก (กำหนดให้เป็น ‘หน้าที่ของน้ำ’ ที่สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่) สำหรับผู้ที่มาทีหลังจะได้รับเพียงแค่สิทธิ “รอง” (บางครั้ง) ในการจะได้นำน้ำใช้จากส่วนเหลืออยู่หลังจากที่พวกแรกได้รับการแจกจ่ายไปแล้วเท่านั้น (ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับความเปลี่ยนแปลงทางด้านอุทกศาสตร์) สิทธิหลักในอดีตโดยส่วนมากได้รับการดูแลโดยเขตการชลประทาน ปัจจุบันระบบนี้ก่อให้เกิดข้อจำกัดอย่างรุนแรงในการจัดสรรน้ำใหม่สำหรับเมืองที่มีความต้องการน้ำ (Frederik, 1998; Huffaker et al. 2000) ตลาดแหล่งน้ำกำเนิดขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสถานการณ์ที่ไม่มีทางออกนี้⁵⁵

สำหรับในประเทศไทยเองการใช้น้ำมีพื้นฐานมาจากการผสมผสานระหว่างสิทธิของผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณสองฝั่งแม่น้ำกับการจัดสรรน้ำจากส่วนกลาง ในบริเวณลุ่มน้ำขนาดเล็กที่ไม่มีเขื่อนนั้นผู้ที่อาศัยอยู่ริมฝั่งลุ่มน้ำจะมีอิทธิพล⁵⁶และล้าสมัยไปเรื่อย ๆ เนื่องจากการใช้น้ำเริ่มที่จะมากเกินไปกว่าจำนวนน้ำที่มีอยู่ ส่วนในบริเวณลุ่มน้ำขนาดใหญ่ เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปริมาณของน้ำที่ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณริมสองฝั่ง⁵⁷ใช้นั้นมีน้อยเมื่อพิจารณาจากปริมาณน้ำที่ส่วนกลางจัดสรรและปล่อยมาให้ นโยบายการจัดสรรน้ำของรัฐบาลให้ความสำคัญกับชุมชนเมืองก่อนซึ่งยังไม่เคยประสบปัญหา สิ่งที่เป็นปัญหา

⁵⁴ แม้ในประเทศอเมริกาเองความเกี่ยวโยงและความซับซ้อนในเรื่องสิทธิและการใช้ก่อให้เกิดความรุนแรงถึงขั้นมีการฟ้องร้องขึ้นโรงขึ้นศาลเป็นระยะเวลายาวนาน แสดงว่านิยามหรือคำจำกัดความของสิทธิและความสามารถในการซื้อขายนั้นยังไม่เพียงพอที่จะบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับและควบคุมได้ จึงเปรียบเสมือนเป็นเครื่องเตือนถึงจุดอ่อนของหลักการและระบบกฎหมาย

⁵⁵ ตลาดแหล่งน้ำในแคลิฟอร์เนียนั้นมีข้อจำกัดอยู่มาก นอกจากนี้ยังประสบกับอุปสรรคเรื่องความขัดแย้งกับกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของรัฐ การเป็นปฏิปักษ์กับกลุ่มการเมือง กลุ่มนักเกษตรศาสตร์และกลุ่มนักสิ่งแวดล้อมด้วย (Wahl, 1993) ธนาคารเพื่อการขาดแคลนน้ำ 1991 ในแคลิฟอร์เนีย ได้ประกาศให้สาธารณชนทราบถึงตัวอย่างของการค้าขายน้ำ (ในกรณีนี้เป็นตลาดของรัฐบาล ไม่ใช่ตลาดเสรี) ที่ให้ผลลัพธ์ในการจัดสรรน้ำใหม่เพียงแค่ 2% ของจำนวนน้ำที่ได้รับการบริโภคทั่วประเทศเท่านั้น (Bauer, 1996)

⁵⁶ อย่างไรก็ตาม ระบบ muang-fai ที่ตั้งอยู่ตามทางน้ำได้มีการออกแบบโดยใช้กลไกเดียวกันเพื่อ “แบ่งปันความขาดแคลน” เป็นระบบที่มีขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนการใช้น้ำให้เหมาะสมกับจำนวนน้ำที่มีอยู่

⁵⁷ การใช้น้ำของผู้ที่อาศัยอยู่ริมฝั่งแม่น้ำขึ้นอยู่กับ “การใช้ที่เหมาะสม” ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1955 ของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่า “ผู้มีที่ดินอยู่ริมฝั่งแม่น้ำไม่มีสิทธิที่จะสูบน้ำมาใช้ในจำนวนที่มากเกินไปจนความเหมาะสมทำให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินข้างเคียงในแนวทางน้ำเดียวกัน” (Wongbandit, 1997)

นั้นไม่ใช่เรื่องการหาหนทางให้ชาวนาปลดเปลื้องสิทธิของตนให้กับผู้อื่น แต่กลับเป็นการพยายามลดผลกระทบจากการที่ค่อย ๆ ลดความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในการใช้น้ำของชาวนาลง

หลักฐานอ้างอิงอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกับสถานการณ์ของประเทศไทยนั้นอยู่ในภูมิภาคเอเชียใต้ ในพื้นที่เขตชลประทานของประเทศปากีสถาน อินเดีย และบังคลาเทศ อุตกิจน้ำบาดาลในประเทศเหล่านี้ได้ก่อตัวขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาบ่อน้ำส่วนบุคคล โดยมีแรงกระตุ้นจากความไม่เพียงพอ และ/หรือ ความไม่น่าเชื่อถือของการจัดส่งน้ำ อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสังเกตดังนี้ 1) อุตกิจเหล่านี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นโดยธรรมชาติ ไม่มีการแทรกแซงหรือถ้ามีก็มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (ถึงแม้ว่านโยบายในเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านการไฟฟ้าจะมีอิทธิพลทางอ้อมก็ตาม) 2) อุตกิจเหล่านี้เป็นอุตกิจที่ไม่เป็นทางการ (ได้รับการควบคุมโดยสังคม โดยมีกฎควบคุมเล็กน้อยเท่านั้น) 3) อุตกิจนี้ยอมให้ผู้ซื้อทำการเพิ่มผลผลิตและรายได้ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งควรระวังก็คือสัญญาแบบนั้นสามารถให้ความหมายของ “อุตกิจเกี่ยวกับน้ำ” ได้จริงหรือ จริง ๆ แล้วอุตกิจนี้เป็นอุตกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าเครื่องมือเพื่อการชลประทานมากกว่าที่จะเป็นอุตกิจเกี่ยวกับน้ำ (เนื่องจากเจ้าของเครื่องสูบน้ำไม่ได้เป็นเจ้าของน้ำ) อุตกิจนี้เปรียบเสมือนสัญญาที่สร้างขึ้นโดยผู้ดำเนินการเพื่อการเตรียมที่ดิน การเก็บเกี่ยว หรือการสีข้าว โดยดำเนินการตามหลักตรรกะเดียวกัน ความเกี่ยวข้องในด้านอุปกรณนี้ทำให้อุตกิจนี้เป็นเรื่องธรรมดาสำหรับผู้ที่สามารถหาซื้อเครื่องมือมาให้ผู้ที่ไม่มีกำลังซื้อเช่า ในภูมิภาคเอเชียโดยส่วนใหญ่จะมีพื้นที่นาขนาดเล็กเป็นบริบทหลักจึงมีความเป็นไปได้ที่จะขายการบริการแม้จะอยู่ในภาวะที่ได้กำไรจากการลงทุนนั้น ในอีกแง่หนึ่งเมื่อได้รับการบริการแล้ว มูลค่าของน้ำในบ่อก็จะมีค่าเป็นศูนย์สำหรับเจ้าของบ่อและสำหรับผลลัพธ์จากการขาย

ข้อเท็จจริงนี้นำไปสู่การพิจารณาสัญญาเหล่านี้ เนื่องจากมีหลายตัวอย่างที่ชาวนาและผู้ดำเนินการกิจการอื่น ๆ ยอมให้มีการจัดสรรน้ำใหม่เพื่อปัจจัยในการผลิตและพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ใช่ลักษณะธรรมชาติของพวกเขา ทำให้มีความแตกต่างจากการจัดการด้านอื่น ๆ (ไม่มีผู้ใดแปลกใจถ้าหากจะเห็นว่าสมรรถเทรคเตอร์หรือมีการทำสัญญาเช่าที่ดิน และไม่ควรที่จะมีการเช่าเครื่องสูบน้ำเกิดขึ้น) โดยข้อเท็จจริงที่ว่าพวกเขาเป็นสื่อในการโอนย้ายการขาดแคลนน้สาธารณะหรือการขาดแคลนแหล่งน้ำไปสู่ปัจเจกบุคคล

เมื่อย้อนกลับมาดูสถานการณ์ของประเทศไทยจะพบว่าแตกต่างกันมาก ด้วยเหตุผลเดียวกันคือมีการพัฒนาบ่อน้ำดินในทุก ๆ บริเวณพื้นที่ที่จะสามารถสูบน้ำมาใช้ได้ โดยใช้พลังงานจากรถแทรกเตอร์สองล้อ⁵⁸ เช่น ในบริเวณพื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำเจ้าพระยามีบ่อน้ำทั้งหมด 30,000 บ่อ (Kasetsart University and ORSTOM, 1996) จากข้อเท็จจริงว่าชาวนาเสียเงินให้กับเพื่อนบ้านเพื่อให้ได้รับการจ่ายน้ำมาสู่พื้นที่ของตนนั้นเป็นเรื่องธรรมดา และไม่ได้เป็นประเด็นที่ผู้ใดให้ความสนใจเป็นพิเศษ อีกทั้งยังไม่ได้เป็นประเด็นที่จะสามารถพิจารณาให้เป็นอุตกิจของน้ำได้⁵⁹ โดยรวมทั้งหมดแล้วการขุดบ่อที่ใช้ทุนต่ำเช่นนี้มีแนวโน้มที่ในการใช้อุปกรณ์มากเกินไป ในฤดูแล้งบางปีมีการขุดบ่อน้ำมาก

⁵⁸ บ่อสูบน้ำเหล่านี้มีความลึก 10-20 เมตร เส้นผ่าศูนย์กลาง 3-4 นิ้ว มีราคาประมาณ 6,000 บาท (150 เหรียญ) และสามารถทำการชลประทานได้ถึง 20 ไร่ (3 ha)

⁵⁹ ในทำนองเดียวกัน ในลุ่มน้ำแม่โขง เช่น ในจังหวัดอุบลราชธานี (Ang Giang Province) มีสัญญามากมายเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มชาวนาด้วยกันเอง และผู้ดำเนินการกิจการเครื่องสูบน้ำ ซึ่งส่วนมากมักเป็นแบบที่เคลื่อนย้ายได้ (ทางเรือ)

เกินไปเพื่อสูบน้ำมาใช้⁶⁰ การดำเนินการเช่นนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความต้องการเท่านั้น เป็นการดำเนินการที่สามารถเปลี่ยนแปลงและควบคุมได้ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นทั่วไปในชนบทของประเทศไทย⁶¹ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องสูบน้ำส่วนรวมที่บริเวณตอนต้นของคลองสายรองในช่วงเวลาที่ระดับน้ำในคลองสายหลักไม่สามารถเข้ารองรับพื้นที่บริเวณข้างเคียงได้ ซึ่งสามารถวางเครื่องสูบน้ำได้ ตั้งแต่ 6 ถึง 10 ตัว เพื่อที่จะสูบน้ำมาจากคลองสายรอง ชาวนาบางคนจ่ายเงินให้กับเพื่อนบ้านเพื่อที่จะให้เขาสูบน้ำมาให้ตน หรือบางครั้งพวกเขาก็มักจะใช้เครื่องสูบน้ำสำรองสูบน้ำจากคลองมาที่คูหรือท้องร่อง หรือบางครั้งก็ตรงมาที่ที่ดินของพวกเขาตามต้องการเลย จึงมีโอกาสมิเพียงไม่มากที่จะทำให้การดำเนินการเช่นนี้เป็นดำเนินการที่ถูกต้องได้

ธุรกิจเกี่ยวกับน้ำอีกประเภทหนึ่งที่มีแนวคิดคล้ายกับแนวคิดทางด้านการตลาด ก็คือโครงการชลประทานแบบฉาบฉวย เช่น ในเอเชียที่เป็นศูนย์กลางของการดำเนินการโดยระบบวาราบันดี (warabandi system) หรือระบบรูปแบบอื่น ๆ ที่มีหลักการการจัดสรรน้ำแบบตายตัว อย่างไรก็ตามไม่ใช่เรื่องที่น่าประหลาดใจและไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก เนื่องจากระบบนี้กำหนดสิทธิของการใช้น้ำไว้อย่างแฝงเร้น ในระบบ warabandi สิทธิการใช้น้ำถูกกำหนดโดยความถี่ (ซึ่งจะน้อยลงหากเกิดความขาดแคลน) และช่วงเวลาของการจัดส่งน้ำที่ได้รับการกำหนดไว้แน่นอน สิทธินี้อาจมีความน่าเชื่อถือมากหรือน้อยก็ได้ โดยเฉพาะเมื่อการปล่อยน้ำในคลองช่วงที่สามอาจจะแตกต่างไปจากที่อ้างถึงในทฤษฎี (Strosser, 1997) แต่เรื่องนี้ก็ไม่สามารถป้องกันให้ชาวนายกสิทธิของตนให้กับผู้อื่นได้ จริง ๆ แล้วสิ่งที่บ่งชี้ว่ายังมีความไม่น่าเชื่อถือสูงมากขึ้นเท่าใด ชาวนาที่สามารถใช้แหล่งน้ำจากที่อื่น (ส่วนใหญ่จากการขุดบ่อน้ำ) ก็จะมีแนวโน้มที่จะขายสิทธิของตนมากขึ้นเท่านั้น สิ่งนี้ warabandi แสดงนัยอีกประการหนึ่งก็คือ วิธีการ “อัตราเงิน” ที่จะแบ่งปันความขาดทุนไปสู่ผู้ใช้ทุก ๆ คน วิธีการนี้เป็นจุดเด่นที่ทำให้ความไม่แน่นอนของการจัดส่งน้ำไม่ได้มาจากความผันแปรของน้ำที่มีอยู่ในแง่ที่มีความสัมพันธ์กับระบบการไหลตามธรรมชาติซึ่งมักจะมีการแบ่งปันฝ่ายทดน้ำได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างเดียวกันเช่นที่บาห์ลี เนปาล และซิริ โดยปกติธุรกิจเหล่านี้จะเกิดขึ้นระหว่างชาวนาที่อยู่ในบริเวณแหล่งน้ำเดียวกัน (ระดับที่สาม) ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นการค้าขายมากกว่าที่จะเป็นการตลาด (Reidinger, 1994)

หลาย ๆ ตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า “ช่วงเวลาสั้น ๆ” ของการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือช่วงเวลาของการค้าขายแบบฉาบฉวยนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ トラบิตที่สภาพของท้องถิ่นยังมีความเป็นไปได้ ในทางกลับกันการไม่มีการดำเนินการรูปแบบนี้ในโครงการชลประทานขนาดใหญ่ของประเทศไทยและในแถบเอเชีย เป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าพวกเขาไม่เห็นความสำคัญของสภาวะนี้⁶² เหตุผลง่าย ๆ ก็คือไม่มีการกำหนด water-turn ไว้แบบที่พบในระบบ warabandi และก็ไม่มีการกำหนดว่าอะไรคือสิ่งที่สามารถ

⁶⁰ เพื่อที่จะอนุรักษ์น้ำ (ที่มีราคาถูก) ไว้ใช้ โดยการใช้เครื่องสูบน้ำ ชาวนาหลาย ๆ คนจำเป็นต้องขุดหลุมกว้าง 1 เมตร เพื่อที่จะวางเครื่องสูบน้ำลงไปที่มีความลึกมากกว่า 1 หรือ 2 เมตร

⁶¹ การวิเคราะห์เรื่องธุรกิจที่ดินและการให้เช่าในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา ดูที่ (Molle and Srijantr, 1999)

⁶² เป็นการยอมรับความจริงว่าความเปลี่ยนแปลงเป็นแรงผลักดันอุปสงค์หรือความต้องการเป็นอย่างมาก มากกว่าผลผลิตที่ได้มีการวางแผนไว้เสียอีก (Winpenny, 1994)

ขายได้ ปริมาณน้ำที่ได้รับการส่งมานั้นส่งมาภายใต้การไหลของน้ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโดยทั่วไปไม่มีสิทธิใดที่จะมาบ่งบอกได้ว่าใครจะเป็นผู้ได้น้ำนี้ก่อน ไม่ว่าจะด้วยเครื่องสูบน้ำหรือไม่ก็ตาม

การดำเนินการในภาคเหนือของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างจากการดำเนินโครงการในบริเวณตอนกลางและตอนล่างของลุ่มน้ำ ซึ่งพบได้ในกรณีที่แหล่งน้ำมีขนาดเล็กกว่า และนายทุนกับผู้บุกรุกมีจำนวนจำกัดทำให้ง่ายต่อการชี้ขาด ผู้ใช้การชลประทานอาจมีจำนวนมากก็จริงแต่โดยดั้งเดิมแล้วลุ่มน้ำมีรากฐานมาจากรูปแบบ muang-fai ซึ่งสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นหน่วยที่มีกฎแห่งการแบ่งปันเพื่อส่วนรวมและมีความเห็นพ้องต้องกัน ความขัดแย้งยังมีเพิ่มมากขึ้นเนื่องมาจากการไหลของน้ำที่ลดลง (อันมีสาเหตุมาจากการตัดไม้ทำลายป่า) การขยายตัวของชุมชนภายนอกเข้ามาในพื้นที่ของกลุ่ม muang-fai (เช่น โรงแรม, สนามกอล์ฟ, โครงการบ้านจัดสรร ฯลฯ) และการขาดความเป็นเอกภาพของกลุ่ม (Charoenmuang, 1994) จึงมีความต้องการอย่างเร่งด่วนที่จะต้องออกแบบกลไกที่มีความชัดเจนและตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย โดยมีการกำหนดสิทธิในแหล่งน้ำนั้นเพื่อป้องกันหรือแก้ไขข้อขัดแย้งนี้ สิทธินี้สามารถที่จะนำมาขายได้หรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยสำคัญนัก แต่ความจริงต้องยอมรับว่าสถาบัน ๆ, การเมือง และการกำหนดกฎหมายขึ้นนั้น ทำให้ทางเลือกเช่นนั้นไม่สามารถที่จะเป็นจริงได้ในอนาคตอันใกล้ (Anukularmphai, 2000b) อุปสรรคที่เห็นได้ชัดเจนนี้อาจเป็นสิทธิของกลุ่ม muang-fai ได้รับนั้นเป็นสิทธิส่วนรวม จึงเป็นการยากที่จะเข้าถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในหมู่บ้าน (ส่วนใหญ่ที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือชาวนา นอกจากนั้นก็เป็นกลุ่มที่ไม่ได้มีกิจกรรมทางด้านการเกษตร และ/หรือผู้ที่อยู่นอกหมู่บ้าน) ในการขายสิทธิบางส่วนของตนให้กับผู้ที่มีศักยภาพในการซื้อ

ระบบการชลประทานชุมชน (PIS) เช่นในประเทศชิลีนั้นส่วนใหญ่เป็นระบบการไหลตามธรรมชาติของแม่น้ำ เป็นระบบที่ทำการทดลองทั้งทางด้านเทคนิคและสังคมเพื่อ “แบ่งปันการขาดทุน” ให้กับกลุ่มผู้ใช้ โดยการกำหนดการแบ่งฝ่ายแบบตายตัวและการใช้การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มในการสูบน้ำใช้จากลำธารสายเดียวกัน ระบบนี้เป็นระบบที่ชัดเจนอุปสรรคของการเปลี่ยนแปลงทางอุทกศาสตร์ให้เป็นค่าธรรมนิยม และผันตัวเองให้เป็นสิทธิที่เป็นทางการได้เป็นอย่างดี ส่วนบริเวณอื่น ๆ เช่นในเมืองอลิซานเต ประเทศสเปน (Alicante, Spain) ประเทศเม็กซิโก หรือที่ใดก็แล้วแต่ลุ่มน้ำที่ขอบที่จะพัฒนาการชลประทานในพื้นที่ขนาดเล็ก (ขนาดใหญ่ที่สุดประมาณ 2-3 พัน ha) ซึ่งสิทธิสามารถกำหนดได้ในแง่ของปริมาตร (หรือแหล่งน้ำ) ที่มีการปฏิบัติอย่างเป็นแบบแผนกันมา (Easter and Hearne, 1994) และ/หรือในแง่ของกลุ่มทางสังคมที่มีลักษณะแบบเดียวกันและเข้ากันได้ (Reidinger, 1994) การจัดสรรน้ำใหม่มีหลายระดับทั้งในระดับลุ่มน้ำหรือระดับระหว่างลุ่มน้ำ ซึ่งในปัจจุบันยังจำกัดอยู่เพียงไม่กี่พื้นที่ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในแถบประเทศอเมริกาและออสเตรเลีย

5.2 การจัดสรรแหล่งน้ำใหม่กับผลกระทบ

แนวคิดเรื่องตลาดแหล่งน้ำมีนัยเป็นไปได้เกี่ยวกับการจัดสรรแหล่งน้ำใหม่ในภาคเกษตรกรรมเพื่อทั้งกิจกรรมทางการเกษตรและกิจกรรมอื่น ๆ

สำหรับภาคเกษตรกรรมเป็นการให้บริการน้ำเพิ่มมากขึ้นแก่ผู้ที่ปลูกพืชที่ให้ผลผลิตที่มีมูลค่าสูง เปรียบเหมือนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับพื้นที่ที่มีข้อได้เปรียบทางที่ดินหรือข้อได้เปรียบ

ทางด้านเงินลงทุนทำให้มีความสามารถที่จะปลูกพืชเหล่านี้ได้ ผู้ที่ออกค่าใช้จ่ายเองในการปลูกข้าวหรืออ้อยไม่อยู่ในสถานะที่จะเปลี่ยนแปลงได้ ดังตัวอย่างของผู้ที่ทำสวนผลไม้และทำการเกษตรทางน้ำซึ่งมีความมั่นคงในการใช้น้ำโดยมีอำนาจทางการซื้อที่สูงขึ้น ในขณะที่มีคำอธิบายในเรื่องเศรษฐกิจนี้ ก็มีความเสี่ยงในทางหลักการในการมุ่ง “ความสนใจไปที่คนยากจน” เกิดขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดอย่างฉาบฉวยภายใต้เงื่อนไขนี้

