

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 1 มีนาคม 2534

## น้ำ ความแห้งแล้ง และภาษีชลประทาน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ทุกปีเมื่ออย่างเข้าหน้าแล้ง ชาวภาวะความแห้งแล้งจะปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นประจำ ปีนี้ก็เช่นเดียวกับปีก่อนๆ เพียงต้นเดือนกุมภาพันธ์ กรมอุตุนิยมวิทยาก็ประกาศเตือนเรื่องภัยแล้ง เนื่องจากฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ภาวะ 'ข้าวยากหมากแพง' มักจะมาตามหลังภาวะฝนแล้ง (โดยที่ข้าวในที่นี้หมายถึงธัญญาหาร และหมากในที่นี้หมายถึงผลไม้) ในปีที่มีภาวะฝนแล้งรุนแรง บางครั้งถึงกับเกิดกบฏชาวนาสันคลอนเสถียรภาพของสังคมการเมือง ดังกรณีกบฏผู้มีบุญภาคอีสาน

ความพยายามในการจัดระบบการชลประทานเพื่อให้กิจกรรมทางการเกษตรลดการพึ่งพิงดินฟ้าอากาศ แม้จะล้มเหลวในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็เริ่มตั้งไข่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่โครงการเขื่อนเจ้าพระยาเพิ่งจะปรากฏเป็นตัวตนหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง รัฐบาลได้ทุ่มเทพย์การจำนวนมากในการจัดระบบการชลประทาน แต่กระนั้นก็ตาม สภาพดินฟ้าอากาศยังคงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรม และดูเหมือนว่า ภาวะการพึ่งพิงสภาพดินฟ้าอากาศจะมิได้บรรเทาเบาบางลง ในขณะเดียวกัน ก็มีเหตุปัจจัยที่ทำให้ภาวะความแห้งแล้งมีมากขึ้น ดังเช่นการตัดไม้ทำลายป่า และการทำลายระบบนิเวศวิทยา ภาวะความแห้งแล้งจึงปรากฏเป็นข่าวได้ทุกปี แต่ยังไม่มีการศึกษาว่า ภาวะความแห้งแล้งดังกล่าวนี้ทวีความรุนแรงตามกาลเวลาหรือไม่

สำหรับเกษตรกร น้ำนับเป็นหัวใจของชีวิตทางเศรษฐกิจ การขาดแคลนน้ำจึงนำมาซึ่งภาวะแล้งเข็ญ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เกษตรกรในเขตน่าน้ำฝนตกอยู่ในสภาพอันน่าบริเวณมากกว่าเกษตรกรในเขตชลประทาน เพราะในเขตน่าน้ำฝน เกษตรกรต้องพึ่งพิงดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ในยามที่เกิดภาวะความแห้งแล้ง ความทุกข์เข็ญจะตกแก่เกษตรกรในเขตน่าน้ำฝนมากกว่าเกษตรกรในเขตชลประทาน ทั้งข้อเท็จจริงก็ยิ่งปรากฏด้วยว่า เกษตรกรในเขตชลประทานไม่เพียงแต่จะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าเกษตรกรในเขตน่าน้ำฝนเท่านั้น หากทว่ายังมีเสถียรภาพของรายได้ดีกว่าอีกด้วย

ในปัจจุบัน พื้นที่ในเขตชลประทานมีเพียงร้อยละ 17 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด การขยายพื้นที่การชลประทานด้วยการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากทั้งในด้านการเงินและด้านการเมือง ในด้านการเงิน การแสวงหาเงินกู้เพื่อสร้างเขื่อนชลประทานเป็นเรื่องยากลำบากมาก เนื่องจากการลงทุนด้านการชลประทานให้ผลตอบแทนในอัตราต่ำ การที่อัตราผลตอบแทนของเขื่อนชลประทานอยู่ในระดับต่ำนั้น ก็เป็นเพราะภาวะตกต่ำของราคาสินค้าเกษตรที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงระหว่างปี 2524-2529 ธนาคารโลก ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อการชลประทานที่สำคัญ ก็หยุดการให้กู้ด้านนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ในด้านการเมือง ประชาชนมีความรู้สึกต่อต้านการสร้างเขื่อนมากขึ้น เพราะประจักษ์ชัดแล้วว่า การสร้างเขื่อนมีผลในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งมีข้อกังขามากขึ้นว่า เขื่อนที่สร้างขึ้นนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรมจริงละหรือ

ภาวะการขาดแคลนน้ำไม่เพียงแต่จะเป็นปัญหาในเขตนาน้ำฝนเท่านั้น แม้ในเขตชลประทานก็ยังมีปัญหานี้ การขาดแคลนน้ำนำมาซึ่งความขัดแย้งในการใช้น้ำ ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 ระดับ ระดับหนึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่น อีกระดับหนึ่งเป็นความขัดแย้งภายในภาคเกษตรกรรมนั่นเอง