ต้องสังเกตว่าข้อแตกต่างนี้ได้มีการกล่าวถึงไว้แล้วในนโยบายการจัดสรรน้ำจากส่วนกลางฉบับปัจจุบัน พื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้น 250,000 ha บริเวณตอนล่างของแม่น้ำแม่กลองนั้นได้รับสิทธิเป็นอันดับแรกเหนือพื้นที่อื่น ๆ ในกรณีที่เกิดการขาดแคลนน้ำ แม้ว่าหลักการของเรื่องนี้จะทำให้การลงทุนในการเพาะปลูกผลไม้หยุดชะงักลงมากกว่าความเป็นจริงที่ว่ามูลค่าเพิ่มในแต่ละเฮกแตร์นั้นเพิ่มสูงขึ้น

ข้อสนับสนุนของการจัดสรรแหล่งน้ำใหม่จากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ นั้นมีจำกัด ดังเช่นที่เกิดในประเทศอเมริกาและออสเตรเลีย ในประเทศชิลีก็เช่นกัน ในทางทฤษฎีแล้วมีความเป็นไปได้ แต่ Bauer (1997) ได้แสดงให้เห็นว่ากรณีนี้เป็นกรณียกเว้น⁶³ ที่ลดความกระตือรือร้นของนักวิเคราะห์ในยุคต้น ๆ ลง (Thobani, 1997; Rosegrant and Binswanger, 1994; Schleyer, 1994) แนวคิดที่สนับสนุนหลักการนี้ ก็คือ “หากผู้ทำการชลประทานสามารถหารายได้เพิ่มขึ้นจากการขายน้ำให้กับเมืองข้างเคียงมากกว่าที่จะใช้ปลูกแอลแฟลฟา, ฝ้าย, หรือข้าวสาลีแล้ว การโอนถ่ายน้ำจากพื้นที่ที่นำไปสู่พื้นที่เมืองก็ถือเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเช่นกัน” (Postel, 1999a) จุดที่น่าพิจารณาเมื่ออยู่สองข้อ ได้แก่ ข้อแรกการจัดสรรน้ำใหม่แบบชั่วคราวและข้อสองการจัดสรรน้ำใหม่แบบถาวร

การจัดสรรแหล่งน้ำใหม่แบบชั่วคราวนั้นทำให้สำเร็จได้ยากเพราะว่าไม่ใช่เพียงแค่สิทธิความต้องการส่วนบุคคลเท่านั้น แต่เป็นความต้องการในการควบคุมและการขนส่งเพื่อที่จะขนถ่ายน้ำจากผู้ใช้หนึ่งไปยังอีกผู้ใช้หนึ่ง ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจาก “ธนาคารเพื่อความขาดแคลนน้ำ” ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2534 ในแคลิฟอร์เนีย ที่มีผู้ร่วมทำสัญญารายใหญ่จำนวนหนึ่ง (30 ราย) เข้าร่วมทำสัญญาในโครงข่ายของคลองกับสถานีสูบน้ำ (ดูที่ Wahl, 1993; Teerink and Nakashima, 1993) ในทางกลับกัน “หากราคาข้าวตกต่ำ ชาวนา(ไทย)ก็ยินดีที่จะยกกรรมสิทธิ์ของตนให้แก่ภาคอุตสาหกรรม” (Wongbandit, 1997) ซึ่งภาคอุตสาหกรรมและชุมชนเมืองจะเป็นผู้ที่ได้รับการบริการน้ำก่อนอยู่แล้ว และพวกเขาจะไม่ทำสิ่งใดเพื่อที่จะให้ได้น้ำมากขึ้นอย่างแน่นอนในช่วงเวลาที่ราคาข้าวตกต่ำ ข้อจำกัดทางกายภาพเช่นนี้จึงทำให้การจัดสรรแหล่งน้ำใหม่เป็นไปได้ยาก แต่ชาวนาในจังหวัดกำแพงเพชร (ตอนกลางของกลุ่มน้ำ) โอนถ่ายกรรมสิทธิ์ในสิทธิของตนให้แก่สนามกอล์ฟหรือโรงงานอุตสาหกรรมในออบซานเมืองของกรุงเทพมหานครได้อย่างไร?

การจัดสรรแหล่งน้ำแบบถาวรก็ประสบกับปัญหาด้านตัวบทกฎหมายเช่นกัน แต่ทางกายภาพอาจมีปัญหาด้านความต้องการน้อยกว่า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ กลุ่มผู้ใช้น้ำ

⁶³ ประสพการณ์ของประเทศชิลีแสดงให้เห็นว่า “ประชาชนโดยส่วนมากยังคงเชื่อโดยสัญชาตญาณต่อไปว่า สิทธิการใช้น้ำไม่ควรที่จะซื้อขายกันแยกต่างหากจากที่ดิน หรือได้รับการปฏิบัติเฉกเช่นเป็นสินค้าธรรมดา (Bauer, 1997)

สมควรที่จะใช้สิทธิของตนเพียงเพื่อให้มีน้ำคงอยู่ในระบบเพื่อให้เป็นประโยชน์ของผู้อื่นหรือไม่ เห็นได้ชัดว่าในประเทศไทยเรื่องนี้เป็นเพียงเกมทางสถิติปัญญานั้น ขั้นตอนแรกที่ยุ้งยากมากก็คือการระบุกลุ่มผู้ใช้ที่มีเป็นจำนวนล้าน ๆ คน หรือการรวมผู้ใช้ทั้งหมดให้เป็นเอกภาพเดียวกัน เพื่อที่จะหาหลักเกณฑ์มาตัดสินสิทธิที่ทุกคนสามารถยอมรับได้, เจาะจงปริมาณของน้ำ, และบ่งชี้ว่าสิทธินี้จะสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามปริมาณน้ำที่กักเก็บไว้ได้อย่างไร

หากปฏิบัติตามข้อสรุปนี้ ก็แสดงว่าเราได้ยอมรับว่าสนามกอล์ฟ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และโรงงาน ต่างมีสิทธิพิเศษในการใช้แหล่งน้ำ เนื่องจากมีความสามารถในการเสียค่าน้ำมากกว่า ซึ่งตัวอย่างของการมี “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นี้สอดคล้องกับความเท่าเทียมกัน และการบรรเทาความยากจนไม่ได้กระทำโดยตรงไปตรงมา ทฤษฎีนี้จะสามารถใช้การได้ตรงเท่าที่ปัจจัยในการจัดสรรแหล่งน้ำใหม่จะเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ได้มีการแข่งขันกับกิจกรรมที่มีการหมุนเวียนของการลงทุนในตลาดอย่างสมบูรณ์ หรืออีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีนี้มีลักษณะการลงทุนแบบทุนนิยม ซึ่งประกอบด้วยแรงผลักดันให้เกิด กลไกทางเศรษฐกิจ ชาวไร่ชาวนากลุ่มเล็กต่างไม่มีทางเลือกในการทำกลุ่มของตนมีความแตกต่าง หรือหากมีทางเลือกก็ทำได้โดยการเพิกเฉยหรือไม่ก็เต็มใจ⁶⁴ หากชาวนาเปิดเผยการแข่งขันที่ให้ผลกำไรสูงในที่ดินในหมู่ของตนออกไปอย่างไม่เหมาะสมแล้ว⁶⁵ (หรือขายที่ดินให้กับชาวนาที่ร่ำรวยกว่า) ก็จะทำให้เกิดการขยายตัวของจำนวนผู้ที่ไม่มั่งคั่งและผู้ที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองหลวง จึงเป็นเรื่องยากที่จะทราบว่าจะทำให้ผลประโยชน์โดยรวมของสังคมเกิดขึ้นมากที่สุดได้อย่างไรในแผนงานเช่นนี้ แม้ว่าในความเป็นจริงจะมีดัชนีขนาดใหญ่บ่งชี้อย่างลง ๆ ถึงกำไรทั้งหมดที่ได้รับก็ตาม ผลที่ตามมาทางด้านการเมืองของการจัดสรรแหล่งน้ำใหม่จากภาคการเกษตรก็คือการมีศักยภาพที่สูง Price (1994) ได้สังเกตว่า (ในแถบภูมิภาคเอเชียใต้) “มูลค่าของผลผลิตทางการเกษตรที่ถูกละทิ้งจะมีผลกระทบต่อ ภูมิภาคอย่างมหาศาล และผลที่ตามมาเป็นปัญหาทางสังคมที่ชาวไร่ชาวนายากจนไม่มีเงิน เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลไม่สามารถยอมรับได้ และได้มีการกระตุ้นให้มีการสนับสนุนตลาดแหล่งน้ำแบบเปิด” ผลกระทบของการผันน้ำออกจากภาคการเกษตรนั้นเป็นประเด็นที่ซับซ้อน (Rosegrant and Ringler, 1998) แต่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่มีภาคการเกษตรขนาดใหญ่และมีเปอร์เซ็นต์ความยากจนของชาวไร่ชาวนามากก็จะมีทางออกเล็กน้อยอยู่เสมอ⁶⁶

⁶⁴ มีข้อสังเกตที่สรุปได้จากชาวนาบางกลุ่มในบางพื้นที่ (เช่นในประเทศปากีสถาน) ที่ได้ถูกชักนำให้เสียเงินจำนวนมากเพื่อแลกกับความมั่นคงในการได้รับน้ำ ด้วยการใช้ประโยคที่ว่า “ชาวนามีความเต็มใจที่จะจ่าย” (Postel, 1972; World Bank, 1993) ส่วนข้อดีเพียงเล็กน้อยที่สามารถจะสันนิษฐานได้ก็คือพวกเขาไม่มีทางเลือกและเพราะความอยู่รอดเท่านั้นที่ทำให้เกิด “ความเต็มใจที่จะจ่าย” ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือตลาดที่ไม่เป็นทางการนี้บางครั้งก็ไม่ได้มีการแข่งขันเกิดขึ้น และราคาที่เรียกเก็บก็สูงกว่าที่ทฤษฎีได้คาดการณ์ไว้

⁶⁵ มีเพียงนายทุนและแรงงานในการผลิตทางการเกษตร (การเลี้ยงสัตว์น้ำและการปลูกพืชผัก) ที่เข้มข้นเท่านั้นที่สามารถทำให้ชาวนามีรายได้ที่สามารถแข่งขันกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้

⁶⁶ ซึ่งไม่ใช่ลักษณะเฉพาะของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา Frederik (1998) รายงานว่า ในประเทศอเมริกาตะวันตก “เมื่อไรที่ชาวนามีความต้องการจะขายน้ำให้กับชุมชนเมือง ก็จะถูกต่อต้านจากเขตการบริหารชลประทาน เนื่องจากกลัวที่จะเกิดการสูญเสียงานในภาคการเกษตรที่ต้องการใช้น้ำในชนบทไป” ในขณะที่ Wahi (1993) ยอมรับว่า “เขตการบริหารชลประทานส่วนใหญ่มีทัศนคติเกี่ยวกับศักยภาพในการโอนถ่ายน้ำเพียงผิวเผินเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องความมั่นคงของสิทธิการใช้น้ำและผลกระทบทางด้านลบต่อหน่วยงานและชุมชนท้องถิ่น”

Meinzen-Dick และ Rosegrant (1997) ได้จำแนกในขณะที่ยังสนับสนุนการนำกลไกพื้นฐานทางการตลาดมาใช้ว่า “ประสิทธิภาพของการพยายามทำการจัดสรรใหม่โดยใช้วิธีการตลาดอาจไม่ได้รับการยอมรับทางด้านการเมืองและสังคม หากไม่ให้ความสำคัญด้านความเสมอภาค” การที่กล่าวเช่นนั้นก็เหมือนกับเป็นการยอมรับว่าการจัดสรรแหล่งน้ำใหม่โดยใช้พื้นฐานทางด้านการตลาดนั้น โดยธรรมชาติแล้วจะไม่มีเสมอภาค⁶⁷ ทั้งยังเป็นการยอมรับมาตรการการแก้ไขที่จำเป็นด้วย พวกเขาตั้งข้อสังเกตอีกด้วยว่า “ตลาดแหล่งน้ำน่าจะมีความเหมาะสมมากขึ้น หากให้โอกาสกับผู้ที่เลิกใช้น้ำเพื่อการลงทุนที่มีประสิทธิภาพมากกว่า หรือผู้ที่มีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ” อีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อใดที่โอกาสนั้นถูกจำกัดมากเกินไป คนที่ไม่สามารถเสียเงินค่าน้ำได้ก็จะประสบกับการล้มละลายและว่างงาน Hadjigeorgalis (1999) แสดงให้เห็นถึงตลาดแหล่งน้ำในประเทศซีลีว่า “ชาวนากลุ่มเล็กที่ขาดสภาพคล่องมักจะขายสิทธิของตนเพื่อที่จะนำไปชำระหนี้จำนวนมากได้” เพราะ “หากไม่มีน้ำ ที่ดินก็ไม่มีความหมาย”⁶⁸ ไม่มีการคาดหวังว่าชาวนาจะขายสิทธิการใช้น้ำของตน เว้นเสียแต่พวกเขาจะประสบกับการขาดสภาพคล่อง” Bauer (1997) ยังพบอีกว่า “คนที่มีความเต็มใจขายสิทธิการใช้น้ำอย่างอิสระ มีแนวโน้มที่จะออกจากภาคการเกษตรละทิ้งสิ่งที่ตกทอดกันและละทิ้งเศรษฐกิจที่สิ้นหวัง โดยเห็นว่าไม่สามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้อีก”⁶⁸ ซึ่งก็ได้กลับไปสู่สิ่งที่ได้กล่าวถึงมาก่อนหน้านี้แล้วเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนในประเทศกำลังพัฒนา หากเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอื่นไม่สมดุลกันแล้วจะมีความเป็นไปได้สูงที่กลไกของตลาดเสรีจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้นไปอีก และยังกีดกันชาวนาไม่ให้ใช้น้ำอย่างไม่มีทางเลือก W. Price (1994) นักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลกได้แสดงความห่วงใยในเรื่องนี้ไว้ว่า “ในที่สุดแล้วตลาดแหล่งน้ำจะมีการขยายตัวก็แต่เฉพาะในพื้นที่ที่มีการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง และในพื้นที่ที่ผู้ใช้ในชุมชนหรืออุตสาหกรรมมีความสามารถในการจ่ายสูงต่อปริมาณน้ำหนึ่งหน่วยให้กับผู้ใช้ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งมากเพียงพอที่จะให้ชาวนาลงทุนในธุรกิจอย่างอื่นหรือมากพอที่จะเป็นเศรษฐกิจแบบอิสระ ซึ่งสำหรับประเทศในเอเชียใต้แล้วยังห่างไกลจากสภาวะเช่นนี้มาก”

การแก้ไขปัญหานี้ในตลาดเสรีอาจเน้นความสำคัญไปที่เศรษฐกิจมวลรวมและมีแนวโน้มที่จะเพิกเฉยข้อแตกต่างระหว่างผู้ดำเนินการ ดังเช่นที่ Schiller และ Fowler (1999) เน้นว่า “การโอนถ่ายน้ำจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ชุมชนเมืองทำให้แคลิฟอร์เนียมีประสิทธิภาพการใช้น้ำมากขึ้นเนื่องจากประชาชนมีความสมัครใจ เพราะว่าการโอนถ่ายน้ำเช่นนี้ประกอบไปด้วยผลรวมที่เชื่อถือได้หรือ “ชนะ-ชนะ” ในการที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายเปิดตัวเองออกมา” (การเน้นเพิ่มเติม) เป้าหมายก็คือ “โดยรวมทั้งหมด” และ “ด้วยความสมัครใจ” ซึ่งในความเป็นจริงอาจมีการปกปิดสถานการณ์ “ที่ไม่มี

⁶⁷ ไม่มีสิ่งใดที่มีมูลค่าในการใช้ต่ำกว่ามูลค่าเต็มในทางเศรษฐกิจ ซึ่ง “รูปแบบที่สมบูรณ์ทางด้านเศรษฐกิจบ่งชี้ว่ามีการเพิ่มสวัสดิการสังคมมากขึ้น” Rogers et al (1997) เชื่อว่า “ที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าจุดมุ่งหมายทางด้านการเมืองและสังคมมีความสำคัญมากกว่าเกณฑ์ทางด้านการเศรษฐกิจ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติตามกฎของรูปแบบที่สมบูรณ์ และ “การเพิ่มจำนวนของยอดรวม” นั้นเป็นผลเสียแก่ผู้ที่ไม่สามารถแข่งขันทางปัจจัยของกระบวนการทางการจัดสรรใหม่ได้

⁶⁸ ในทางตรงกันข้าม เหตุผลที่ชาวนาที่กสิกรรมเล็กการชลประทานนั้นเป็นเพราะว่าค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำนั้นสูงขึ้น (ดูที่ Postel, 1992) ทำให้มีต้นทุนพอเพียงในการเริ่มต้นทำกิจกรรมประเภทอื่นในช่วงเวลาที่ขาดแคลนน้ำ (เช่น การเพาะพันธุ์วัวและควาย ฯลฯ)

ทางเลือก” หรือ “ชนะ-แพ้” สำหรับธุรกิจฝ่ายหนึ่ง⁶⁹ แนวคิดที่ชวนให้น่าเชื่อถือในการที่จะบรรลุกลไกที่เหมาะสมที่สุดของ “ความสมดุลกันระหว่างอุปสงค์และอุปทาน” คือ ความคิดเห็นรวมในระดับสูงที่เพิกเฉยต่อลักษณะเฉพาะของอุปสงค์และสิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อผู้ที่ไม่สามารถแม้แต่จะแสดงความต้องการของตนออกมาได้เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับผู้ใช้รายใหญ่ได้

อคติเช่นนี้ก็เป็นเหมือนกับความเชื่อที่ผิด แต่ก็มีนักวิจารณ์ที่มองโลกในแง่ดีหลาย ๆ ท่านยืนยันว่าทั้งในประเทศเม็กซิโกและประเทศชิลี สิทธิในความมั่นคงและสิทธิในการค้าขายได้ช่วยลดความยากจนลง (ดูที่ Schiller และ Fowler, 1999; Thobani, 1997; Schleyer, 1994⁷⁰) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในวงแคบ ๆ เท่านั้นว่า การขายสิทธิทำให้เกิดการทดแทนบางประเภท แต่ “ชาวนาจำนวนหนึ่งในเม็กซิโกจำเป็นต้องขายน้ำก็เพื่อที่จะรักษาที่ดินของตนไว้” ทำให้กล่าวได้ว่าน้ำจำนวนหนึ่งได้ถูกเก็บรักษาไว้ มีเพียงแต่สิทธิบางส่วนเท่านั้นที่ได้ถูกขายไป (เป็นบางสิ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงกับพื้นที่นาขนาดเล็กที่ไม่มีมาตราในการวัดปริมาณน้ำ) หรืออาจกล่าวว่าการเกษตรสามารถทำได้ (แม้ว่าจะไม่ยั่งยืน) โดยไม่จำเป็นต้องมีการชลประทาน ซึ่งยากที่จะเห็นภาพเช่นนี้ในประเทศไทย (แม้แต่ในประเทศชิลีเองก็มี หลักฐานว่าการขายสิทธินั้นเทียบได้เท่ากับการล้มละลายเลยทีเดียว ดังเช่นที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว) เนื่องจากทำการเพาะปลูกข้าวในพื้นที่น้ำขัง ซึ่งใช้น้ำมากเกินกว่าที่จะนึกภาพหรือคาดคิดได้ว่า จะกลับไปสู่สภาพที่ไม่มีการชลประทานหรือกึ่งชลประทานได้

เป้าหมายสุดท้ายคือความยุ่งยากในการก่อตั้งตลาด ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าอิทธิพลของบุคคลที่สาม เครือข่ายของแม่น้ำและการชลประทานมีความซับซ้อนมากกว่าเครือข่ายของน้ำประปาที่เราคุ้นเคยกัน เนื่องจากผู้ใช้น้ำตามเส้นทางน้ำอาจสูบน้ำใช้จากน้ำที่ไหลย้อนกลับไม่ว่าจะจากระบบระบายน้ำหรือจากระบบน้ำบาดาล จึงเป็นไปได้ว่าการปฏิบัติเช่นนี้จะเพิ่มความกดดันโดยทั่วไปในแหล่งน้ำ ผู้ที่ใช้น้ำแบบนี้ (ในอเมริกาตะวันตกอาจกล่าวว่าเป็นผู้ที่มั่งคั่งและใช้น้ำได้อย่างเหมาะสม) อาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อการทำให้ปริมาณของน้ำที่ไหลกลับลดลง ซึ่งเกิดขึ้นจากการที่มีคนพยายามจะเพิ่มประสิทธิภาพ⁷¹ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดเฉพาะในบริเวณดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำที่การใช้น้ำแบบ ข้ำซ้อนมีเป็นบริเวณกว้าง ประสิทธิภาพโดยรวมของแหล่งน้ำที่สูงในช่วงฤดูแล้งตามที่ได้กล่าวมานั้นแสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงประสิทธิภาพของการชลประทานนั้นอาจทำให้เกิดผลเสียต่อผู้ที่ใช้น้ำจากปริมาณน้ำที่ไหลย้อนกลับ (ทั้งจากผิวน้ำและใต้ดิน)

อย่างไรก็ตามอุปสรรคอันใหญ่หลวงนี้มีความใกล้เคียงกับทฤษฎี ซึ่งมักจะเน้นจุดเด่นของระบบการตลาดเกินกว่าที่เศรษฐกิจในระดับสูงจะมี นั่นก็คือการโอนสิทธิของชาวนาทั้งจากการผลักดันและชักจูงให้ทำการขาย เพื่อที่อย่างน้อยพวกเขาจะได้รับสิ่งทดแทนในการสละสิทธินี้ เห็นได้อย่างชัดเจน

⁶⁹ ในทำนองเดียวกัน “ผู้ใช้” เป็นคำกลางที่ไม่สามารถบ่งบอกความแตกต่างของพวกเขาได้ในแง่ของกลวิธีและปัจจัยในการปรับตัว ดังเช่น (World Bank, 1994) “การพึ่งพากลไกทางด้านราคานั้นเป็นสิทธิของผู้ใช้ เพราะเป็นข้อกำหนดโดยตรงที่กำหนดโดยตัวของผู้ใช้เองมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

⁷⁰ “บางทีสิ่งที่สำคัญที่สุดในการประสบความสำเร็จของคนชิลี ก็คือ นโยบายของน้ำที่ให้ผลประโยชน์ต่อสังคม โดยการกระจายความมั่งมีและกำจัดความยากจน”

⁷¹ เช่นในแม่น้ำสเนก ที่การปรับปรุงแก้ไขที่ให้ผลพิสูจน์ในทางตรงกันข้ามว่าการใช้น้ำอย่างอิสระนั้นทำให้น้ำแห้งเหือด (Huffaker et al, 2000) Keller et al (1996) ได้แสดงถึงวิธีการ “พยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของการชลประทานในระดับเล็ก ซึ่งมักจะนำไปสู่การลดประสิทธิภาพของการชลประทานในระดับใหญ่”

ถึงความไม่เสมอภาคของระบบศูนย์กลางในปัจจุบัน ที่ชาวนามิเลียที่ถูกต้องในการใช้น้ำ แต่การจัดสรรน้ำใหม่ก็จะทำให้พวกเขาได้รับเงินชดเชยบางส่วน ไม่ใช่แค่ถูกยึดกรรมสิทธิ์โดยผู้อื่น ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากสิทธิไม่ได้เป็นของบุคคลเพียงคนเดียวเพราะมีผู้อาศัยที่อยู่ในระบบชลประทานมาก ดังนั้นการตัดสินใจที่จะสละสิทธิ์จึงต้องทำเป็นหมู่คณะ ซึ่งโดยมากมักจะเกิดปัญหา⁷² โดยภาพรวมชาวนามิเลียตามกฎหมายที่จะสละสิทธิ์หรือกังวลว่าระบบการให้เงินช่วยเหลือทางอ้อม (น้ำฟรี⁷³) นี้ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะคงไว้ มากไปกว่าการจะสร้างสิทธิทางการตลาดซึ่งในท้ายที่สุดแล้วก็ต้องสละไป ในกรณีที่หนึ่งมีการสนับสนุนชาวนามิเลียทางอ้อมในการพยายามที่จะคงการทำนา (ในปัจจุบัน) ไว้ให้เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อไป ในขณะที่กรณีที่สองนั้นชาวนามิเลียต้องเสียค่าน้ำและจะได้รางวัลกลับคืน (ภายหลัง) หากจะเลิกทำนา ...⁷⁴

ในกลุ่มน้ำเจ้าพระยา การละเมิดกฎเกณฑ์สาธารณะนั้นทำให้ชาวนามิเลียเป็นกลุ่มหลักที่ใช้ประโยชน์จากน้ำอย่างฟุ่มเฟือย แม้ว่าชาวนามิเลียจะมีสิทธิการใช้น้ำอยู่ไม่มากหรือมีอยู่พอสมควร แต่สิทธิที่มีอยู่ส่วนมากจะมีอยู่ในปริมาณของ “น้ำที่มีเหลืออยู่” เท่านั้น เมื่อเกิดการขาดแคลนน้ำ จะมีการจัดสรรน้ำจากส่วนกลางไปให้กับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยที่ชาวนามิเลียจะได้รับความลำเอียงในการจัดสรร หากมีตลาดที่สิทธิของผู้ใช้ได้รับการกำหนดอย่างเหมาะสม ส่วนแบ่งของชาวนามิเลียก็จะถูกซื้อโดยผู้อื่น ๆ เหล่านั้น กล่าวในอีกทางหนึ่งก็คือ พวกเขาจะได้รับเงินทดแทนจากการที่ไม่ได้ปลูกพืช ซึ่งเป็นสิ่งที่พวกเขาจะต้องถูกบังคับในภายหลัง [เช่นที่พบได้ในประเทศอิสราเอล อเมริกา อินเดีย หรือประเทศจีน ซึ่งบ่งชี้ว่า (Postel, 1992) ส่วนแบ่งของภาคการเกษตรในทุกกรณีถูกลดลงเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนเมือง]

มีหลักฐานที่น่าแปลกคือหากระบบกฎหมายไทยมีพื้นฐานอยู่บนสิทธิการครอบครองเป็นลำดับแรกเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาตะวันตก ผู้ที่อยู่ในบริเวณลุ่มน้ำจะได้รับสิทธิอาวุโส (senior right) ในการใช้น้ำตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 60 หรือก่อนหน้านั้น แต่ในปัจจุบันนี้กรุงเทพ ฯ กำลังพยายามที่จะซื้อสิทธิจากชาวนามิเลีย ซึ่งในกรณีนี้ชาวนามิเลียไม่ได้ถูกขอให้ต้องเสียเงินแต่กลับถูกขอให้รับเงินในฐานะเป็นเงินชดเชย การจัดสรรน้ำใหม่โดยให้มีประสิทธิภาพในการใช้มากขึ้นนั้นเป็นปัญหาที่มีความรุนแรง โดยเฉพาะในอเมริกาตะวันตก (ดูที่ Huffaker et al., 2000) และด้วยเหตุนี้จึงกลายมาเป็นประเด็นหลักในการอ้างสิทธิของหน่วยงานกลางที่มีความล้มเหลวที่จะจัดสรรน้ำให้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นข้อขัดแย้งในการสนับสนุนความคิดเห็นด้านการตลาด

⁷² เนื่องจากความแตกต่างของกลวิธีของชาวนามิเลียแต่ละคน จึงเป็นไปได้ที่ผู้ทำกิจกรรมประเภทอื่นหรือผู้ที่ใช้น้ำใช้น้อยจะเห็นด้วยกับการขายสิทธิของกลุ่ม

⁷³ ในที่นี้ “เงินช่วยเหลือ” ได้ให้กับผู้ใช้ทุกคน (ไม่มีความแตกต่างทั้งสำหรับผู้บริโภคบริเวณตอนใต้ของลุ่มน้ำซึ่งได้น้ำใช้อยู่เสมอและผู้บริโภคอื่นซึ่งไม่ค่อยได้น้ำใช้) ในทุก ๆ ปี (โดยไม่คำนึงถึงอุปทานว่าเป็นปกติหรือลดลง)

⁷⁴ นักเศรษฐศาสตร์มีความเข้าใจในการมองปัจจัยทางด้านราคาซึ่งสะท้อนการใช้ที่ไม่มาก เป็นทางที่จะหลีกเลี่ยงตลาดและการช่วยเหลือทั้งหมด อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางการตลาดในด้านราคาส่วนใหญ่ได้ถูกส่งต่อมาให้กับผู้บริโภค (ถ้าค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากโรงงานขึ้นราคาแล้ว ก็จะมีผลให้เกิดการโก่งราคาขายโดยทั่วไป) ซึ่งเหตุการณ์นี้จะไม่เกิดกับชุมชนที่มีตลาดส่งออก สำหรับประเด็นของชาวนั้นราคาในที่นามิเลียมีความยืดหยุ่นไปตามราคาในตลาดโลก คือ 0.8 (Sombat Saehae, pers. Com.) หมายความว่าราคาในที่นามิเลียถูกผลักดันโดยตลาดโลก และความสมดุลของกลไกภายในสะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงทางด้านปัจจัยซึ่งมีอยู่จำกัด

ในประเทศไทยนักวิจารณ์ไม่มีความลังเลเลยที่จะรวมความกังวลนี้เข้าไว้เป็นพื้นฐานของเหตุผล ซึ่งได้ยืนยันว่ารัฐบาลได้พิสูจน์ถึงความสามารถในการจัดสรรน้ำจากส่วนกลางไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุด⁷⁵ เป็นที่น่าสนใจที่เห็นได้ว่าการโต้แย้งนี้ได้แพร่หลายออกไป แม้แต่นอกบริเวณเขต ‘ธรรมชาต’ และมีผลกระทบไปทั่วแม้แต่ที่ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขอย่างประสบผลสำเร็จ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับข้อกล่าวหาที่ว่ารัฐบาลประสบความล้มเหลวในการจัดสรรแหล่งน้ำ การจัดสรรแหล่งน้ำในประเทศไทยนั้นได้รับแรงกระตุ้นโดยการลำดับความสำคัญในการใช้ ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในกิจกรรมต่าง ๆ อุปสรรคและข้อจำกัดของภาคอุตสาหกรรมจากการขาดแคลนน้ำนั้นไม่เคยมีปรากฏ และคงจะยากที่ระบบการจัดสรรน้ำจากส่วนกลางจะสามารถรับมือกับปัญหานี้ได้ ประสบการณ์ที่ไม่มีทางออกในอเมริกาตะวันตกไม่เป็นที่ทราบกันในประเทศไทย และการก่อตั้งตลาดแหล่งน้ำอาจก่อให้เกิดปัญหาที่คาดว่าจะแก้ไขได้เช่นนี้เช่นเดียวกับที่เกิดในอเมริกา ที่ชาวชนบทไม่เต็มใจที่จะละสิทธิของตน

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นนี้ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ในตลาดแหล่งน้ำ จึงเป็นการสมควรหรือไม่ที่จะเก็บความคิดเรื่องเงินทดแทนไว้ และสมควรหรือไม่ที่จะคงระบบส่วนกลาง และการเก็บค่าน้ำบางส่วนสำหรับการใช้น้ำบางส่วนเพื่อการบรรลุผลในการให้เงินทดแทนแก่ชาวนาในช่วงเวลาที่พวกเขาไม่ได้รับน้ำ หากเรายอมรับว่าชาวนาที่อยู่ในระบบที่มีเจ้าหน้าที่เคร่งครัดในการจัดสรรนั้น ในที่สุดแล้วเป็นกลุ่มที่มีลำดับความสำคัญน้อยที่สุด และเป็นผู้ที่ได้รับความลำบากในการจัดสรรจากส่วนแบ่งของน้ำที่ขึ้น ๆ ลง ๆ (ซึ่งไม่มีคุณภาพในการกระจายส่วนแบ่ง) דרךทางด้านการเงินสามารถพลิกกลับให้เป็นเหตุผลของชาวนาในการที่จะได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายได้ (พวกเขามีสิทธิที่แน่นอน แต่มีความเสี่ยงมากที่สุด) หากชาวนาต้องถูกเรียกเก็บเงินเช่นเดียวกับผู้ใช้อื่น ๆ เงินจำนวนนี้ต้องนำมาใช้เป็นเงินทดแทนในปีที่ชาวนาไม่ได้รับการจัดสรรน้ำ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการช่วยเหลือทางอ้อมโดยการให้ใช้น้ำฟรีนี้ไม่สามารถเทียบเท่ากับเงินทดแทนสำหรับผู้ที่มีลำดับความสำคัญน้อยที่สุดในภาคเกษตรกรรมที่ได้รับน้ำที่มีปริมาณขึ้น ๆ ลง ๆ อยู่ตลอดเวลาได้หรือไม่ เป็นการกลับมาสู่สถานการณ์ของการสื่อสารอีกครั้ง

อย่างไรก็ดีข้อเรียกร้องที่แท้จริงของตลาดแหล่งน้ำในสถานการณ์ที่แปลงที่ได้ปรากฏ (ซึ่งระบบการประมวลของประเทศสเปนที่ใช้กับอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กและใช้กันมาเป็นศตวรรษแล้ว เป็นตัวอย่างที่น่าประทับใจ) ในบริบทของภูมิภาคเอเชียภายใต้การพิจารณาเช่นนี้ ไม่ปรากฏ “แนวโน้มที่ไม่

⁷⁵ ตัวอย่างของเรื่องนี้ได้แสดงไว้โดย Christensen และ Boon-Long (1994) “ความกังวลอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่พื้นที่การจัดการลุ่มน้ำซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับให้ออมรับการจัดสรรแบบพิเศษ ... หลักฐานของวิธีการนี้ก็คือการควบคุมและการออกคำสั่ง ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรที่ดีขึ้นและการตลาดล้มเหลวน้อยลง” สำหรับในส่วนนี้ Israngkura (2000) ได้พิจารณาไว้ว่า “ที่ผลตอบแทนของการลงทุนในชลประทานต่ำก็เนื่องมาจากประสิทธิภาพในการจัดการอุปทานที่สามารถป้องกันการใช้น้ำที่ให้ผลผลิตน้อยได้” ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการชลประทานที่คาดการณ์ผลกำไรไว้ต่ำได้เป็นการรบกวนศักยภาพอื่น ๆ ในการผลิตลง ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงการชลประทานได้จัดสรรน้ำจากน้ำส่วนที่เหลืออยู่ในระบบเท่านั้น TDRI (2001) สันนิษฐานว่า “ระบบการบังคับการและการควบคุมในปัจจุบันไม่สามารถที่จะไปบรรจบกับโครงสร้างและวัฏจักรการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องอุปสงค์และอุปทานได้ ซึ่งรวมไปถึงน้ำด้วย” ในขณะที่ Kraisoraphong (1995) ได้สันนิษฐานว่า “ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่ไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาล และด้วยเหตุนี้เกษตรกรและนักวิชาการจึงเสนอทางเลือกในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การกำหนดค่าน้ำ” สิ่งที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ชลประทานขนาดใหญ่ไม่ถูกต้องที่จะนำมาใช้กับการจัดสรรน้ำระหว่างกลุ่ม

ดี” และความสนใจควรที่จะมุ่งประเด็นไปที่การปรับปรุงปัจจัยพื้นฐานที่มีความแตกต่างยังห่างไกลจากการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งไม่ควรที่จะถูกจำกัดการกำหนดรายการของสิ่งที่ต้องการ (TDRI, 2001) สำหรับปัจจัยซึ่งโดยส่วนใหญ่ได้รับการระบุแล้ว (Meinzen-Dick et al., 1994; Geiger, 1995; Vermillion, 1996) และมันยังต้องการการวิเคราะห์อย่างสมบูรณ์ทางด้านเทคนิค, สังคม-เศรษฐกิจ และปัจจัยทางสถาบัน ในการที่จะแก้ไขอุปสรรคในการระบุตัวผู้ใช้ทั้งหมดและการควบคุมปริมาณน้ำที่พวกเขาจะได้รับทุก ๆ ปีได้

6. สิทธิการใช้น้ำกับการจัดการทรัพยากรน้ำ

กลุ่มและองค์กรที่มีอยู่ได้พอจะทราบถึงความสำคัญของความเชื่อมโยงของการกำหนดค่าธรรมเนียมน้ำ (ซึ่งเป็นหน้าที่ของตลาด) กับความคิดในเรื่องคุณภาพของการบริการหรือการควบคุมอุปทานซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่คู่กัน (อีกนัยหนึ่งก็คือเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง) การประกาศของชวานาตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นมีความสอดคล้องกับข้ออ้างของ Postel ที่ว่า “ผู้ทำการชลประทานได้แสดงถึงความเต็มใจและความพร้อมที่จะจ่ายเงินเพิ่มขึ้น หากว่าจำนวนน้ำที่พวกเขาได้รับมีความแน่นอนเชื่อถือได้และพวกเขาสามารถควบคุมได้” สำหรับการชลประทานแล้วหากไม่สามารถกำหนดคุณภาพของน้ำกับเวลาที่เหมาะสมได้ น้ำก็มีค่าเพียงน้อยนิด

ในขณะที่ผู้ใช้น้ำภายในครัวเรือนบางรายจะได้รับการรับรองไม่มากนักน้อยว่าจะได้รับน้ำใช้ตลอดทั้งปี (ผู้ที่อาศัยอยู่ตามเส้นทางหลักของแม่น้ำในพื้นที่บริเวณตอนล่างของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำตามที่ได้กล่าวมาแล้ว) แต่เรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหาเดียวกันกับปัญหาหลักของชวานาส่วนใหญ่ในระบบเงินค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียในแต่ละปีนั้นขึ้นอยู่กับบริการที่สอดคล้อง เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานบางส่วนไม่สนใจที่จะคำนึงถึงประเด็นที่เป็นไปได้ที่เชื่อมโยงข้อเท็จจริงของการกำหนดค่าน้ำว่าในที่สุดอาจให้ผลตรงกันข้ามก็ได้ โดยที่ซึ่งชวานาอาจจะได้รับ “สถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายให้มีอำนาจในการต่อรองให้ทำการขนส่งน้ำได้ในเวลาที่เหมาะสมและด้วยการบริการที่มีประสิทธิภาพ” (Rosegrant and Binswanger, 1994)

อุปสรรคตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คือการกำหนดราคาแก่ชวานาเฉพาะราย และการประเมินคุณภาพของการบริการที่ชวานาแต่ละคนได้รับ บวกกับความเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดสิทธิหรือค่าธรรมเนียมที่เป็นธรรมโดยปราศจากการปรับปรุงการควบคุมอุปทาน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการแก้ปัญหาที่เป็นกลาง วิธีหนึ่งที่จะแก้ปัญหาได้ ก็คือการมีสิทธิในทรัพยากรน้ำ หรืออย่างน้อยก็จะเป็นปริมาณน้ำที่สามารถประเมินและจัดสรรให้กับกลุ่มผู้ใช้ได้ [“การจัดการทรัพยากรน้ำที่ปิดกั้น” TDRI (2001)] เช่น จัดสรรให้กับชวานาที่ได้รับการบริการจากแหล่งน้ำแหล่งเดียวกัน (เช่นนี้จะเป็นการลดความจำเป็นในการปรับปรุงการบริการลงโดยรับประกันเพียงแค่ว่าจะมีน้ำไหลเข้าแหล่งน้ำเท่านั้น) ในขณะที่ควรจะมีการเก็บ ค่าธรรมเนียมชุมชนด้วย (โอนภาระของการกำหนดและเก็บค่าน้ำไปให้กับกลุ่มผู้ใช้)

สิ่งที่คาดหวังได้ก็คือการรวมกลุ่มของชวานาเข้าด้วยกัน โดยมอบสิทธิทรัพยากรน้ำกลุ่มให้ ซึ่งอาจเป็นหนทางเดียวที่ “บังคับ” พวกเขาให้ร่วมกันปฏิบัติเพื่อ (ก) บรรลุประสิทธิภาพและความเท่าเทียมกันในพื้นที่คลองของพวกเขา (ข) ก่อให้เกิดอำนาจในการต่อรองกับกรมชลประทานในการขอให้ส่งน้ำมาให้ในปริมาณที่พวกเขามีสิทธิ์จะได้ (ค) สามารถแก้ปัญหาความแตกต่างของคุณภาพของวิธีการใช้น้ำ และกำหนดราคาค่าน้ำกลุ่มได้อย่างเหมาะสม (ง) ปลุกฝังความคิดที่เป็นแบบแผนว่าสิทธิในทรัพยากรน้ำนั้นสามารถเอื้อให้เกิดรูปแบบทางการค้าได้ (จ) ทำให้เกิดความมีอิสระในการปกครองกลุ่มของตนเองซึ่งสามารถครอบครองการจัดการงานบางส่วนของกรมชลประทานได้ และสามารถขยายตัวออกไปสู่ระดับโครงการหรือระดับลุ่มน้ำได้ (ฉ) ช่วยทำให้กรมชลประทานมีการปรับปรุงการ

ดำเนินงานในส่วนของตน (และส่วนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ซึ่งผลประโยชน์จะกระจายไปทั่วจนบางคนอาจพยายามกลบเกลื่อนปัญหาของตนโดยใช้วิธีการนี้

สิ่งแรกที่ต้องทำคือสำรวจดูก่อนว่า อะไรคือความหมายของ “การดำเนินงานที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว” และอะไรคือข้อจำกัดของหน่วยงานเหล่านั้น แม้ว่าทั้งสองสิ่งนี้อาจจะอยู่ใกล้เคียงกัน แต่ก็ได้เสนอแนวทางเลือกที่สำคัญสำหรับความก้าวหน้า ซึ่งในที่สุดต้องมีการตรวจสอบว่าชาวนามีสามารถหรือมีความเต็มใจที่จะตอบสนองได้อย่างที่คาดหวังไว้หรือไม่ จากที่ได้วิเคราะห์ทั้งหากต้องการให้เกิดความเป็นธรรมจะต้องมีระยะเวลาในการวิจัยมากกว่านี้ ประเด็นที่สำคัญสองสามข้อที่สังเกตได้สำหรับประโยชน์ในอนาคตคือ ความมีประสิทธิภาพ เวลาที่เหมาะสม ความเป็นในการแบ่งสรร (ดู Molle et al, 2001a สำหรับการทบทวนเพิ่มเติมรูปแบบ) และพลังของกลุ่มชาวนา

6.1 ข้อจำกัดในการปรับปรุงคุณภาพการส่งน้ำ (water supply)

ในระดับกลุ่มน้ำ ข้อจำกัดข้อแรกคือการประสานงานกันระหว่างการจัดการเขื่อนและการส่งน้ำชลประทาน เห็นได้ว่าเมื่อสิบปีที่ผ่านมาการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีสิทธิในการปล่อยน้ำมากเกินไปทำให้ปล่อยมากเกินไปความต้องการของผู้ใช้ แต่ก็ไม่เคยเกิดการสูญเสียน้ำเลย⁷⁶ ซึ่งสวนทางกับบทวิจารณ์โดยทั่วไป ขอบเขตของการปรับปรุงการจัดการนั้นค่อนข้างจะวางอยู่บนเงื่อนไขของการตอบสนองต่อสภาพทางอุทกศาสตร์ในฤดูฝน (การเพิ่มปริมาณการใช้น้ำฝนและการไหลของแม่น้ำ ซึ่งอาจหมายถึงการปล่อยน้ำของเขื่อนตอนล่าง) และความมีเสถียรภาพของระดับน้ำบริเวณตอนบนของเขื่อนชัยนาท การ จัดสรรน้ำและการกระจายน้ำในฤดูแล้งนั้นมีอุปสรรคสองประการ ได้แก่ ประการแรกคือการที่กรมชลประทานขาดอำนาจบางส่วนในการควบคุมระบบ ซึ่งประกอบด้วย (ก) การไม่สามารถควบคุมปริมาณน้ำในลุ่มน้ำตอนกลางที่เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ (เท่ากับ 35% ของจำนวนน้ำที่เขื่อนปล่อยออกมา) ซึ่งมีผลกระทบต่อปริมาณน้ำที่มีอยู่ในดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (ข) ความยุ่งยากในการทำให้ระบบขนส่ง มีความเหมาะสม เนื่องด้วยปริมาณน้ำที่มีอยู่น้อยและไหลช้าในบริเวณเขื่อนชัยนาท (ค) การไม่สามารถควบคุมตารางการปลูกพืชของชาวนาได้ ซึ่งอาจมีการใช้แหล่งน้ำสำรองในการเริ่มต้นปลูกที่ต่อมต้องใช้น้ำจากคลอง กรมชลประทานต้องเพิ่มการควบคุมการไหลของน้ำที่ชัยนาทที่บริเวณจุดสุดท้ายของ ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเพื่อให้การส่งน้ำมีความแน่นอน ในปัจจุบันมีการจัดการขั้นพื้นฐาน ad hoc สำหรับปัญหาด้านการขาดความน่าเชื่อถือและเวลาที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มการปรับปรุงให้ดีขึ้นในช่วงเวลาระหว่างฤดูหรือในสถานการณ์ที่น่าวิตก เรียกว่า “มาตรการภาวะฉุกเฉิน” (การติดตั้งเครื่องสูบน้ำของกรมชลประทานเพื่อสูบน้ำจากแม่น้ำไปปล่อยในทางระบายน้ำและสูบน้ำต่อไปที่บ่อ เป็นต้น)

ในที่นี้ต้องเน้นจุดสำคัญในเรื่องการควบคุมการใช้น้ำที่ยังห่างไกลจากปัญหาเทคนิคทางธรรมชาติมากนัก ซึ่งไม่เพียงแต่จะเกี่ยวข้องกับการจำแนกกลุ่มผู้ใช้น้ำและการควบคุมการใช้น้ำเท่านั้น

⁷⁶ อาจยกเป็นตัวอย่างได้ในเรื่องของการตรวจสอบระดับชาติที่เติบโตขึ้นและเกิดขึ้นจากการขาดแคลนน้ำ ทำให้เกิดการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมซึ่งไม่สามารถที่จะระบุได้เสมอไป ในทางกลับกัน “การเปลี่ยนแปลง” ในลุ่มน้ำแม่กลองยังมีอยู่สูง เห็นได้จากการที่ EGAT ยังคงพอใจกับปริมาณน้ำที่คงเหลืออยู่ในเขื่อน 30% ของปริมาณน้ำเฉลี่ยในแต่ละปี ซึ่งสามารถนำมาใช้ผลิตพลังงานเมื่อใดก็ได้ที่ต้องการ (Satoh, 1998; Ekasit et al, 1999)

แต่ยังเกี่ยวข้องกับการก่อตั้งหน่วยงานที่จะมาจัดการ⁷⁷ แบ่งปันและบริหารน้ำในระดับต่าง ๆ กัน⁷⁸ ข้อเพิ่มเติมนี้สนับสนุนความจำเป็นเร่งด่วนของการได้รับการสนับสนุนอย่างถูกต้องในการควบคุมและจัดสรรน้ำในระดับของกลุ่มน้ำ

การจะบรรลุความเสมอภาคในการจัดสรรน้ำนั้นยังคงประสบกับความยุ่งยากในเรื่องความผันแปรของปริมาณน้ำที่กักเก็บอยู่ในเขื่อนในแต่ละช่วงฤดูแล้ง ซึ่งมีอยู่ระหว่าง 2-8 พันล้าน ลบ.ม. ด้วยเหตุนี้จึงพิสูจน์ได้ว่าเป็นการไม่มั่นคงนักที่จะยึดติดกับนโยบายการจัดสรรน้ำที่ออกในปี พ.ศ. 2523 ที่หน่วยชลศาสตร์แต่ละหน่วยจะได้รับน้ำเพียงแค่ 1 ปี จาก 2 ปีเท่านั้น เนื่องจาก “สิทธิ” เช่นนี้ไม่มีความมั่นคง เพราะว่าบางปีปริมาณน้ำมีไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ในขณะที่บางปีปริมาณน้ำกลับมีมากมายจนทำให้การเพาะปลูกนั้นขยายวงกว้างออกไปจนเกินพื้นที่เป้าหมาย หากสามารถคาดการณ์รูปแบบของการจัดสรรน้ำในแต่ละปีได้ ก็จะทำให้กฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การปล่อยน้ำออกจากเขื่อนในปริมาณมากหรือน้อยนั้นอาจทำให้เกิดผลด้านลบตามมา คือมีการระเหยและล้นทะลักของน้ำในเขื่อน เนื่องจากระดับน้ำที่เก็บสูงกว่าระดับเฉลี่ยในปัจจุบัน นโยบายนี้ทำให้ชาวนาได้เปรียบในการตอบสนองเมื่อข้าวมีราคาสูง ในปีที่มีปริมาณน้ำเก็บกักไว้มากและข้าวมีราคาสูงนั้น จะทำให้เป็นเรื่องยากที่จะตัดทอนแรงกดดันจากชาวนาที่จะขอให้ปล่อยน้ำเพิ่มขึ้นได้ เรื่องนี้ได้แสดงให้เห็นว่าสิ่งต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร และจะประสบความสำเร็จได้นั้นก็ต้องพึ่งพาปัจจัยหลาย ๆ อย่างด้วยกัน

สรุปแล้วโครงสร้างพื้นฐานและความชำนาญในการจัดการไม่ได้ทำให้กรมชลประทานสามารถตอบสนองการเติบโตของอุปสงค์เพื่อจะทำให้มีการดำเนินงานที่ดีขึ้นได้⁷⁹ การปรับปรุงหน่วยงานและเทคนิคหลาย ๆ ประการต้องทำให้เกิดผลสำเร็จทั้งก่อนและในเวลาเดียวกัน ซึ่งอาจย้อนกลับไปที่มีความมีส่วนร่วมของชาวนาภายใต้เงื่อนไขที่สามารถบรรลุผลสำเร็จ และมีความสัมพันธ์อย่างใดกับสิ่งที่มีอยู่ก่อน (ความสัมพันธ์นี้โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับพื้นที่การเพาะปลูกขนาดกลางและขนาดใหญ่ รวมไปถึงพื้นที่บริเวณตอนบนของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ เนื่องจากชาวนาที่อาศัยอยู่บริเวณตอนล่างของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำจะสูบน้ำใช้อย่างเป็นเอกเทศจากเส้นทางน้ำใกล้เคียง)

⁷⁷ Bandaragoda (1998) กล่าวว่า การปรับปรุงแผนงานให้ทันสมัยมีผลกระทบที่รุนแรงต่อการส่งน้ำและต่อรูปแบบแบ่งปันน้ำ ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสถาบัน

⁷⁸ Molle et al (2001a) ได้จำแนกระดับความแตกต่างของการจัดสรรน้ำในกลุ่มน้ำเจ้าพระยาออกเป็น 6 ระดับ ดังนี้ 1) ระดับลุ่มน้ำ (ตอนบน ตอนกลาง และตอนล่าง) 2) ระดับดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (คลองสายหลักแต่ละคลองมารวมตัวกัน) 3) ระดับคลองสายหลัก (แต่ละโครงการที่อยู่ตามเส้นทางน้ำใช้น้ำจากคลองร่วมกัน) 4) ระดับโครงการ (ร่วมกันใช้ระหว่างโครงการข้างเคียง) 5) ระดับพื้นที่ ข้างเคียง (ใช้คลองต่าง ๆ ร่วมกัน) และ 6) ระดับคูน้ำหรือร่องน้ำ (ร่วมกันใช้น้ำในระดับคูน้ำและร่องน้ำ)

⁷⁹ ต้องมีการกล่าวถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างความไม่แน่นอนของการจัดส่งน้ำกับพฤติกรรมที่ขอให้เข้าใช้น้ำ ได้มีการยืนยันและอ้างหลักฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นในประเทศอินเดียว่า ผู้ที่ดูแลจัดการน้ำเต็มใจที่จะให้บริการที่ไม่น่าเชื่อถือเพื่อที่จะรับสินบนจากชาวนาที่อยากได้สิทธิพิเศษในการจัดสรรน้ำ สำหรับรายงานฉบับนี้ไม่มีอำนาจพอที่จะอธิบายในส่วนที่สำคัญได้ สมมติว่าเจ้าพนักงานที่ควบคุมประตูระบายน้ำรับของขวัญเล็ก ๆ น้อย ๆ จากชาวนา เพื่อที่จะแลกกลับทำเป็นไม่รู้และลักลอบเปิดประตูระบายน้ำในตอนกลางคืนที่ปกติแล้วต้องปิด โดยทั่วไปแล้วการกระทำเช่นนี้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด และสามารถใช้อธิบายการทำงานที่ผิดปกติได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

6.2 ความสัมพันธ์ของการเรียกเก็บค่าน้ำ การจัดสรรน้ำที่ปรับปรุงแล้ว และการมีส่วนร่วมของชาวนา

แม้ว่าข้อจำกัดสำหรับผู้ทำการชลประทานคือบรรลุปเป้าหมายของการทำงานเป็นหมู่คณะ แต่จากประวัติความล้มเหลวที่ผ่านมาในอดีตของกลุ่มผู้ใช้น้ำ (WUG) แสดงให้เห็นว่าไม่มีที่ว่างมากพอสำหรับการทำกิจกรรมที่มากเกินไป ตรงข้ามกับโครงการชลประทานของชุมชน (PIS) ในบริเวณพื้นที่ตอนบนของกลุ่มน้ำที่ไม่มีความลงรอยกันระหว่างหน่วยทางชลศาสตร์กับการบริหารหรือช่องว่างทางสังคม⁸⁰ ระบบการชลประทานขนาดใหญ่ของกลุ่มน้ำในอดีตนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวในการพยายามระบุงroupผู้ใช้น้ำในพื้นที่ขนาดใหญ่ มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับวัฒนธรรมและมานุษยวิทยาหลายข้อที่สามารถนำมาอธิบายข้อแตกต่างของที่ราบลุ่มภาคกลางและภูมิภาคอื่น ๆ กับความล้มเหลวของกลุ่มเหล่านี้ได้ (Molle et al, 2001b) อย่างไรก็ตามความล้มเหลวนี้ก็ได้อธิบายว่ามาจากข้อบกพร่องเรื่องความจำเป็นของส่วนรวมในการคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพของกลยุทธ์ส่วนบุคคลที่มีมากขึ้นที่สนับสนุนให้มีการกระจายบ่อน้ำที่มีราคาถูกและเครื่องสูบน้ำระยะไกลส่วนตัว (ในขณะนี้เครื่องจักรต่าง ๆ สามารถหาได้ในราคาที่ต่ำ) กับรูปแบบการก่อตั้งองค์กรที่ดูแลเรื่องความผันแปรของการไหลของน้ำที่ไม่ตรงจุด

แทบจะไม่มีคะแนนเลยในการก่อตั้งกลุ่มที่ตั้งอยู่ตามแนวเขตของระบบชลศาสตร์ที่มีแผนการหรือกลยุทธ์แบบเดียวกัน กลุ่มทางสังคมถูกมองข้ามโดยความสัมพันธ์ของชุมชนหลายประเภท (เช่น ความสัมพันธ์ทางครอบครัว, การเมือง, การบริหาร, ศาสนา และอื่น ๆ) ด้วยความแตกต่างด้านการกระจายของพื้นที่ที่ไม่มีความเป็นรูปแบบ โดยเฉพาะในด้านความเป็นผู้นำของกลุ่ม การตอบสนองที่เป็นไปได้ของผู้คนที่ได้รับความนิยอย่างกว้างขวางภายใต้เงื่อนไขทางด้านอิทธิพลนั้นนำมาซึ่งความไม่มั่นคงเพิ่มมากขึ้น กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ การ “ขายส่ง” น้ำให้กลุ่มชาวนาเปรียบเสมือนเป็นการปิดภาระเรื่องกำหนดปริมาณผลกำไรไปให้พวกเขาที่ส่วนมีความแตกต่างกันในชุมชนหรือในกลุ่ม (เช่น ค่าธรรมเนียมรวมไปถึงการเรียกเก็บด้วย) ซึ่งน่าจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีการตอบสนองเหมือนกัน หลังจากที่ได้อธิบาย “สิทธิของตนเอง” ออกมา

เมื่อย้อนกลับไปที่ปัญหาด้านการจัดสรรที่ได้มีการวางรูปแบบและความมั่นคงของหน่วยทางชลศาสตร์ (ในที่นี้สันนิษฐานว่าโดยทางเทคนิคและการเมืองแล้วกรมชลประทานอยู่ในฐานะที่จะสามารถควบคุมได้) อะไรเป็นสิ่งที่สามารถตอบรับแนวคิดของกลุ่มชาวนาที่ได้รับน้ำปริมาณ V สำหรับราคา P โดยที่ปริมาณ V นั้นมีการกำหนดที่แน่นอนตายตัวให้กับพื้นที่ S ซึ่งน่าจะมีศักยภาพต่ำกว่าในเขตพื้นที่ชลประทาน (และผลประโยชน์ที่ชาวนา N ได้นั้นน้อยกว่าผลประโยชน์ของชาวนาทั้งหมด) เป็นไปได้หรือไม่ที่จะเห็นชาวนาในกลุ่มพื้นที่เดียวกันกดดันชาวนากันเองให้มีการประหยัดน้ำ เช่น ประมาณ 10% เพื่อที่จะเพิ่มพื้นที่ S ให้ได้ในเปอร์เซ็นต์ที่เท่ากัน (กดดันกันเองภายในเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้นเพื่อให้มีประสิทธิภาพและผลกำไรมากขึ้น) ซึ่งยังเป็นที่ยังสงสัยกันอยู่เพราะว่า

⁸⁰ แม้แต่ในกรณีของโครงการชลประทานของชุมชน (PIS) มักจะเกิดการงานซ้ำซ้อนขึ้นเพียงบางส่วน โดยเฉพาะในระบบ Muang fay ที่มักจะครอบคลุมพื้นที่มากกว่าหนึ่งหมู่บ้าน

ประการแรกไม่มีหลักฐานยืนยันว่าจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้นได้ ประการที่สองในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถทำได้ง่ายอย่างที่แนะนำ เนื่องจากในความเป็นจริง S และ N ไม่ได้ถูกกำหนดตายตัว ไม่เพียงเพราะว่าในปัจจุบันปริมาณน้ำ V นั้นมีความไม่แน่นอนเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะเกิดความไม่มั่นใจว่าขนาดพื้นที่ S จะสัมพันธ์กับปริมาณน้ำ V ปัจจุบันการแก้ไขปรับปรุงในทางปฏิบัติได้กระทำโดยผ่านกระบวนการความเสี่ยงด้านการใช้น้ำของชาวนาในบริเวณพื้นที่ส่วนใหญ่ที่ไม่เหมาะสม [พวกเขาอาจมีประสบการณ์ด้านการขาดแคลนในวงจำกัด ซึ่งในกรณีที่เกิดวิกฤตหากพืชผลของเขาเจริญเติบโตได้ดี พวกเขาอาจจะเรียกร้องขอน้ำเพิ่มเติมมากขึ้นเป็นพิเศษได้]⁸¹ แต่ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็มีประโยชน์ในตัวเองด้วย และการปรับปรุงประสิทธิภาพของชาวนาที่ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในอดีตกับการให้ความร่วมมือของกรมชลประทานในการตอบสนองสภาวะฉุกเฉินซึ่งไม่ง่ายที่จะทดแทนด้วยระบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่า

ผลประการสำคัญที่ตามมาจากปัญหาข้างต้นคือการสันนิษฐานว่าสิทธิที่สมมติให้กับกลุ่มชาวนาสามารถเปลี่ยนแปลงการจัดสรรที่ไม่เป็นระบบในแต่ละปีไปจากข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มของชาวนานี้จะต้องหาทางกำหนดทิศทางการยอมรับการจัดสรรน้ำของสังคมได้ ซึ่งไม่แน่ชัดว่าในบริบทลักษณะนี้ชาวนาจะสามารถรับมือกับ “สิทธิ” ที่เปลี่ยนแปลงนี้เพื่อทำให้บรรลุความเสมอภาคขั้นพื้นฐานได้อย่างไร ซึ่งมีผลไปถึงการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างกว้างขวางได้หากชาวนาทั้งหมดไม่ได้รับการให้บริการบนพื้นฐานเดียวกัน (ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้หากส่วนแบ่งของน้ำสามารถให้บริการได้เฉพาะบางพื้นที่ของกลุ่มเท่านั้น หรือส่วนแบ่งของน้ำมีแนวโน้มว่าจะมีปริมาณน้อยกว่าที่คาดหวังไว้)

ข้อถกเถียงนี้แสดงให้เห็นว่าการกำหนด “สิทธิ” การจัดสรรที่ยอมให้มีการทำการชลประทานแบบสมบูรณในหน่วยชลศาสตร์ที่แตกต่างกันซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุด อย่างไรก็ตามก็ดีสิทธิเช่นนี้จะเกิดขึ้นในบริบทที่การเก็บกักน้ำในช่วงฤดูแล้งมีความผันผวนได้อย่างไร ซึ่งจะต้องทำให้สามารถกำหนดและปฏิบัติโดยวิธีที่เป็นธรรมสำหรับทุกคนได้ตลอดทั้งปี กลไกต่าง ๆ นั้นขึ้นอยู่กับกรอบการรับเอาวิธีการจัดสรรน้ำในระดับดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำที่สามารถจัดส่งน้ำได้ตลอดเวลาหรืออย่างน้อยก็มากกว่าปกติมาใช้ แทนที่วิธีการจัดส่งที่ขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำที่กักเก็บไว้ในแต่ละปี การจัดการที่ซับซ้อนนี้ไม่ต้องการการตัดสินใจที่ชัดเจน แต่ควรเป็นการแสดงถึงความร่วมมือของผู้ใช้ในกระบวนการจัดสรรน้ำ

อย่างไรก็ดีมีความเป็นไปได้ว่าการปรับปรุงแก้ไขโดยการนำระบบขายส่งน้ำมาใช้นั้นจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าทำให้เกิดประสิทธิภาพ สำหรับเรื่องประสิทธิภาพนั้นยังประเด็นที่ยังยากอยู่อีก มีสิ่งที่กระตุ้นอย่างรุนแรงให้เชื่อว่าน้ำที่สูญเสียไปนั้นเกิดขึ้นเนื่องมาจากการมีอุปทานที่ไม่ดีพอมากกว่าการมีอุปสงค์มากเกินไปสำหรับการที่น้ำไม่มีราคาค่างวด (Small, 1987) แต่ประสิทธิภาพของการควบคุมอุปทานในระบบก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีขึ้นก่อนที่จะมีการเรียกเก็บน้ำบนพื้นฐานการกำหนดสิทธิหรืออย่างน้อยที่สุดก็บนพื้นฐานของการบริการ ซึ่งกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าการกำหนดราคาค่าน้ำโดยมีจุดประสงค์เพื่อลดความสูญเสียนั้นจะเป็นเหตุเป็นผลก็ต่อเมื่อสามารถแก้ไข

⁸¹ ดังนั้นการมีผู้จัดการโครงการจะทำให้หลีกเลี่ยงการจัดส่งน้ำแบบสมบูรณให้กับพื้นที่ข้างเคียงซึ่งอาจจะเป็นแรงกระตุ้นให้ทำการเพาะปลูกมากเกินไปจนความจำเป็นได้ ถึงแม้ว่าพวกเขาจะได้รับน้ำอย่างพอเพียงจากคลองสายหลักก็ตาม

ปัญหาที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรกได้ในทางกลับกันการกำหนดราคาค่าน้ำอาจเป็นวิธีการทางอ้อมในการปรับปรุงอุปทาน (โดยการกีดกันกรมชลประทาน) แต่หลักการเดิมสามารถได้รับการยอมรับโดยปราศจากเรื่องผลประโยชน์ในภายหลังและสามารถได้รับความพึงพอใจจากผู้ใช้ได้หรือไม่

ในทางปฏิบัติยังต้องมีการกำหนดมาตรการเร่งด่วนที่จะทำให้ระบบได้รับการยอมรับและการมีส่วนร่วมจากชาวนาและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย เห็นได้ชัดว่าค่าใช้จ่ายในการก่อตั้งนโยบายเช่นนั้นนั้นมีสูงมาก เช่น การกำหนดหน่วยทางชลศาสตร์, รวมทั้งชาวนาที่อยู่ในโครงการ, การประสานงานด้านการใช้น้ำในระดับลุ่มน้ำ และลดการแทรกแซงทางการเมือง, การกำหนดและควบคุมบทลงโทษสำหรับการใช้น้ำที่ไม่ได้รับอนุญาต ฯลฯ พวกเขาไม่เพียงต้องการการปรับปรุงด้านทักษะในการจัดการและการบริการ, การเสริมสร้างศักยภาพและการปฏิรูปองค์กร, การเสริมสร้างศักยภาพด้านการบังคับใช้กฎหมายและความเกี่ยวข้องทางการเมืองเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ยังต้องทำแบบเป็นขั้นตอน เช่นเดียวกับความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นได้ต้องขึ้นอยู่กับองค์กรที่มีเป้าหมายเดียวกัน

6.3 สถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

สามารถจินตนาการถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ว่าอำนาจในการประสานงานกันระหว่างกำหนดราคา (โดยกลุ่ม), การปฏิรูปองค์กร และการปรับปรุงการจัดการน้ำนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ (Small and Carruthers, 1991)⁸² ภายใต้แผนปฏิบัติการโครงการเงินกู้เพื่อการเกษตรนี้⁸³ (ASPL) ADB จึงคิดที่จะพิจารณากระบวนการนี้อย่างถี่ถ้วนมากขึ้น แม้ว่าจุดประสงค์นี้จะได้ถูกประกาศออกมาบ้างอย่างคาดไม่ถึง และไม่ค่อยจะได้ถูกนำเสนอในฐานะที่เป็นแผนงานย่อยที่มีความชัดเจนและเหมาะสมในระยะยาว

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เหตุผลของการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำนั้นได้แทบจะไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านความสำคัญของประสิทธิภาพ หรือแม้แต่การฟื้นฟูราคา และได้รับเพียงแค่ความเกี่ยวข้องกันเมื่อพิจารณาในฐานะที่เป็นชิ้นส่วนหนึ่งของภาพต่อที่กว้างใหญ่ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงขององค์กร, แผนงานที่ทันสมัยและการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ที่ปรึกษาต่าง ๆ ยังคงถกเถียงกันต่อมาในระยะหลัง (Halcrow, 2001) แผนปฏิบัติการโครงการเงินกู้เพื่อการเกษตร (ASPL) ได้พิจารณาถึงขั้นตอนในการก่อตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ (WUGs) ในระดับที่สามและสอง ตามมาด้วยความร่วมมือกันกับกรมชลประทานในการจัดการน้ำในบริเวณพื้นที่คลองข้างเคียงเป็นเวลาสองปี และความร่วมมือกันในการจัดการโครงการเป็นเวลาสองปีเช่นกัน ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำคาดว่าจะถูกเรียกเก็บ⁸⁴ และใช้ในการก่อตั้งกองทุน IRI (Incremental Repair and Improvement) สำหรับการชลประทาน เพื่อใช้ในการปรับปรุง O&M ต่อไป ซึ่งการปฏิบัติงานจะต้องได้รับการตัดสินใจโดยชาวนาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การมี

⁸² รายละเอียดเพิ่มเติมของข้อเสนอแนะและสถานการณ์ต่าง ๆ สามารถดูได้ที่ Molle et al (2001a)

⁸³ โครงการเงินกู้จำนวน 600 ล้านเหรียญนี้ ครั้งหนึ่งได้รับมาจาก ADN และอีกครั้งหนึ่งได้รับมาจาก Japan's Overseas Economic Cooperation Fund

⁸⁴ ค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บนั้นกำหนดไว้ชั่วคราวที่ 120 บาท/ไร่ ในโครงการนำร่อง ซึ่งจะกำหนดโดย ADB จากที่ราคาค่าธรรมเนียมคงตัวอยู่ที่ 5 บาท/ไร่ ตาม พรบ. การชลประทาน พ.ศ. 2486 จึงเป็นการดีที่จะปฏิบัติตามข้อโต้แย้งของ Small และ Carruthers (1991) ให้ค่าธรรมเนียมน้ำเป็นไปตามราคาข้าวซึ่งต้องถูกใช้ประจำ ไม่ใช่ราคาที่ตั้งขึ้นเอง

ส่วนร่วมในการจัดการชลประทาน (PIM) ได้รับการสนับสนุนอย่างเปิดเผยและได้รับความสนใจโดยตรง ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้กับชาวนาอย่างพอเพียง เพื่อที่จะชดเชยราคาที่สูงขึ้น และการมีส่วนร่วม และเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของกรมชลประทานที่มีต่อชาวนาโดยให้มองว่าชาวนาเป็นลูกค้าคนหนึ่ง

กองทุน IRI เป็นกองทุนที่ได้รับการบริหารโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำ (WUGs) ในระดับโครงการ (หรือระดับภูมิภาค) ซึ่งคำร้องขอจะได้รับการตรวจสอบภายใต้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน (เช่น เปอร์เซ็นต์ของการแบ่งปันค่าใช้จ่ายที่ได้รับการเสนอมา ฯลฯ) หากยกย่องการควบคุมกองทุนและการใช้น้ำในระดับท้องถิ่นแล้ว ก็เท่ากับเพิกเฉยต่อชาวนาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นปฏิบัติงานด้านการบำรุงรักษาได้อย่างประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในส่วนของการขึ้นที่สามที่เป็นระดับคูน้ำ, ร่องน้ำและทางระบายน้ำ (Molle et al, 1998) ด้วยกระบวนการกระจายอำนาจและการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำให้ได้รับงบประมาณท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และในการปฏิบัติงานก็ใช้อุปสงค์ของชาวนาส่วนใหญ่เป็นศูนย์กลาง ด้วยเหตุนี้จึงลดความสนใจของชาวนาที่จะร่วมมือและสนับสนุนกองทุนนี้ลง เนื่องจากพวกเขาได้มีกลไกอื่นที่ครอบคลุมความจำเป็นเช่นนี้แล้ว (และได้มีมาเป็นระยะเวลาหลายปีแล้ว)

สิ่งที่ได้รับการประเมินสูงเกินจริงก็คือการที่ชาวนามีความตระหนักต่อสิ่งเดียวกันหมด ในด้านลบของแบบแผนที่เสื่อมลงของค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลและส่วนรวม ความเสื่อมนี้เป็นเรื่องที่น่ามาเปรียบเทียบกับได้มาก (การดูแลรักษาของกรมชลประทานในเขตภาคกลางสามารถพิจารณาได้ว่าอยู่ในขั้นดีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น) ผลกระทบจากความเสื่อมนี้ได้รับการชดเชยโดยการใช้เครื่องสูบน้ำในกรณีการส่งน้ำไม่ดีพอ และร่องน้ำได้รับการดูแลเมื่อมีความจำเป็นจริง ๆ ไม่มีหลักฐานว่าการปฏิบัติงานในช่วงเวลานี้ให้ผลกระทบที่รุนแรง (ในบางพื้นที่เนื่องจากความสำคัญของคุณภาพของการใช้เครื่องสูบน้ำส่วนบุคคล) หากการซ่อมแซมและการฟื้นฟูกลายเป็นแรงขับเคลื่อนอุปสงค์ (“นั่นคือ แทนที่กรมชลประทานจะตัดสินใจว่าควรปรับปรุงงานที่บริเวณใดจะเป็นแรงขับเคลื่อน กลับกลายเป็นความสนใจและความเต็มใจที่จะจ่ายเงินของชาวนาแทน” [Halcrow, 2000c]) จึงน่าจะเป็นไปได้ว่า “การดูแลรักษาที่สายเกินไป” อาจจะเกิดขึ้นได้ การรับรู้ถึงผลกระทบด้านความเสียหายของคลองหรือคันดินอาจจะไม่เป็นแบบเดียวกันเสมอไป และอาจจะไม่ได้นำไปสู่อุปสงค์ที่ร่วมกันของทุกฝ่ายที่ได้รับการคาดหวังว่าชาวนาจะต้องจ่ายเงินถึง 30%

ข้อด้อยที่สำคัญของการปฏิรูปก็คือไม่มีข้อกำหนดหรือสัญญาที่จะทำให้ชาวนามั่นใจได้ว่ากรมชลประทานจะส่งน้ำให้ตามมาตรฐานของการบริการตามที่ได้ตกลงกันไว้ จากการล้มเหลวในการที่จะเชื่อมโยงรายได้ของกรมชลประทานเข้ากับมาตรฐานในการให้บริการ ทำให้กรมชลประทานไม่มีความกดดันที่จะปฏิรูปการจัดการของตน และเป็นที่สงสัยมากกว่าการที่กรมชลประทานยกเรื่องความตระหนักของตนในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องทำการเปลี่ยนแปลงขึ้นมาโดยใช้วิธีการจัดสัมมนา, การสร้างศักยภาพ เป็นต้น เหล่านี้จะเพียงพอหรือไม่ที่จะให้ความมั่นใจในการปฏิรูป “ข้อตกลงด้านการบริการ” นั้นควรจะจัดทำขึ้นระหว่างผู้ใช้น้ำกับกรมชลประทาน แต่มีการกล่าวถึงเรื่องของมนุษย์ที่ดำรงอยู่กับความสามารถทางด้านกายภาพนั้น จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องบรรลุข้อตกลงนี้ (ซึ่งจะให้คำตอบที่แตกต่างกัน เนื่องจากไม่มีระบบใดที่เหมือนกันทั้งสองระบบ) โดยที่ความสำคัญและการเชื่อมโยงกลไก

ทางการเงินนั้นจะเป็นกลไกตรงของการดูแลรักษา ซึ่งจะปรากฏเป็นประเด็นลำดับที่สอง (ไม่สำคัญมาก)

ความหมายของ “การจัดการพื้นที่คลอง (การร่วมมือกัน)” นั้นยังไม่ชัดเจน แทนที่จะจัดการการไหลของน้ำในคลอง ซึ่งเป็นที่กระทำกันอยู่ ควรจะจัดการการไหลของน้ำที่จุดรองรับการไหล คือจุดสูงสุดของคลองมากกว่า การไหลของน้ำทั้งตามแผนการและการแจกจ่ายนั้นขึ้นอยู่กับสิ่งเกิดขึ้นกับระดับน้ำที่สูงกว่า เช่น ในระดับโครงการ, ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ และระดับลุ่มน้ำ ซึ่งหมายความว่าหากกลุ่มผู้ใช้น้ำ (WUGs) ในระดับคลองไม่มีตัวแทนตั้งแต่แรกในระดับโครงการ, และในระดับดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาเล็กน้อยในเรื่อง “การจัดการแบบร่วมมือกัน” และการปฏิรูปก็จะล้มเหลวมีผลไปถึงชาวนาทั้งหมดที่อยู่ในกระบวนการจัดการนี้ด้วย

ช่วงเวลาในการปฏิบัติสิ่งต่าง ๆ และผลที่น่าจะเกิดขึ้นนั้นมีความสำคัญมากที่สุด จึงควรระลึกไว้ว่ายิ่งการก่อตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ (WUGs) อาจจะต้องประสบกับชะตากรรมเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในความพยายามก่อนหน้านี้มาแล้ว หากสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งก็คือ ปริมาณน้ำ, ความน่าเชื่อถือ, และช่วงเวลาในการส่งน้ำ ไม่ได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน (ไม่ใช่เกิดตามกันมา) อย่างชัดเจนเพื่อที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ใหม่ ๆ แก่ชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นทางด้านเทคนิค (การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก และการทำหลักเกณฑ์ทางด้านชลศาสตร์ให้มีความทันสมัย) การควบคุมลุ่มน้ำในวงกว้าง และการประสานงานกันขององค์กร การออกประกาศและแผนการจัดสรรน้ำในระดับต่าง ๆ และแนวทาง ในการจัดการอุปสงค์ให้เกิดความเป็นธรรมในบริบทที่ปริมาณน้ำที่กักเก็บในแต่ละปีมีความไม่แน่นอน

7. ความชะงักงันขององค์กร

มาตรการหลาย ๆ มาตรการที่ได้รับการวางแผนสำหรับการอภิปรายที่มีอยู่ก่อนแล้วนั้น หมายความว่าถึงความจำเป็นที่สำคัญโดยตรงขององค์กรไทยและการก่อตั้งทางการเมือง โดยที่การหาทางออกไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงกฎหมายฉบับปัจจุบันที่ไม่ดีพอสำหรับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยประสบมา เช่น ความสับสนในการกำหนดและกระจายบทบาทและอำนาจให้กับกระทรวงต่าง ๆ และรัฐบาล และบริบทของการแทรกแซงทางการเมืองและความหละหลวมในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

7.1 กฎหมายกับข้อบังคับที่มีอยู่และการเผชิญปัญหา

กฎหมายข้อบังคับของไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ได้ล้าสมัยไปแล้ว (Wongbandit, 1995) เนื่องจากเส้นทางน้ำเป็นของสาธารณะ (สมบัติของสาธารณะ และ/หรือ การใช้ประโยชน์ของสาธารณะ) รัฐบาลจึงไม่สามารถขัดขวางไม่ให้ผู้ใดใช้น้ำจากทางน้ำได้ ซึ่งเป็นตัวอย่างของทรัพยากรระบบเปิด น้ำที่ได้รับการนำไปจากแม่น้ำแล้วนั้นจึงถือว่าเป็นของส่วนบุคคลหรือเป็นเรื่องเอกเทศ ประมวลกฎหมายแพ่งและกฎหมายการค้ามาตรา 1355 ได้กำหนดข้อห้ามในการใช้น้ำไว้ดังนี้ “ชาวไร่ชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิ์ที่จะนำน้ำมาใช้ในจำนวนที่เกินความต้องการจนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงได้รับความเสียหาย” Wongbandit (1995) ได้เน้นว่า ไม่มีบทบัญญัติในการห้ามสนามกอล์ฟไม่ให้สูบน้ำใช้ในเวลาที่เกิดการขาดแคลนน้ำ พระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ. 2485 ได้ออกกฎเกี่ยวกับการจัดการบริหารคลองและห้ามมิให้มีสิ่งกีดขวางทางไหลของน้ำ ประตุน้ำจะได้รับการเปิดจากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เพื่อห้ามมิให้ผู้ใดสูบน้ำหรือใช้น้ำที่อาจสร้างความเสียหายแก่ผู้อื่นได้ (Wongbandit, 1997) ซึ่งสามารถตีความได้ว่าได้มีการมอบอำนาจเล็กน้อยให้กับกรมชลประทาน พระราชบัญญัตินี้ได้รับการแก้ไขในปี พ.ศ. 2507 เพื่อเพิ่มค่าธรรมเนียมน้ำสูงสุดจาก 0.50 บาท เป็น 5 บาท/ไร่

พระราชบัญญัติน้ำบาดาลปี พ.ศ. 2520 ก็ล้าสมัยอย่างมากเช่นกันและก็ได้ได้รับการแก้ไขในปี พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้กับน้ำบาดาลที่อยู่ใต้ดิน แต่ขึ้นอยู่กับระยะทางซึ่งไม่ควรน้อยกว่า 10 เมตร (กำหนดตายตัวในปี พ.ศ. 2535 ว่า 15 เมตร ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ 20 หรือ 30 เมตร ในเขตภูมิภาคอื่น ๆ) อย่างไรก็ตามไม่ได้ครอบคลุมถึงการพัฒนาท่อสูบน้ำจากบ่อน้ำตื้นที่มีอยู่เป็นหมื่นหน่อ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะกล่าวถึงการเก็บค่าน้ำ (ซึ่งไม่ได้กำหนดสูงกว่าค่าน้ำประปาเลย) กฎนี้ไม่สามารถปรับค่าธรรมเนียมให้มีความทันสมัยได้ในช่วงเวลาที่เหมาะสม ข้อบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพน้ำและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวมได้รับการปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้นโดยพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งอนุญาตให้มีการลงโทษ ซึ่งประกอบด้วย “ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษโดยหลักการแล้วต้องเสียค่าปรับ” แต่โดยความหมายของการควบคุมและการบังคับใช้กฎหมายนั้นก็ยังไม่ดีพอต่อความต้องการ

ในการกำหนดตัวบทกฎหมายให้กว้างขวางจะต้องมองความแตกต่างให้เป็นภาพเดียวกัน และต้องทำให้ทรัพยากรน้ำมีความสัมพันธ์กันในทิศทางหนึ่ง กฎหมายทรัพยากรน้ำได้รับการพิจารณา

ควบคู่ไปกับการก่อตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” ซึ่งร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำนี้ได้ถูกขัดขวางในกระบวนการมานานเกือบ 10 ปี ซึ่งกฎหมายนี้ไม่ได้รับความเห็นพ้องจากนักวิเคราะห์⁸⁵ (Christensen and Boon-Long, 1994) ที่ปรึกษาได้เสนอรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรเกี่ยวกับน้ำ ซึ่งนอกเหนือไปจากความจริงที่ว่าพวกเขาไม่เห็นพ้องต้องกันกับที่ปรึกษารายอื่น ๆ⁸⁶ มีการได้ส่วนในเรื่องที่ว่าระดับของภาระผูกพันทางด้านการเมืองในปัจจุบันสามารถเข้ากันได้กับการปฏิรูปที่เสนอมานหรือไม่⁸⁷

7.2 บทบาทและความสับสนในการบริหาร

มีข้อแตกแยกด้านความรับผิดชอบและบทบาทเรื่องทรัพยากรน้ำขององค์กรการบริหารของประเทศไทยเกิดขึ้น (ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศก็เป็นเช่นนี้) ซึ่งในประเทศไทยเองมีกรมที่รับผิดชอบเรื่องทรัพยากรน้ำอยู่ถึง 30 กรม จาก 7 กระทรวง (Arbhabhirama et al, 1988)⁸⁸ ยกตัวอย่างเช่น หากจะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่ต้องการใช้น้ำนั้นจะให้เห็นว่า หน่วยงานที่เหมาะสมจะสามารถเพิกเฉยต่อหน้าที่ไปได้ ในขณะที่หน่วยงานที่ไม่เหมาะสมกลับเข้ามารับผิดชอบแทน แม้ว่าอุปทานต่อทรัพยากรน้ำในหลาย ๆ ลุ่มน้ำจะต่ำกว่าอุปสงค์อยู่มาก แต่ก็สามารถสังเกตได้ว่า หลาย ๆ หน่วยงานก็ยังคงพัฒนาพื้นที่ชลประทานออกไปอย่างต่อเนื่อง (Anukularmphai, 2000a) เช่น กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถานีสูบน้ำสำหรับกลุ่มชาวนาที่อาศัยอยู่ตามแนวแม่น้ำ ซึ่งในขณะนี้มีมากเกินไป สำนักงานชลประทานจังหวัดก็ได้ทำการขยายพื้นที่ชลประทานบริเวณริมดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ โดยการนำน้ำจากคลองชลประทานมาใช้ ซึ่งคลองชลประทานนั้นก็ไม่สามารถส่งน้ำให้กับพื้นที่ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำได้พอเพียงอยู่แล้ว ส่วนข้อถกเถียงเรื่องการเลี้ยงกุ้งในพื้นที่ท้องถื่นซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกรมประมงนั้นก็ได้ถูกคัดค้านโดยกรมพัฒนาที่ดิน และกรมควบคุมมลพิษ⁸⁹

การแทรกแซงทางการเมืองของหลาย ๆ กระทรวง โดยเฉพาะกระทรวงเกษตร ฯ นั้น คือข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงการทำงานที่ขัดกับมาตรการโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงเกษตร ฯ ได้สรุปยอมรับสถานการณ์นี้ไว้ว่า “หลาย ๆ หน่วยงานไม่สามารถร่วมมือกันในเรื่องนโยบายได้ เนื่องจากพวกเขาได้รับการควบคุมดูแลโดยพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคในรัฐบาลผสม”

⁸⁵ อย่างไรก็ตามต้องพึงสังเกตว่าสถานการณ์เช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทย บางประเทศอย่างเช่นประเทศศรีลังกาหรือบางรัฐในประเทศอินเดียมีการโต้เถียงกันในเรื่องกฎหมายทรัพยากรน้ำมาถึง 30 ปี โดยปราศจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น (Shah et al, 2000)

⁸⁶ ข้อเสนอที่คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำ โดย Binnie (1997) เสนอในปี พ.ศ. 2540 นั้นคือ “ในขณะนี้ไม่ได้พิจารณาแบบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแม่น้ำเจ้าพระยา” (WRCS, 2000)

⁸⁷ “ไม่ใช่แค่ไม่เพียงพอในการปรับปรุงทางเลือกขององค์กรลุ่มน้ำเจ้าพระยาเท่านั้น หากการจัดการแวดล้อม เช่น ในระดับที่สูง คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติลงไปจนถึงระดับล่าง คือ คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำ ไม่ได้สนับสนุนและส่งเสริมกัน หากเกิดการไร้ประสิทธิภาพขึ้น คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติก็จะหยุดยั้งการปฏิบัติงานขององค์กรลุ่มน้ำเจ้าพระยาในช่วงขณะที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนในระดับล่างสุดลงอย่างแน่นอน ซึ่งสาเหตุนี้จะนำไปสู่กระบวนการไหลของน้ำที่ไม่ดีไปสู่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้” (WRCS, 2000)

⁸⁸ สำหรับการศึกษาเรื่ององค์กรที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำแล้วเรื่องนี้เป็นเรื่องที่กล่าวถึงบ่อยครั้งมาก อย่างไรก็ตามการขาดความร่วมมือในการพัฒนาทรัพยากรน้ำและการจัดสรรน้ำของกรมชลประทานกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ คือประเด็นหลัก

⁸⁹ องค์กรระหว่างประเทศก็ไม่ได้ละเลยข้อถกเถียงนี้ ดังแสดงให้เห็นในกรณีของกองทุนของธนาคารโลกที่ให้กับโครงการพัฒนาโลกหรืออีกหลาย ๆ ตัวอย่างจากประเทศอิตาลี ซึ่งธนาคารโลกได้สนับสนุนทั้งโครงการชลประทานและเครือข่ายน้ำประปาเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อให้ได้น้ำมาจากแหล่งเดียวกัน (Winpenny, 1994)

(The Nation, 2000 June; เน้นความสำคัญเพิ่มเติม) ความคิดเห็นทางด้านเทคนิคและการเมืองนั้น มักจะใช้การไม่ได้ โดยมักจะเป็นเรื่องค่าใช้จ่าย สถานการณ์เช่นนี้เห็นได้จากฤดูแล้งปี พ.ศ. 2542 เมื่อ กรมชลประทานต้องต่อสู้กับ “พื้นที่เป้าหมายที่เป็นศูนย์” เนื่องจากปริมาณน้ำที่เก็บอยู่ในเขื่อนมีต่ำมาก แต่ในอีกด้านหนึ่งนักการเมืองประสบความสำเร็จอย่างสูงในการเรียกร้องให้กรมชลประทานปล่อยน้ำ ให้กับพื้นที่ปลูกข้าวจำนวน 300,000 ha ความสูญเสียของสถานการณ์เช่นนี้ก็คือเกิดความเสียหายขึ้น เนื่องจากขาดพื้นฐานด้านการเจรจา โชคดีที่ในปี พ.ศ. 2542 นี้ มีฝนตกเป็นจำนวนมากทำให้น้ำใน เขื่อนกลับมาจะมีระดับที่เต็มอีก ได้มีการหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในปีต่อ ๆ มา ในการ แบ่งปันน้ำประปาเพื่อใช้ในเขตกรุงเทพมหานคร สิ่งใดที่ได้รับการหลีกเลี่ยงคือสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องระบุไว้ใน แนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยง ซึ่งไม่น่าจะเป็นที่ยอมรับได้ โดยปราศจากคำสั่งจากศาลให้ระงับหรือ ป้องกันการกระทำนั้น ๆ (ดูการวิเคราะห์ฉบับสมบูรณ์เรื่องสาเหตุของวิกฤตการณ์น้ำได้ใน Molle et al. (2001a))

ความสอดคล้องเพียงสิ่งเดียวในขณะนี้ก็คือความจำเป็นขององค์กรลุ่มน้ำ ซึ่งในปัจจุบัน ประสบความล้มเหลวในการทำให้เป็นมาตรการที่แน่นอนและถูกกฎหมาย หน่วยงานรัฐบาลและ หน่วยงานระหว่างประเทศหลายหน่วยงานได้สนับสนุนประสบการณ์รื่องขององค์กรลุ่มน้ำ (WBO) แต่ ยัง ไม่มีความชัดเจนว่าพวกเขาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างน่าพอใจได้อย่างไรในช่วงเวลาที่ไม่มีการ สนับสนุนทางการเมืองและการให้อำนาจทางกฎหมาย⁹⁰ แม้ว่าจะสามารถรับรองคุณภาพในการบริการ การจัดสรรน้ำได้ แต่ก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของชาวนาจะเป็นไปได้ อย่างราบรื่น เป็นที่ทราบกันดีเกี่ยวกับความสามารถในการฟื้นตัวของ “ระบบการปกครองของไทย” (ดู ตัวอย่างได้ที่ Arghiros, 1999; Nelson, 1998) จึงมีการป้องกันไม่ให้เกิดแรงกระตุ้นในการกระจาย อำนาจและแนวโน้มที่ฝ่ายบริหารจะส่งต่ออำนาจของตนไปอย่างรวดเร็วด้วยความเต็มใจ ดังนั้นจึงเป็น เรื่องแปลกที่องค์กรลุ่มน้ำยังคงมีอยู่โดยปราศจากอำนาจที่แท้จริง มีเพียงพลังจากประชาชนเพียง เล็กน้อยเท่านั้น⁹¹ การจะมองกระบวนการนี้ในทางดีก็คือมองว่าวิธีการแก้ปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการการเรียนรู้ อย่างไรก็ตามข้อเสียก็คือส่วนที่ล้มเหลวจะทำให้เกิดความร่วมมือของชาวนาใน อนาคตได้ยาก⁹²

⁹⁰ Shah et al (2000) เตือนว่า “การสันนิษฐานโดยไม่ข้อมูลที่สำคัญที่เหมาะสมขององค์กร จะแสดงผลต่อการจัดการลุ่มน้ำโดยรวม และข้อสันนิษฐานที่มีเหตุผลนี้ได้รับการพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่เป็นความจริง”

⁹¹ จากการตรวจสอบขององค์กรลุ่มน้ำทั้ง 8 แห่ง ได้แสดงให้เห็นว่าตัวแทนมีจำนวนน้อยมาก เช่น องค์กรลุ่มน้ำของแม่น้ำปิงตอนบนและ ตอนล่างมีตัวแทนของชาวนาเพียงแค่ 2 คนเท่านั้น ซึ่งขัดกับจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ถึง 22 และ 20 คนตามลำดับ.... ในบางพื้นที่ องค์กรลุ่มน้ำอาจได้รับปัญหาการขาดการสนับสนุนจากทางการเมืองและจากสถาบัน เช่น จากสถาบันระดับสูง คือ สำนักงาน คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ONWRC) และสถาบันระดับล่าง คือ กลุ่มผู้ใช้ น้ำ (WUGs)

⁹² ที่ปรึกษาหลาย ๆ ท่านคิดว่า การก่อตั้งองค์กรขึ้นมานั้นไม่น่าจะเห็นด้วย

7.3 การบังคับใช้กฎหมาย

ข้อบัญญัติทางกฎหมายนั้นเห็นได้ชัดเจนว่าไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้หากปราศจากศักยภาพขั้นพื้นฐานในการบังคับใช้และการลงโทษ เป็นลักษณะที่ประเทศไทยเองก็ยอมรับว่าเป็นประวัติที่ไม่น่าประทับใจ (Flaherty et al, 1999; Christensen and Boon-Long, 1994; Wongbandit, 1995; Kraisoraphong, 1995⁹³)

ปัญหาของน้ำบาดาลในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการจัดการที่ผิดพลาดซึ่งมีผลกระทบตามมาที่รุนแรง พระราชบัญญัติน้ำบาดาลฉบับแรกออกในปี พ.ศ. 2520 (กำหนดค่าน้ำที่ 1 บาท/ลบ.ม.) ในช่วงเวลาที่มีการสูบน้ำมาใช้สูงมากถึง 10 cm/ปี ในเขตกรุงเทพ ฯ ผังตะวันออก ด้วยปัญหาที่มีต่อเนื่องมากขึ้น จึงได้มีพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฉบับใหม่ซึ่งออกในปี พ.ศ. 2528 มีคำสั่งให้การสูบน้ำบาดาลมาใช้ในพื้นที่วิกฤตให้ทดแทนโดยน้ำผิวดินภายในปี พ.ศ. 2530 และราคาค่าน้ำจะค่อย ๆ เชื่อมโยงกับน้ำจากท่อส่ง (TDRI, 1990) ในปี พ.ศ. 2532 ค่าน้ำบาดาลที่เอกชนสูบน้ำขึ้นประมาณ 2 บาท/ลบ.ม. (รวมค่าภาษีอีก 1 บาทด้วย) ในขณะที่เก็บค่าน้ำจากท่อที่ส่งให้กับโรงงาน อุตสาหกรรมนั้นประมาณ 6 บาท/ลบ.ม. ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2542 ความล้มเหลวในการควบคุมการใช้น้ำและการให้เงินช่วยเหลือด้านที่ดินได้มาถึงจุดอันตราย ทั้งยังมีค่าเสียหายจากน้ำท่วมและการยกระดับการป้องกันน้ำท่วมอีก⁹⁴ ในปี พ.ศ. 2543 กรุงเทพ ฯ ยังคงต่ำลงเรื่อย ๆ โดยเฉลี่ย 2 ซม./ปี (The Nation, 25 มิถุนายน 2543) และกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศขึ้นค่าน้ำจาก 3.5 บาท มาเป็น 8.5 บาท/ลบ.ม. ในขณะที่ราคาของน้ำจากท่อส่งอยู่ที่ 12 บาท ในช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ปริมาณการใช้น้ำในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครในแต่ละวันอยู่ที่ประมาณ 3 ล้าน ลบ.ม. ในขณะที่อัตรา (เปรียบเทียบกับกรเติมน้ำให้เต็มเหมือนเดิม) ที่สามารถรับได้คือ 1 ล้าน ลบ.ม. เพื่อที่จะทำให้อัตราที่สูงขึ้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้เรียกร้องของบประมาณจำนวน 5 พันล้านบาทเพื่อออกแบบสถานีเพิ่มน้ำให้กับแหล่งน้ำบาดาลโดยการฉีดน้ำกลับเข้าไป⁹⁵

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าที่นา พ.ศ. 2493 และ 2517 เป็นตัวอย่างที่ดีอีกอันหนึ่งที่กฎหมายกลายเป็นกระดาษธรรมดา (Molle and Srijantr, 1999) การประกาศห้ามการขุดลอกทรายจากแม่น้ำหรือการตัดโค่นต้นไม้ก็มีผลบังคับได้ไม่มากนัก การประกาศห้ามเลี้ยงกุ้งกุลาดำในเขตน้ำจืดหรือการห้ามใช้น้ำบาดาลในสนามกอล์ฟเมื่อไม่นานมานี้ก็ได้รับการเพิกเฉยอย่างกว้างขวาง

ดูเหมือนว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเกิดขึ้นเร็วเกินไปหรือเกิดผิดยุคสมัย การโต้แย้งเกี่ยวกับการเก็บค่าน้ำในพื้นที่ชนบทในขณะที่กฎหมายและการเก็บภาษีการใช้น้ำบาดาลในเขตกรุงเทพ ฯ ที่ง่ายต่อการวัดและเป็นผลเสียอย่างรุนแรงต่อประเทศชาติเนื่องจากผลกระทบที่รุนแรงต่อเมืองหลวง ล้วนใช้ไม่

⁹³ “สังคมไทยไม่ได้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นสังคมที่ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย [และ] ถูกสร้างขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ไม่ใช่จากหลักการของกฎหมาย”

⁹⁴ ในการสัมภาษณ์เรื่อง “เราต้องคิดเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำกันใหม่ก่อนที่จะสายเกินไป” ซึ่งจัดที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักวิชาการและนักอนุรักษ์ได้กระตุ้นให้รัฐบาลขึ้นค่าธรรมเนียมการใช้น้ำมาสู่ระดับที่เป็นจริงเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำซึ่งแย่งลงทุกปี (Bangkok Post, 12 ตุลาคม 2540)

⁹⁵ อย่างไรก็ตามก็เป็นไปได้ที่ปลายเหตุเท่านั้นไม่ใช่ที่ต้นเหตุ

ได้ผล โดยเน้นให้เห็นถึงเรื่องเร่งด่วนในการที่จะต้องปฏิรูปองค์กร, ปรับปรุงการบริหารและลักษณะภูมิประเทศ ก่อนที่จะทำการปราบปรามพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่าง ๆ

8 บทสรุป

รายงานฉบับนี้ศึกษาเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลในการกำหนดราคาค่าน้ำและการตลาดของน้ำในประเทศไทย ทั้งยังได้ตรวจสอบทางเลือกนี้ทางประวัติศาสตร์ สังคม-เศรษฐกิจ และหลักการทางด้านเทคนิคเฉพาะทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยด้วย แม้ว่าโดยลักษณะเฉพาะของประเทศไทยแล้วจะมีข้อสงสัยอยู่เล็กน้อย คือ แนวคิดเรื่องปัญหาการจัดการจัดสรรน้ำนั้นต้องการกฎเกณฑ์และการแทรกแซง ส่วนทางกับทัศนคติขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) บางองค์กรที่ว่าควรจะสืบทอดแนวคิดและการปฏิบัติในการใช้น้ำจากแหล่งที่เป็นระบบเปิดต่อไป แต่การเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรและเศรษฐกิจในประเทศไทยจะทำให้การใช้น้ำอย่างเสรีจากแหล่งน้ำเช่นนี้ จะไม่สามารถกระทำได้อีกในอนาคตอันใกล้

จากการวิเคราะห์ผลของการอภิปรายในปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงความสับสนและไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์และข้อบกพร่องของการนำเสนอ โดยเฉพาะในข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมของแบบแผนและประเพณี ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 5 ประการ ดังนี้

การที่เชื่อกันอย่างกว้างขวางว่าสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำก็คือ ขาวนา ซึ่งใช้น้ำกันอย่าง *ตะกระตะกราม* คำกล่าวอ้างนี้ ("ประสิทธิภาพในการชลประทานตามแรงโน้มถ่วงมีต่ำกว่า 30%") เป็นการกล่าวอ้างยืนยันผ่านทางสื่อโดยทั่วไปแต่มีแนวโน้มว่าจะเป็นเรื่องจริงเพราะมีการกล่าวอ้างซ้ำ ๆ แต่ไม่ได้มีการพิจารณาในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน (ลุ่มน้ำเปิดกับลุ่มน้ำปิด, หน้าฝนกับหน้าแล้ง เป็นต้น) ซึ่งได้แสดงให้เห็นในที่ต่าง ๆ ว่าในช่วงฤดูแล้งประสิทธิภาพของการชลประทานนั้นได้มาตรฐานที่ดีที่สุด (66%) โดยเฉพาะเมื่อชาวนาส่วนมากต้องใช้เครื่องสูบน้ำ และประสิทธิภาพยิ่งสูงมากขึ้นในระดับสูง (85%) การกล่าวถึงประสิทธิภาพที่ไม่ดีได้บดบังข้อเท็จจริงที่ว่าระบบปิดได้ตอบสนองต่อการขาดแคลนน้ำเป็นอย่างดี โดยเฉพาะด้วยการพัฒนาความสามารถในการใช้เครื่องสูบน้ำ โดยชาวนาส่วนใหญ่สูบน้ำมาใช้ในช่วงฤดูแล้งและไม่ได้ทำให้เกิดการสูญเสียน้ำเลย การศึกษาโดยทั่วไปแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการปรับตัวให้เข้ากับปัจจัยที่มีข้อจำกัดและการตอบสนองต่อตลาดภายในและการจัดการโดยส่วนรวม (โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินและแรงงาน) อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพในระดับสูงจะได้รับการพิจารณาสูงมาก และจะได้มาจากการปฏิรูปซึ่งไม่ได้สูงอย่างที่คาดหวังไว้

ความเชื่อที่นำไปสู่ความเข้าใจผิดที่สืบทอดกันมานาน ได้แก่ การมีประสิทธิภาพต่ำนั้นเป็นผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากมีการเชื่อกันว่าการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพต่ำ (ซึ่งไม่ถูกต้อง) ทำให้เกิดการสูญเสียและนำไปสู่การขาดแคลนน้ำในที่สุด ความเชื่อนี้ไม่เพียงแต่ขัดกับหลักเกณฑ์ทางด้านอุทกศาสตร์โดยสิ้นเชิงเท่านั้น ยังเป็นการเข้าใจผิดในธรรมชาติที่แท้จริงของการขาดแคลนน้ำอีกด้วย เช่น น้ำที่ได้รับปล่อยสำหรับการเพาะปลูกในฤดูแล้งนั้น เป็นการปรับระดับความเปลี่ยนแปลงของน้ำในเขื่อนให้เหมาะสม ซึ่งคาดว่าน่าจะตอบสนองการใช้ต่าง ๆ ได้ และเมื่อใดที่เกิดการขาดแคลนน้ำขึ้น นั่นก็เป็นเพราะว่ามีการขยายพื้นที่เพาะปลูกออกไปอย่างไม่สามารถควบคุมได้ จนการชลประทานไม่สามารถรองรับได้ หรือเนื่องจากจำนวนน้ำที่เก็บอยู่ในเขื่อนมีไม่เพียงพอต่อความต้องการขั้นต่ำสุดในหน้าแล้ง การขาดแคลนจากสาเหตุนี้สืบเนื่องมาจากความบกพร่องในการจัดการ มิใช่การไม่

มีน้ำในแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นผลมาจากการควบคุมดูแลที่ไม่พอเพียง (ในแง่ของระบบชลศาสตร์) ในพื้นที่เพาะปลูกและการแทรกแซงทางการเมือง (ทั้งสองสาเหตุนี้เป็นผลให้มีการวางแผนการที่ไม่ดี) ดังนั้นการขาดแคลนน้ำไม่ได้ขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ในการส่งน้ำให้กับพื้นที่ 1 หรือ 2 ล้านไร่ได้เท่านั้น เพราะถึงแม้ว่าจะมีประสิทธิภาพที่ดีแต่อุปสงค์ก็ยังคงมีสูงกว่าอุปทาน โดยเฉพาะในหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา ที่ความต้องการน้ำมีความบีบคั้นสูงสุด

ความเข้าใจผิดข้อที่สามคือ การกล่าวหาเรื่องการสูญเสียน้ำกับข้อเท็จจริงที่ว่าน้ำเป็นของเสรี ยกตัวอย่างเช่น ข้อกล่าวหาว่า “เพราะว่าน้ำเป็นสิ่งที่ไม่มีราคาค่างวด จึงเป็นผลให้ใช้น้ำกันอย่างฟุ่มเฟือยจนเป็นนิสัย” (Postel, 1992) แสดงให้เห็นว่าข้ออ้างเรื่องน้ำเป็นของเสรีนั้นเป็นที่ยอมรับกันในวงแคบเท่านั้น ภาษีการปลูกข้าวที่รัฐบาลเรียกเก็บจากชาวนาโดยผ่านกลไกของการประกันราคาข้าวในปี พ.ศ. 2495 และ 2527 นั้นสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการลงทุนของพวกเขา ซึ่งจะได้รับการค่านึงถึงมากกว่าในประเทศอื่น ๆ ในอีกด้านหนึ่งความบกพร่องในการจัดการน้ำกลับผลักดันให้ชาวนาต้องลงทุนเพิ่มมากขึ้น ในการจัดหาเครื่องสูบน้ำเพื่อสูบน้ำใช้ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการทำนากับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นภาระทางด้านการเงินของชาวนาเอง และแสดงให้เห็นว่า “พวกเขามีได้ได้น้ำมาฟรี” ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของแนวคิดทั้งสองนี้ยังเป็นที่สงสัยและถกเถียงกันอยู่⁹⁶ หากกล่าวถึงน้ำประปาในชุมชนเมืองที่มีกฎเกณฑ์และการควบคุมผ่านราคาที่มีอยู่ ก็จะเป็นการประเมินหน่วยอื่น ๆ หรือสถานการณ์อื่น ๆ อย่างไม่เหมาะสมแม้แต่น้อย โดยเฉพาะกับหน่วยที่มีประสิทธิภาพสูงอยู่แล้ว

ข้อที่สี่เป็นข้อถกเถียงที่กว้างขวางและเด่นชัดมาก ซึ่งก็คือระบบการจัดสรรน้ำจากส่วนกลางในประเทศไทยได้มาถึงขีดจำกัดแล้ว และสิทธิการใช้น้ำกับการตลาดของน้ำจะเป็นตัวที่สามารถจัดสรรกลไกที่ยืดหยุ่นเพื่อการจัดสรรน้ำใหม่ให้กับแหล่งที่ขาดแคลน เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างได้ประโยชน์และคุ้มค่าที่สุดได้ ข้อถกเถียงนี้ชวนให้ระลึกถึงสถานการณ์ที่ชะงักงันในสหรัฐอเมริกาตะวันตก ที่สิทธิการใช้น้ำได้ปิดกั้นสำหรับการใช้น้ำที่ให้ผลผลิตต่ำ และกลไกทางการตลาดอาจเป็นทางออกทางหนึ่งของสถานการณ์นี้ การเน้นความสำคัญที่ไม่เหมาะสมเช่นนี้ทำให้ไม่สามารถกำหนดการจัดสรรน้ำระหว่างกลุ่มได้⁹⁷ ซึ่งเกณฑ์ที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดเป็นเกณฑ์การจัดสรรน้ำจากส่วนกลาง โดยให้สิทธิพิเศษกับกิจกรรมการใช้น้ำที่ให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงกว่าก่อน เป็นเรื่องแปลกที่การตลาดทำให้เกิดอุปสรรคแทนที่จะเป็นทางออก ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วชาวนาควรจะสละสิทธิของตนเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาตะวันตกหรือไม่

ข้อสุดท้ายเป็นการถกเถียงเรื่องการฟื้นฟูราคา ซึ่งได้ถูกตั้งประเด็นไว้ในบริบทที่การจัดเก็บภาษี, การให้เงินช่วยเหลือ, และการแทรกแซงของรัฐบาลเป็นองค์ประกอบของนโยบายสากลในการพยายาม แก้ไขปัญหาที่เป็นปัญหาคอขวดต่อเป้าหมาย ตามข้อกล่าวหาที่ว่าค่าใช้จ่ายของ O&M สำหรับ “ท่อระบายน้ำขนาดใหญ่” นั้นได้มาซึ่งงบประมาณของประเทศซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.16% ของรายได้ประชาชาติ และสามารถพิจารณาให้เป็นเงินช่วยเหลือทางอ้อมของค่าใช้จ่ายด้านภาษีของภาคการเกษตรได้ การเก็บ

⁹⁶ การที่ “ก หมายถึง ข” นั้นก็ไม่ได้หมายความว่า “สิ่งที่ไม่ใช่ ก หมายถึง สิ่งที่ไม่ใช่ ข” ด้วย

⁹⁷ ซึ่งไม่ได้ประยุคใช้กับการจัดสรรน้ำภายในภาคเกษตรกรรม ดูตัวอย่างการวิเคราะห์ที่ Molle et al (2001)

ค่าน้ำต้องมีความสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการผลิตที่เพิ่มขึ้น ซึ่งไม่สามารถโอนไปให้กับผู้บริโภคได้ เนื่องจากราคาข้าวนั้นต้องอิงกับราคาในตลาดโลก

การกำหนดราคาค่าน้ำเพื่อนำมาใช้ปฏิบัติ ได้พิจารณาในบริบทของดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยา การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้น้ำกับชาวนาตามปริมาณน้ำที่ใช้จริงนั้น ดูเหมือนจะประสบความสำเร็จพอสมควร เนื่องจากไม่สามารถคิดค่าธรรมเนียมจากปริมาณในการใช้น้ำได้ ทั้งยังไม่มีอิทธิพลกับประสิทธิภาพในการใช้น้ำอีกด้วย นอกจากนี้ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำน่าจะทำให้เกิดทางเลือกอย่างกว้างขวางสำหรับการบริการจัดส่งน้ำกับความสัมพันธที่ไม่สามารถทำให้มั่นใจได้ สถานการณ์เช่นนี้จะกระตุ้นให้เกิดภาวะเร่งด่วนทางด้านเทคนิคและการจัดตั้งองค์กรของชาวนา ซึ่งไม่สามารถตอบสนองพวกเขาได้ภายใต้สภาวะปัจจุบัน สิทธิการใช้น้ำจะสามารถกำหนดได้อย่างถูกต้องหากชาวนาทุกคนได้รับความพึงพอใจในการตอบสนองอุปสงค์ (และสามารถกำหนดราคาได้ตามสัดส่วนของที่ดิน) เช่น บริเวณตอนล่างของดินดอนปากแม่น้ำและในบางพื้นที่ของภาคเหนือ แต่อีกสถานการณ์หนึ่งนั้น สิทธิการใช้น้ำกลับเป็นเรื่องที่เสี่ยงอย่างมากเนื่องจากมีการใช้น้ำโดยวิธีที่ต่าง ๆ มากมาย (ในด้านปริมาณ, ช่วงเวลา, คุณภาพ และ ระดับแรงดึงดูดกับเครื่องสูบน้ำ) เพื่อหลีกเลี่ยง “การแก้ปัญหาที่เลวที่สุดอันดับสอง” โดยทำให้อันดับหนึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ดี ต้องยอมรับว่าการปฏิรูปทางด้านเทคนิคและองค์กรของน้ำเป็นสิ่งจำเป็นสิ่งแรกที่ต้องทำ

เมื่อพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นภัยต่อการก่อตั้งตลาดแหล่งน้ำในด้านหนึ่ง และลักษณะเฉพาะของตลาดในอีกด้านหนึ่งแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการขยายการตลาดนั้นมีข้อจำกัดมากกว่าที่มีแนะนำอยู่ ในรายงาน ประเทศไทยเป็นตัวอย่างของบริบทขนาดใหญ่ที่รวมถึงการขยายตัวของการชลประทานในพื้นที่ขนาดกลาง-ใหญ่ในเอเชีย ประเทศไทยแสดงถึงสถานการณ์ที่ไม่สามารถวัดจำนวนน้ำตามมาตรได้ เนื่องจากมีพื้นที่นาขนาดเล็กจำนวนมากที่มีวิธีการใช้น้ำที่แตกต่างกันและต่างก็ทำการเพาะปลูกข้าวในฤดูฝนที่มีความเสี่ยงทางสภาพแวดล้อมและข้อจำกัดทางการตลาด, มีข้อเสียทางด้านกฎหมายและสภาพแวดล้อมขององค์กร⁹⁸กับการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่อยู่จะในสถานะที่จะได้ผลกำไรจากกลไกระบบนี้ อย่างน้อยที่สุดก็ในอนาคตอันใกล้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือหากองค์กรไม่สามารถหาทางออกได้, มีการแทรกแซงทางการเมือง, การจัดการที่ผิดพลาด และ ชาวนาขาดการรวมตัวกัน เหล่านี้ล้วนเป็นสัญญาณของการก่อตั้งที่ “ไม่สมบูรณ์แบบ” จึงไม่น่าจะเป็นการดีหากคาดหวังว่าสิ่งใดก็ตามที่ใกล้เคียงกับตลาดที่ “สมบูรณ์แบบ” จะแสดงออกได้เร็ว ๆ นี้

ไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะคิดโดยซัดกันเองได้ว่าชาวนาทำให้สถานการณ์แย่แ่โดยการใชัทรัพยากรที่ได้รับการควบคุมนี้ถึง 85% (ซึ่งไม่ใช่น้ำที่พวกเขาได้มาจากผู้ใช้อื่น ๆ แต่เป็นน้ำที่ได้มาจากปริมาณที่เหลือแล้ว) ในขณะที่ในเวลาเดียวกันการยุบตัวของพื้นที่กรุงเทพ ฯ (อยู่ระหว่าง 50 ซม. และ 200 ซม.) โดยไม่มีกรกล่าวดาหนิภาคอุตสาหกรรมหรือการบริหารเป็นพิเศษ สำหรับสิ่งที่ฟสกเขาต้องรับผิดชอบต้อเงินจำนวนมหาศาลที่ประเทศชาติต้องเสียไปการป้องกันน้ำท่วมและความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม เมื่อพิจารณาว่า (ก) ปริมาณการใช้น้ำบาดาลนั้นเป็นปริมาณมหาศาล (ข) การเก็บค่าน้ำและการควบคุมปริมาณการใช้น้ำนั้นง่ายเกินไป และ (ค) ศักยภาพทาง

⁹⁸ หากสังเกตสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายที่เกิดขึ้นใน Everglades Natural Paradise ในฟลอริดา ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการปลูกอ้อยหรือที่ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโคโลราโดที่น้ำกำลังเหือดแห้งไป จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในประเทศที่มีสภาพแวดล้อมที่เป็นประชาธิปไตย มีกฎหมายที่เข้มแข็งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ก็ยังไม่่ายที่จะปฏิบัติตามที่ได้แนะนำไว้ได้

การเงินของพวกเขานั้นมีสูง จากภาพนี้จะเห็นได้ว่าความกระตือรือร้นและภาระหน้าที่ทางด้านการเมืองควรจะได้รับการทดสอบและสังเกตก่อนที่จะเข้าไปสู่สิ่งที่กว้างขึ้นและการเก็บภาษีที่ซับซ้อนขึ้น

กฎเกณฑ์พื้นฐานทางเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมในการจัดการยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่น่าจะประสบความสำเร็จในการรวมตัวกันของบริบทเฉพาะอย่างสองประเภท คือ ประเภทแรก ระบบปิดที่อุปทานได้รับการชดเชยจากอุปสงค์ แสดงว่าจำเป็นต้องเข้าไปถึงความแตกต่างระหว่างลุ่มน้ำที่มีน้ำมาก (เช่น ลุ่มน้ำแม่กลอง⁹⁹) กับลุ่มน้ำที่มีน้ำน้อย (เช่น ลุ่มน้ำเจ้าพระยา) ประเภทที่สองสามารถเรียกได้ว่าเป็น “ความกดดันของชาวนา” การปฏิบัติทางด้านการเมืองและสังคมจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปอย่างรวดเร็วเพื่อสร้างความสนใจในบริบทที่ชาวนามีการพึ่งพาการเกษตรอย่างสูงเพื่อดำรงชีวิตหากการโอนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอื่นๆ นั้นมีสูงและมีอิทธิพลต่อกระบวนการ “ดึง” นอกจากนั้นหน้าที่ของชาวนาและความกระตือรือร้นในการรับมือกับการโอนถ่ายค่าใช้จ่ายที่ติดอยู่กับองค์กรระดับสูง จะถูกทำให้ลดลงโดยกลยุทธ์ที่แตกต่างกันของชาวนา รวมไปถึงโอกาสที่ได้จากภายนอก เช่น กิจกรรมที่หลากหลาย หรือจากการที่ญาติที่ทำงานอยู่ในกรุงเทพ ฯ หรือที่อื่น ๆ ส่งเงินมาให้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีแรงกระตุ้นเพียงไม่กี่อย่างเท่านั้นที่จะให้เข้าร่วมในกระบวนการนี้ ดังที่เห็นได้ชัดเจนจากรายงานของ Charoengmuang (1994) ในระบบ muang-fai ที่บริเวณภาคเหนือ ตัวอย่างการให้ความร่วมมือต่อส่วนรวมที่เข้มแข็งนั้น จากการสังเกตการณ์พบว่าบริบทของความกดดันของชาวนาในลุ่มน้ำแดง ประเทศเวียดนาม มีมากกว่าในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

ปัญหาสำคัญของผลกระทบของการเผชิญหน้ากันระหว่างชาวนากับผู้ใช้น้ำจากภาคเศรษฐกิจ อื่น ๆ ที่มีเงินทุนและผลการผลิตที่สูงกว่านั้น ข้อแรกคือการทำนาจะหยุดทำนานั้นเป็นไปด้วยความเต็มใจหรือไม่ ในกรณีที่มีทางเลือกต่าง ๆ มาเสนอให้ หรือว่าพวกเขาจะถูกทำให้ติดอยู่ในสภาวะลุ่มละลาย, เป็นทุกข์ และยากจน การจัดสรรน้ำใหม่อาจจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องได้เมื่อการ “ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐาน” ของประชาชนภายในหรือภายนอกพื้นที่ทำนา สามารถได้รับการตัดสินว่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสมได้ ข้อที่สองมีความสัมพันธ์กับสถานภาพทางการเมืองด้านความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญ กับบทบาททั่วไปของการทำกิจกรรมและวิถีชีวิตของชาวนชนบทในการจัดการด้านภูมิศาสตร์, สุนทรียศาสตร์, การคงไว้ซึ่งวัฒนธรรม และคุณภาพของสังคม แม้ว่าสิทธิพิเศษในการสนับสนุนกิจกรรมทางด้านการเกษตรนั้นจะขยายตัวออกไปมากกว่าในภาคเศรษฐกิจ แต่โดยหลักเหตุผลแล้ว มักจะถูกทอดทิ้งเช่นเดียวกับข้อโต้แย้ง “Jeffersonian” ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศนั้นไม่ยินยอมที่จะทำลายภูมิภาคชนบทของตนเอง

หากปริมาณน้ำที่ถูกสูบออกจากระบบไม่มีมากไปกว่านี้อีกแล้ว และหากไม่มีการมอบสิทธิที่เป็นทางการให้กับชาวนาได้ใช้น้ำมากกว่าปริมาณที่เหลืออยู่ ภาคเกษตรกรรมจะให้ผลที่แย่งอย่าง

⁹⁹ ตัวอย่างเช่น สังเกตได้ว่าการปฏิบัติการของชาวนาในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำแม่กลองไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการอนุรักษ์น้ำและน้ำที่ไหลไปสู่ทางระบายน้ำแม่แตในฤดูแล้ง จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์จากระบบแรงดึงดูด (ยังคงมีส่วนเกินอยู่ประมาณ 30% ของศักยภาพของเขื่อนเก็บกักน้ำในระดับลุ่มน้ำ) และไม่ควรถูกจะเข้าใจผิด ปริมาณการไหลออกของน้ำไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเนื่องจากน้ำที่ถูกระบายออกได้ไหลลงสู่แม่น้ำท่าจีนที่มีการสูบน้ำเพื่อส่งให้ฝั่งตะวันตก (โดยหลักฐานบางอย่างมีปริมาณน้ำประมาณ 50 ซม. ถูกปล่อยทิ้งไปที่ท่าระบายน้ำหลักสองท่อใกล้เขื่อนวชิราลงกรณ์ซึ่งเป็นเขื่อนแบบสูบกลับเพื่อจุดประสงค์แบบเดียวกัน) สำหรับการสูญเสียแบบซึมได้เป็นการช่วยเหลือโดยเป็นการเติมแหล่งน้ำต้นใต้ดิน ซึ่งถูกใช้อย่างหนาแน่นโดยชาวนา

หลีกเลี่ยงไม่ได้หรือไม่ หากมองภาพรวมในด้านดีแล้ว (การดึง) สถานการณ์เช่นนี้จะเทียบได้กับการเติบโตอย่างคงที่ของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ดังนั้นการสิ้นสุดลงของภาคการเกษตรจึงให้ผลกระทบที่ตามทางด้านเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อย แต่หากมองภาพรวมในด้านลบแล้ว (การผลักดัน) วิกฤตการณ์ของชาวนาในอันที่จะเกิดความชบเซาในชุมชนชนบทนั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่มีความเป็นไปได้มากกว่าสถานการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดเงื่อนไขทางด้านการเมืองโดยมีการพัฒนาทรัพยากรน้ำมากขึ้น (การโอนถ่ายน้ำระหว่างลุ่มน้ำ และการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำเพิ่มมากขึ้น) ประสิทธิภาพที่แท้จริงอาจหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ระหว่าง การใช้ประโยชน์จากน้ำให้เกิดผลผลิตมากขึ้น (การสูบน้ำกลับ), การลดพื้นที่เพาะปลูกข้าวลง, และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในเรื่องการเริ่มออกกฎหมายเกี่ยวกับตลาดแหล่งน้ำนั้น ได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยด้วยเช่นกัน โดยได้แสดงให้เห็นว่าความเชื่อของสังคมในเรื่องการสูญเสียน้ำ, เศรษฐกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการฟื้นฟูราคานั้น ถึงแม้ว่าจะเป็นส่วนประกอบที่อยู่โครงสร้างพื้นฐานของการวิเคราะห์ แต่ก็ยังเป็นจุดบกพร่องที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเข้าใจผิด และยังการถกเถียงด้วยว่าขณะที่มีการปฏิรูปอย่างเร่งด่วนและมีการเน้นความสำคัญถึงจุดด้อยของการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและจะต้องได้รับการปฏิรูปอย่างรวดเร็วบนพื้นฐานของแนวคิดส่วนรวมอาจต้องใช้ค่าจ่ายสูง เช่น มีการยอมรับว่า “น้ำนั้นมีความสำคัญต่อผู้ใช้น้ำมากกว่าที่นำมาใช้ทดลองทางด้านเศรษฐกิจและสังคม” (Perry et al, 1997) สำหรับในแง่ที่ทรศนะที่ว่า “ตลาดควรจะได้รับโอกาส” ก็เป็นเพียงเพราะว่าระบบการบริหารส่วนกลางจำเป็นต้องแสดงขีดจำกัดไม่ค่อยจะมีของตนเองเท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์ที่มีความกระตือรือร้นต่อการก่อตั้งตลาดอย่างไม่มีคุณภาพนั้นมีความเสี่ยงสูงในการที่จะนำตลาดนี้มาใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับวิศวกร เช่น การกำหนดสิ่งที่ยากแก่การเข้าใจ และทรศนะในเรื่องบทลงโทษทางวินัยกับการแก้ไขปัญหาล¹⁰⁰ ในขณะที่ประเด็นที่ซับซ้อนของอุปสงค์จะได้รับการพิจารณาและมีความเข้าใจเป็นพิเศษว่าปัจจัยสำคัญของระบบที่ได้รับการพิจารณา

ข้อสรุปโดยส่วนใหญ่ของข้อดีและข้อเสียของการนำกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่เสนอกันอย่างแพร่หลาย¹⁰¹ มาใช้ปฏิบัติ นั้น เช่น ความจำเป็นในการพิจารณาถึงข้อแตกต่างของสถานการณ์และ

¹⁰⁰ ความหลงใหลในทฤษฎีทางเศรษฐกิจของ “โลกที่สมบูรณ์แบบ” สามารถทำให้เหมือนกับวิธีการอ้างเหตุผลเพื่อใช้แก้ไขปัญหของวิศวกรที่ไม่เข้าใจจะออกนอกบริบทและเกิดความล้มเหลว

¹⁰¹ ตัวอย่างเหล่านี้รวมถึง “แต่ละประเทศมีทางเลือกในการใช้น้ำที่เป็นเอกลักษณ์และการเลือกที่จะใช้ประโยชน์จากวิธีการทางเศรษฐกิจเรื่องนโยบายทรัพยากรน้ำซึ่งจะขึ้นอยู่กับระดับของการพัฒนา, สถานการณ์ทางอุทกศาสตร์, องค์กรทางสังคมและการเมือง, ทักษะในการจัดการ, ทรัพยากรทางการเงิน, ทัศนคติที่เป็นที่นิยมในเรื่องทรัพยากรน้ำและปัจจัยอื่น ๆ” (Smith et al, 1997); “ค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์จากองค์กรที่เป็นทางเลือกใหม่และนโยบายในการที่จะจัดซื้อจำกัดของการโอนถ่ายน้ำซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการแปรปรวนภายใต้ขอบเขตภูมิภาคและเงื่อนไขต่าง ๆ ในแง่ที่เป็นจุดสูงสุดทางด้านเกษตรกรรม ซึ่งสัมพันธ์กับการจัดส่งน้ำ, ความเสมอภาคที่รุนแรงและระดับของการแข่งขันในทรัพยากรน้ำระหว่างหน่วย” (Rosegrant and Binswanger, 1994); “ซึ่งเป็นการเน้นความสำคัญว่ากลไกทางการตลาดของทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น ๆ ต้องพึ่งพาบริบทที่กว้างขึ้นและเงื่อนไขที่มีอยู่ก่อนมากขนาดไหน และกลไกทางการตลาดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งเหล่านี้ได้อย่างไร เช่น กฎหมาย, ทางเลือกทางการเมือง, การจัดการขององค์กร, เงื่อนไขทางด้านภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ, และการปฏิบัติที่เป็นรูปแบบของวัฒนธรรม โดยสรุปแล้วสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องยุ่งยากที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่กลไกที่มีความเป็นกลาง, เป็นอิสระ หรือมีกฎในตัวของมันเองอย่างให้ผู้สนับสนุนกลไกได้กล่าวอ้างไว้” (Bauer, 1997); “ลักษณะที่แน่นอนของนโยบายการปฏิรูปทรัพยากรน้ำและการทำวิธีการให้มีความเหมาะสม คือ จะมีการเปลี่ยนแปลงจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่แผ่เร้น เช่น ระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ และศักยภาพขององค์กร ความสัมพันธ์ของการขาดแคลนน้ำและระดับของการเกษตรที่รุนแรงมากขึ้น.... ไม่มีนโยบายการปฏิรูปทรัพยากรน้ำใดที่สามารถใช้ได้ทั่วไปเป็นสากล”

บริบทต่าง ๆ (ประวัติศาสตร์, วัฒนธรรม, กายภาพ, สังคม, การเมือง ฯลฯ) ด้วยวิธีคิดที่ละมุนละม่อม สามารถปรับเปลี่ยนได้ กับต้องมีความอดทนและตั้งอยู่บนความเป็นจริง ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วข้อแนะนำนี้ไม่สามารถทำให้ถูกต้องเหมาะสมได้ และต้นแบบแผนงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลของประเทศที่พัฒนาแล้วนี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างไม่พอเพียง ยิ่งไปกว่านี้ยังมีความเสี่ยงในเรื่อง การชอบทำตามความนิยม ซึ่งพิสูจน์ได้โดยการใช้ประโยค “การดำเนินการระหว่างประเทศที่ดีที่สุด ได้เสนอแนะว่า ...” เช่นนี้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีความหมายนัยว่าประชาชนส่วนใหญ่โดยทั่วไปมีมติในเรื่องการดำเนินการและการนำต้นแบบมาใช้ที่เหมือนกัน

โดยวิธีการแบบเดียวกันนี้ Shah et al. (2000) ได้เตือนว่า “การเลียนแบบ” องค์การที่ประสบความสำเร็จทั้งในด้านความกระตือรือร้นของรัฐบาลและของผู้ให้ทุน อย่างไม่มีหลักการเช่นนี้ จะทำให้ประสบความสำเร็จล้มเหลวอย่างแน่นอน ประวัติของการเลียนแบบการปฏิรูปองค์กรในหน่วยทรัพยากรน้ำในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีแต่ความล้มเหลวอยู่ทั่วไป การเลียนแบบการปฏิรูปเช่นนี้มีความแตกต่างมากมายในด้านนิเวศวิทยาทางสังคมซึ่งสามารถทำให้สูญเสียบทบาทและแม้แต่ให้ผลตรงกันข้ามกับที่คาดหวังไว้” และยังแสดงให้เห็นถึงความยุ่งยากในการใช้หลักเกณฑ์โดยทั่วไปนี้ได้อย่างพอเพียง เช่น หลักการ Dublin ที่ 10² และธรรมชาติของการรับรู้และเข้าใจของพวกเขาในแง่ประโยชน์ใช้สอยและหลักการทั่วไป

ความกังวลที่เกิดขึ้นจากการคาดหวังการปฏิรูปราคาต่ำน้ำก็คือ การปฏิรูปเกิดจากแรงกดดันจากภายนอกมากกว่าที่จะเกิดจากการตระหนักในสถานการณ์น้ำที่รุนแรงจากภายใน ประสบการณ์จากประเทศอื่น ๆ ได้สอนว่าความสำเร็จที่จำกัดสามารถคาดหวังได้ในบริบทที่ทั้งฝ่ายบริหารและนักการเมืองนั้นกระทำการอย่างเสียไม่ได้หรือไม่ก็เผลอมีมือกระทำการเลย แม้ว่าจะมีสัญญาณบางอย่างให้ทำการเปลี่ยนแปลง (Prechawit, 2000) แต่ก็ยังเป็นที่ยังสงสัยถึงความตระหนักและความเข้าใจของผู้ที่จะได้ประโยชน์ในประเด็นที่ซับซ้อน ซึ่งในปัจจุบันเข้ากันได้กับพื้นที่ขนาดกว้างและมีอิทธิพลด้านการปฏิรูปกระจายไปทั่ว

การกำหนดราคาค่าน้ำให้เป็นค่าภาษีที่ตายตัวนั้นสอดคล้องกับความสัมพันธ์ของรายได้ที่มั่นคง (ราคาข้าว) กับผลการผลิต (ความน่าเชื่อถือของอุปทานของน้ำ) ดังนั้นจึงสรุปได้ในมุมกว้างว่า จะต้องทำการกำหนดราคาค่าน้ำโดย ทำการพิจารณาราคาข้าวกับการตลาดเป็นกรณีพิเศษ, ทำการวางแผนเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ, ทำการจัดสรรให้มีความน่าเชื่อถือ, และการมีส่วนร่วมของชาวนา สิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องปฏิบัติก่อนก็คือกำหนด “การบริการ” หรือ “สิทธิ” และสิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ในสภาวะปัจจุบันการควบคุมระบบที่บกพร่องนั้น (รวมถึงหลักเกณฑ์ทางด้านเทคนิคและการเมืองด้วย) ไม่สามารถทำให้เกิดความมั่นใจและความน่าเชื่อถือในแผนการและทำให้ผู้ใช้ต้องหาวิธีเข้าไปใช้

(Rosegrant and Ringler, 1998) อย่างไรก็ตามในการเสนอการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ควรจะต้องมีความระมัดระวังอย่างสูง เนื่องจากระบบการจัดสรรและการกำหนดค่าน้ำจากการชลประทานที่มีอยู่ในประเทศส่วนใหญ่ได้มีการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนานโดยใช้วิธีประณีประนอมข้อขัดแย้งต่าง ๆ, แนวโน้ม, ความสนใจ, ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ ดังนั้นก่อนที่จะรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จำเป็นต้องทำการศึกษาด้านการเมืองและสังคม และผลกระทบขององค์กรต่อกลยุทธ์และวิธีการใหม่ ๆ” (Sampath, 1992) เป็นต้น

¹⁰² ทรัพยากรน้ำมีคุณค่าในแง่ของการแข่งขันด้านการใช้ จึงควรได้รับการพิจารณาให้เป็นสินค้าเศรษฐกิจชนิดหนึ่ง

น้ำจากแหล่งต่าง ๆ โดยทั่วไป (ในแง่ของปริมาณ, คุณภาพ, ช่วงเวลา และระดับน้ำ¹⁰³) ซึ่งอาจไม่เป็นจริงสำหรับระบบการชลประทานทุก ๆ ระบบ โดยเฉพาะกับระบบที่มีขนาดเล็กกว่า แต่อาจจะใช้ได้กับโครงการที่มีพื้นที่ขนาดกลางและขนาดใหญ่ในประเทศไทย (ซึ่งมีถึง 2 ใน 3 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด)

อย่างไรก็ดี ควรจะได้ตระหนักถึงข้อดีของความเชื่อมโยงระหว่าง โครงสร้าง, การจัดการ, องค์กร และการเงิน (Small, 1990) การปฏิรูปเป็นหลักเกณฑ์เดียวในระบบที่จะให้ผลที่ล้มเหลวหรือพลิกผันไปในทางตรงข้ามได้ ถึงแม้ว่าระบบขายส่งน้ำจะยังเป็นไปได้ยาก (Moore, 1989) แต่กระบวนนี้ก็อาจเป็นทางแก้ไขปัญหาทางเดียวที่สามารถนำมาใช้ได้หากพิจารณาให้ครอบคลุมโครงสร้างของการปฏิรูป ในกรณีนี้เรามองการกำหนดราคาค่าน้ำในฐานะที่เป็นมาตรการที่มีอำนาจผูกพันทางสัญญา ระหว่างกรมชลประทานกับผู้ใช้ น้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยของกระบวนการความร่วมมือที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรมมากกว่าความมีประสิทธิภาพ (ดูที่ Molle et al, 2001a) หลักการทางเหตุผลอื่น ๆ ตั้งอยู่พื้นฐานของการประหยัดน้ำ, การฟื้นฟูราคาหรือการจัดสรรน้ำระหว่างกลุ่ม ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าไม่ตรงประเด็นอย่างมาก โดยไม่คำนึงถึงหลักทฤษฎี การเก็บภาษีที่รุนแรงโดยองค์กรและการเมืองนั้นควรจะมีผลสอดคล้องกันของความกระตือรือร้น และจำเป็นต้องมีความรอบคอบในการปฏิรูปโดยทั่วไป, การทดสอบความตระหนักรู้ในพื้นที่น้ำร่อง, การฝึกอบรม, การต่อรอง และการอภิปรายกับผู้ร่วมรับผิดชอบประโยชน์ทั้งหมด ซึ่งรวมไปถึงนักการเมืองด้วย

กระบวนการนี้ควรจะมีจุดประสงค์ในการทำให้องค์กรลุ่มน้ำมีประสิทธิภาพ¹⁰⁴ โดยการให้อำนาจที่พอเพียงแก่ผู้ใช้, ให้การสนับสนุนทางด้านกฎหมายและการเมือง, และให้อำนาจการควบคุมที่ชัดเจนในการจัดสรรและจัดการทรัพยากรน้ำ

¹⁰³ ยอมให้มีการใช้น้ำโดยระบบแรงดึงดูดหรือไม่

¹⁰⁴ ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าถึงองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของรายงานฉบับนี้

9 รายการอ้างอิง

- ACRES (1979) Chao Phraya - Meklong basin study, Phase 1 - Main report + annexes.
- Anderson, T. L. and Pamela S. Snyder (1997) Priming the invisible pump, Political Economy Research Center, 20 p.
- Anukulamrphai, Apichart (2000a) Water Resources and Irrigation Development in Thailand. Proc. of 16th Foreign Affairs Lecture on the Agricultural Infrastructure Improvement and Rural Development in Southeast Asia, JSIDRE & JIID & ADCA, pp.1-13.
- Anukularmphai, Apichart (2000b) personal communication.
- Arbhabhirama, Anat *et al.* (1988) Thailand natural resources profile, New York : Oxford University Press, 431 p.
- Arghiros, Daniel (1999) Political Reform and Civil Society at the Local Level: the Potential and Limits of Thailand's Local Government Reform, paper presented to the 7th International Conference on Thai Studies, Amsterdam.
- Askew, Marc (2000) The cultural factor in rural-urban fringe transformation: land livelihood and inheritance in western Nonthaburi, in Proceedings of the International Conference "The Chao Phraya Delta : Historical Development, Dynamics and Challenges of Thailand's Rice Bowl", December 2000, Kasetsart University, Bangkok, Volume 2, pp. 245-276.
- Bakker, Margaretha; Barker, Randolph; Ruth Meinzen-Dick, and Flemming Konradson (1999) Multiple Uses of Water in Irrigated Areas: A Case Study from Sri Lanka, SWIP papers No 8, IWMI.
- Banchaa Kwanyuen; Cherdchanpipat, N. and Satoh, M. (1998) Analysis of climate change in central plain of Thailand. Workshop on sustainable development of agricultural infrastructure and organization management of Chao Phraya and Mae Klong basins, October 30, 1998. Bangkok. p. 85-97.
- Bandaragoda, D.J. (1998) Need for institutional impact assessment in planning irrigation system modernisation, Research Report No 21, IWMI, p. 17.
- Bangkok Post (1997) Call for water price increase to ease worsening shortages, October 12
- Bangkok Post (1999) No charge for using river water, January 13
- Bangkok Post (1999) Water fee to be charged for agricultural purposes, January 15
- Bangkok Post (1999) B5bn sought to stem land subsidence, January 24
- Bangkok Post (1999) Farmers won't be charged for water, February 19
- Bangkok Post (1999) Irrigation charge dropped, ADB loan decision today, February 23

Bangkok Post (2000) Farmers say no to water burden, June 11

Bangkok Post (2000) Farmers not opposed to water charge, July 1

Bauer, Carl J. (1996) Water markets and the principles of Dublin, paper prepared for the UNECLAC, 18 p.

Bauer, C.J. (1997) Bringing water markets down to earth : the political economy of water rights in Chile, 1976-1995. *World Development*, Vol.25, No.5.

Berkoff, D.J.W. (1990) "Irrigation management on the Indo-Gangetic plain", World Bank Technical paper No 129. Washington, D.C. : the World Bank, pp. 53.

Binnies & Partners *et al.* (1997) Chao Phraya Basin water management strategy (main report and annexes).

Burns, E. R. (1993) Irrigated Rice Culture in Monsoon Asia : the search for an effective water control technology. *World Development*, Vol. 21, No. 5, pp. 771-789.

Carruthers, I. D. and J.A. Morrisson (1996) Institutions in water resources management: insights from new institutional economics, in *Water Policy: allocation and management in practice*,

Howsam, P. and R. C. Carter (eds.) pp. 205-212.

Charoenmuang, Tanet (1994) The governance of water allocation problems in Thailand, four case studies from the upper Northern Region, in TDRI (1994), *Water conflicts*, pp 53-86.

Christensen, Scott R. (1994) Water allocation conflicts in Thailand: an analysis of government failure, in TDRI (1994), *Water conflicts*, 54 pp 53-86.

Christensen, Scott R. and Arreya Boon-Long (1994) Institutional problems in Thai water management, TDRI, 54 p.

Cooter, Robert D. (1997) The rule of state law and the Rule-of-law State: the economic analysis of the legal foundation of Development, in Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds. Annual World Bank Conference on Development Economics 196. World Bank, Washington DC.

Cummings, R.G. and Vahram Nercessiantz (1994) Case studies from Mexico and the United States, in Le Moigne *et al.*: *Water policy and water markets*, World Bank, Technical Paper No 249, pp. 79-96

Dawe, David (2001) How far the path to free trade ? The importance of rice price stabilization in developing Asia, *Food Policy* 26 (2001) pp. 163-175.

DEDP (Department of Energy Development and Promotion) (1998) Irrigation Project with Electric Pumping Stations, until 2541. Office for Implementation and Maintenance.

Easter, K.W. and Robert Hearne (1994) Water markets and decentralised water resources management, Staff paper P94-24, College of Agriculture, University of Minnesota, 29 p.

Easter, K.W; Rosegrant, M.W. and Ariel Dinar (1999). Formal and informal markets for water: institutions, performance, and constraints. *The World Bank Research Observer*, vol. 14 No 1. pp. 99-116.

ESCAP (1991) Assessment of water resources and water demand by user sectors in Thailand, p. 99.

Fahn, James. 1999. Seeking truce in water wars, *The Nation*, April 1.

Flaherty, Mark; Vandergeest, Peter and Paul Miller (1999) Rice paddy or shrimp pond: tough decisions in rural Thailand, *World Development*, Vol. 27 No. 12, pp. 2045-2060.

Flatters, Frank and Theodore Horbulyk (1994) *Water and resource conflicts in Thailand: an economic perspective*, in *TDRI (1994), Water conflicts*, pp 11-51.

Frederik, Keneth D. (1998) *Marketing water: the obstacles and the impetus. Resources for the future*, issue 132.

Gibbons, Diana C. (1987) *The economic value of water, Resources for the Future*, 101 p.

Green (1996) *water and economics: what does experience teach us so far ?* , in *Howsam, P. and R. C. Carter (eds.): Water Policy: allocation and management in practice*, pp. 213-220

Hadjigeorgalis, Erenay (1999) Trading under risk and uncertainty in an agricultural water market in Chile, *American Agricultural Economics Association*, 12 p.

Halcrow and Partners, ARCADIS/Euroconsult (2000a) *A strategy for participatory irrigation management in Thailand*, by Vermillion et al., *Capacity Building in the water resources Sector project ADB-TA 3260-THA*, 59 p.

Halcrow and Partners, ARCADIS/Euroconsult (2000b) *A strategy for participatory irrigation management in Thailand*, Draft final report Vol. 8, *Capacity Building in the water resources Sector project ADB-TA 3260-THA*, 58 p.

Halcrow and Partners, ARCADIS/Euroconsult (2000c) *Sharing the cost of irrigation*, Draft final report Vol. 9, *Capacity Building in the water resources Sector project ADB-TA 3260-THA*, 49 p.

Halcrow and Partners, ARCADIS/Euroconsult (2001) *Component C: reorienting and reorganizing service delivery operations in irrigation*, Final report Volume 3/3, *Capacity Building in the water resources Sector project ADB-TA 3260-THA*.

Howsam, P. and R. C. Carter (eds.) (1996) *Water Policy: allocation and management in practice*, *Proceedings of International Conference on Water Policy*, Cranfield University, 383 p.

Huffaker, Ray; Whittlesey, N. and Joel R. Hamilton (2000) The role of prior appropriation in allocating water resources into the 21st century, *Water Resource Development*, Vol. 16, No. 2, pp. 265-273.

Israngkura, Adis (2000) Why can't Thailand afford more irrigation dams ? *TDRI Quaterly Review*, Vol. 15 No. 3, pp. 3-7.

Jalbani, Amanat Ali (1995) *The politics of agricultural policies in developing countries in general*,

Economic Review, Vol. 26 N.1, 15 p.

Jones, William I. (1995) *The World Bank and Irrigation*. World Bank, OED, 150 p.

Kaosa-ard, Mingsarn and Nisakorn Kositrat (1993) *Economic instruments for water resources management in Thailand*, presented at the Workshop of the use of economic instruments in environmental policies, Paris.

Kasetsart University and IRD (ex-ORSTOM) (1996) *Identification of agricultural and irrigation patterns in the Central Plain of Thailand : prospects for agricultural research and development*, 220 p., DORAS Project, Bangkok

Kraisoraphong, Keokam (1995) *Evolving water policy in the Bangkok Metropolitan Region*, Ph.D. thesis, University of British Columbia, Canada, 335 p.

Keller, Andrew, Keller, Jack and David Seckler (1996) *Integrated water resources systems: theory and policy implications*, Research Report 3, IWMI, Colombo, 15 p.

Kessler, P. (1997) *Economic instruments in water management*, in *Water: Economic, Management and Demand*, Melvyn Kay, Tom Franks and Laurence Smith (eds.).

Kositsakulchai, Ekasit ; Kumnuansilp, U. ; Molle, F. and Pierre Chevallier (1999) *Analysis of water and power management of the Mae Klong River basin : a regional management analysis within a national scope*, *Kasetsart Journal of Engineering*. 21 p.

Le Moigne, G. ; Easter, K.W. ; Ochs, W.J. and S. Giltner (1994) *Water policy and water markets*, World Bank, Technical Paper No 249, Washington D.C. 115 p.

Meinzen-Dick, R. (1997) *Valuing the multiple uses of irrigation water*, in *Water: Economic, Management and Demand*, Melvyn Kay, Tom Franks and Laurence Smith (eds.).

Meinzen-Dick, R. and M. W. Rosegrant (1997) *Water as an economic good: incentives, institutions and infrastructure*, in *Water: Economic, Management and Demand*, Melvyn Kay, Tom Franks and Laurence Smith (eds.).

Michelsen, Ari M; Booker, J.F and Patrick Person (2000) *Expectations in water rights*, *Water Resource development*, Vol. 16, No. 2, pp. 209-219.

Molden, D. and R. Sakthivadivel (1999) *Water accounting to assess use and productivity of water*, *Water Resources Development*, Vol. 15, Nos. 1/2, 55-71.

Molden, David; Rijsberman, Frank; Matsuno, Yutaka, Amerasinghe, Upali (2000) *Increasing Water Productivity: a Requirement for Food and Environmental Security*, IWMI.

Molle F.; Chompadist C. and P. Sopaphun (1998) *Beyond the Farm-Turn-Out : on-farm development dynamics in the Kamphaengsaen Irrigation Project, Thailand*, *Irrigation and Drainage Systems*, Volume 12, no 4, pp. 341-358.

Molle, François and Thippawal Srijantr (1999) *Agrarian change and the land system in the Chao Phraya Delta*, DORAS Project, Kasetsart University, Bangkok, Research Report n°6, 191 p.

Molle, François; Chompadist, Chatchom and Jesda Keawkulaya (2000) Dry-season water allocation in the Chao Phraya basin: what is at stake and how to gain in efficiency and equity. Proceedings of the International Conference "The Chao Phraya Delta : Historical Development, Dynamics and Challenges of Thailand's Rice Bowl", December 2000, Kasetsart University, Bangkok, 35 p. http://std.cpc.ku.ac.th/Delta/conf/prog_list.htm

Molle F.; Chompadist C.; Srijantr, Thippawal and Jesda Keawkulaya (2001a) Dry-season water allocation and management in the Chao Phraya Delta, DORAS Project, Kasetsart University, Bangkok, Research Report n°8, 200 p., *draft*.

Molle, François; Nittaya Ngernprasertsri, Sudsawasd, Savakon and Chatchom Chompadist (2001b) Patterns of social interaction and organisation for water sharing, DORAS Project, Research report n°9, Kasetsart University, Report submitted to the European Union, Bangkok, 150 p., *draft*.

Molle, F. (forthcoming) Social and economic patterns of landlord-tenant relationships in the Chao Phraya Delta, Thailand: an historical perspective.

Moore, M. (1989) The fruits and fallacies of neoliberalism : the case of irrigation policy, *World Development*, Vol. 17, No.11, pp. 1733-1750.

Morris, J. (1996) Water Policy: economic theory and political reality, in Howsam, P. and R. C.

Carter (eds.): *Water Policy: allocation and management in practice*, pp. 228-234

Nelson, Michael (1998) Central Authority and Local Democratisation in Thailand, *Studies in Contemporary Thailand* No 6, White Lotus, 325 p.

NESDB (2000) Policy matrix, mimeo.

Perry, C.J. (1996) Alternative to cost sharing for water service to agriculture in Egypt. IIMI Research, No 2, IIMI, Colombo.

Perry, C.J.; Rock, M. and David Seckler (1997) Water as an economic good: a solution, or a problem ?, Research Report 14, IWMI, Colombo, 17 p.

Perry, C. J. (1999) The IWMI water resources paradigm: Definitions and implications. *Agricultural Water Management*, 40(1):45-50.

Postel, Sandra (1992) *The last Oasis: facing water scarcity*, New York: Norton and Co.

Postel, Sandra (1992a) http://www.unesco.org/uy/phi/libros/efficient_water/wcap5.html

Price, W. (1994) Water markets in South India, in Le Moigne *et al.*: Water policy and water markets, World Bank, Technical Paper No 249, pp. 107-111

Rasmidatta, Walaiporn (1996) An economic analysis of irrigation pricing: the case of Mae Klong Right Bank Irrigation Project, MS Thesis, Department of Economics, 117 p.

Reidinger, R. (1994) Observations on water markets for irrigation systems, in Le Moigne *et al.*: Water policy and water markets, World Bank, Technical Paper No 249, pp. 65-78

- Renault, D., Hemakumara, M.H. and David Molden (2000) Importance of water consumption by perennial vegetation in irrigated areas of the humid tropic: evidence from Sri Lanka. *Agricultural Water Management*, 1574 (2000):1-16.
- Repetto, R. (1986) Skimming the water: rent seeking and the performance of public irrigation systems, Research Report 4, World Resource Institute, Washington DC, p. 47.
- Rigg, Jonathan (ed.) (1992) *The gift of water*. SOAS, London, 85 p.
- Rinaudo, J.D; Thoyer. S and P. Strosser (1997) Rent-seeking behaviour and water distribution, in *Water: Economic, Management and Demand*, Melvyn Kay, Tom Franks and Laurence Smith (eds.).
- Rogers, Peter; Bhatia, R. and A. Huber (1997) Water as a social and economic good: how to put the principle into practice, paper prepared for the meeting of the TAC of the Global Water Partnership.
- Rosegrant, M. W. and Claudia Ringler (1998) Impact on food security and rural development of transferring water out of agriculture, *Water Policy*, Volume 1, No. 6, pp. 567-586.
- Rosegrant, M. W. and H.P. Binswanger (1994) Markets in tradable water rights: potential for efficiency gains in developing-country water resource allocation, *World Development*, 22 (11).
- Sampath, R. K. (1992) Issues in irrigation pricing in developing countries, *World Development*, Vol. 20, No. 7, pp. 967-977.
- Sampath, R. K. and Robert A. Young (eds.) (1990) *Social, economic, and institutional issues in Third World Irrigation Management*, Studies in water policy and management, No. 15, Westview Press, 477 p.
- Sangarasi, Chuenchom (1998) Falling demand for electricity, rising demands for change: EGAT and its legacy in the ear of privatisation, in *Watershed (People's forum on ecology)*. Special issue on water: A source of life or a resource for development, Nov. 1998, pp. 33-40.
- Satoh, Masayoshi; et al. (1999) Reservoir operation principles for stable water supply in the Mae Klong River basin, *Proceedings of the Workshop on Sustainable Management of the Mae Klong River basin*, p. 13.
- Shah, Tushaar; Makin, Ian and R. Sakthivadivel (2000) Limits to leapfrogging: issues in transposing successful river management institutions in the developing world, 21 p.
- Schiff, Maurice and Alberto Valdés (1992) *The plundering of agriculture in developing countries*, The World Bank, p. 36.
- Schiller, Erin and Elisabeth Fowler (1999) Ending California's water crisis: a market solution to the politics of water, Pacific Research Institute, 38 p.
- Scott, James C. (1976) *The moral economy of the peasant*. Yale University Press, 246 p.
- Sen, Amartya (1999) *Beyond the crisis: development strategies in India*, ISEAS, Singapore, 47 p.
- Sethaputra, Sacha; Panayotou, Theodore and Vute Wangwacharakul (1990) Water resources: shortage amidst abundance, *TDRI Quarterly Review* 5:3, p. 12-19.

- Small, L. (1987) Irrigation services fees in Asia, ODI paper 87/1c, London. 14 p.
- Small, L. E. and Ian Carruthers (1991) Farmer-financed irrigation: the economic of reform, Cambridge University Press, p. 233.
- Small, Leslie E. (1996) Financial tools for improving irrigation performance, in *Social, economic, and institutional issues in Third World Irrigation Management*, Sampath, R. K. and Robert A. Young (eds.), pp. 147-268.
- Smith, Laurence E.D.; Franks, T. and Jay Melvyn (1997) Water - an Economic good ? : theory and practice, *ICID Journal*, Vol. 46 No. 2, p. 1-13.
- Solanes, Miguel (1999) Institutional and legal issues relevant to the implementation of the water markets, United Nations, ECLAC, 15 p.
- Srijantr, Thippawal, Molle, F. and C. Chompadist (1999) Profitability and yield gap of sugar cane cultivation in the Mae Klong region, *Kasetsart Journal of Agricultural Economics*.
- Strosser, Pierre (1997) Analysing alternative policy instruments for the irrigation sector, Ph.D. thesis, Wageningen University, p. 243.
- Surarerks, Vanpen (1986) Historical development and management of irrigation systems in Northern Thailand, Department of Geography, Chiang Mai University, 490 p.
- Tan-Kim-Yong, Uraivan (1995) Muang-Fai communities are for people: institutional strength and potential, Chulalongkorn University, Social Research Institute, 109 p.
- TDN (Thai Development Newsletter) (1994) Water resources management: damming the flow of power, No. 25.
- TDRI (1994) Thailand's drought crisis, *TDRI Quarterly Review*, Vol. 9 No. 1, pp. 28-29.
- TDRI (1990) Water shortages: managing demand to expand supply, 101 p.
- TDRI (2001) Water Resources Management: Policy guidelines for Thailand (draft).
- Teerink, J.R. and Masahiro Nakashima (1993) Water allocation, rights, and pricing: examples from Japan and the United States, World Bank technical Paper No 198, p. 68.
- The Economist (2000) The merit of trading quietly, August 12-18th, pp. 11-12.
- The Nation (1993) The Last Drop (Special Publication), Bangkok, 58 p.
- The Nation (1998) Pull plug on EGAT greed, water lobby urges, Surachai Chupaka, November 20
- The Nation (1998) Water greed threatens Asian farms, n.d.
- The Nation (1999) Deadlock over ADB loan resolved, June 14.
- The Nation (1999) Government to consider ADB terms, February 17.

- The Nation (1999) Last-minute change jeopardises farm loan, April 1.
- The Nation (1999) Ministry defends ADB terms on water usage, February 18.
- The Nation (1999) New \$600m farm loan gets green light, June 12.
- The Nation (1999) Overdue farm reform loan finalised. June 10.
- The Nation (1999) Pongpol to meet ADB chief to break farm loan deadlock. June 7.
- The Nation (1999) Some level of water fee is necessary. March 3.
- The Nation (1999) Thais get ultimate warning, January 8.
- The Nation (2000) Groups against farmers paying to use water, April 21.
- The Nation (2000) GSB chief urges close cooperation with aid agencies, May 6.
- The Nation (2000) Industrial water use to be targeted, June 25.
- The Nation (2000) Petipong calls for "national agenda", June 2000.
- The Nation (2000) Water-pricing test project to start soon, April 23.
- The Nation (2001) US struggles to help farmers within rules, January 10.
- Thobani, Mateen (1997) Formal water markets: why, when and how to introduce tradable water rights, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12 No. 2.
- Vermillion, D. 1996. Irrigation Management transfer : conditions for success, options for change. GRET/IIMI seminar « Les conditions de l'auto-gestion des organisations de producteurs dans les aménagements hydro-agricoles, Niamey, Niger.
- Wade, Robert (1988) The management of Irrigation Systems : how to evoke trust and avoid Prisoners' dilemma, *World Development* 16:4 (April) : 489-500.
- Wahl, R. W. (1993) Water marketing in California: past experience, future prospects. Reason Public Policy Institute, 28 p.
- Watershed (1998) People' s forum on ecology. Special issue on water: a source of life or a resource for development ? Nov. 1998., 68 p.
- Winpenny, James (1994) Managing water as an economic resource, Routledge, Development Policies Studies, 133 p.
- Winpenny, J.T. (1996) The value of water valuation, in Howsam, P. and R. C. Carter (eds.): *Water Policy: allocation and management in practice*, pp. 197-204
- Wongbandit, Amnat and J. Worapansopak (2000) Water resources allocation and practices in Thailand, ESCAP, 14 p.

Wongbandit, Amnat (1995) Water law in Thailand: constraint or facilitation for sustainable development ? in The Third Chulabhorn Science Congress, Water and Development: water is life, Bangkok, 1995.

Wongbandit, Amnat (1997) Legal Aspects, Annexe G of the report "Chao Phraya basin water resources management strategy, Binnies *et al.* (1997), 74 p.

World Bank (1993) Water Resources Management: A World Bank policy paper

World Bank (1994) Infrastructure for development, Oxford University Press

WRCS (Water Resources Consulting Services) (2000) Chao Phraya Basin Organisation Establishment Project, Final Report, World Bank, 65 p.