เขตชลประทานที่สำคัญที่สุดอยู่ในที่ราบภาคกลาง ซึ่งมีเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ 2 เขื่อน ได้แก่ เขื่อนภูมิพล (แม่น้ำปิง จังหวัดตาก) และเขื่อนสิริกิติ์ (แม่น้ำน่าน อุตรดิตถ์) นอกจากนี้ยังมีเขื่อนเก็บน้ำขนาดเล็กอีก 1 เขื่อน คือ เขื่อนก๊วลม น้ำที่ปล่อยสู่เขื่อนเจ้าพระยา (ชัยนาท) จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า มีการใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าที่เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มากน้อยเพียงใด ความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างการชลประทานกับการไฟฟ้าจะมีมากในฤดูแล้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ภาวะฝนแล้งรุนแรง น้ำที่ปล่อยสู่เขื่อนเจ้าพระยาหาได้ใช้ไปในการเกษตรทั้งหมดไม่ ส่วนหนึ่งจักต้องใช้ไปสำหรับการเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนหนึ่งต้องใช้ในการขุดดินน้ำเค็มและน้ำเสียลงสู่อ่าวไทย และอีกส่วนหนึ่งต้องใช้ไปในการผลิตน้ำประปา ส่วนที่เหลือจึงใช้ไปในการเกษตร

กรมชลประทานรายงานว่ ในฤดูแล้งปีนี้ กรมฯต้องจัดสรรน้ำประมาณวันละ 20 ล้านลูกบาศก์เมตร สำหรับการเดินเรือ 2.5 ล้านลูกบาศก์เมตร การประปา 2.5 ล้านลูกบาศก์เมตร การผลักดันน้ำเค็ม 5 ล้านลูกบาศก์เมตร และการเกษตร 10 ล้านลูกบาศก์เมตร (มติชน ฉบับวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2534)

ความต้องการน้ำประปาในกรุงเทพฯ และปริมณฑลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจ จนเป็นที่แน่ชัดว่า การผลิตน้ำประปาจากแหล่งน้ำเจ้าพระยาจะไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนในนครหลวงในปี 2540 ขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาได้ร่วมมือกันปล่อย

น้ำเสียลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาจำนวนมาก เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้น้ำชลประทานในการขุดต้นน้ำเสียลงสู่อ่าวไทยมากขึ้น ความต้องการใช้น้ำชลประทานเพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรซึ่งมีมากขึ้นนี้ ยังผลให้น้ำชลประทานเหลือสำหรับการเกษตรน้อยกว่าที่ควร การขาดแคลนน้ำชลประทานสำหรับการประกอบกิจการเกษตรในที่ราบลุ่มภาคกลางจึงกลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ ประมาณปี 2523 เป็นต้นมา กรมชลประทานต้องเริ่มจัดสรรน้ำชลประทานสำหรับการทำนาปรังในฤดูแล้ง โดยสลับกับทำนาปรังสองฝั่งคลองชลประทานฟากละปี จนเป็นจารีตการเกษตรว่า หากตำบลนี้มีโอกาสทำนาปรังในปีนี้ ฤดูแล้งปีหน้าจะต้องหันไปทำอย่างอื่น การขาดแคลนน้ำจนถึงขั้นที่มีการจัดสรรน้ำชลประทานในลักษณะดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงในปี 2523 และเกือบทุก 2-3 ปีต่อมา อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะน้ำจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ต้องผันเข้าสู่เขื่อนพิษณุโลกด้วยความผิดพลาดในการประมาณการปริมาณน้ำและความต้องการใช้น้ำเมื่อคราวสร้างเขื่อนพิษณุโลก ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้พื้นที่การชลประทานเพิ่มขึ้นเท่าที่ควรแล้ว ยังทำให้เกิดการแย่งน้ำระหว่างเขื่อนพิษณุโลกกับเขื่อนเจ้าพระยาอีกด้วย นักเศรษฐศาสตร์การเกษตรบางคนบอกผมว่า สิ่งที่เราเรียกว่า "พื้นที่เขตชลประทาน" นั้นจักต้องแยกแยะระหว่าง "เขตชลประทานที่มีน้ำ" กับ "เขตชลประทานที่ไม่มีน้ำ" ในขณะที่สถิติการเกษตรบอกแก่เราว่า เมืองไทยมีพื้นที่เขตชลประทานประมาณ 17% ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด ในจำนวนนี้อาจมีเพียงครึ่งเดียวเท่านั้นที่เป็น "เขตชลประทานที่มีน้ำ"

ภาวะการขาดแคลนน้ำในบางท้องที่ในฤดูแล้งบางปีรุนแรงถึงขั้นมีการแย่งชิงการใช้น้ำ หากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินต่อไป ในไม่ช้าอาจมีผลบั่นทอนเสถียรภาพของสังคมชนบทได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พยายามดำเนินการผลักดันผลักดันให้เกษตรกรลดการเพาะปลูกข้าวนาปรัง โดยเชื่อว่า การลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าวนาปรัง 500,000 ไร่ จะทำให้ผลผลิตข้าวนาปรังลดลงจากระดับ 5.8 ล้านตัน เหลือเพียง 3.6 ล้านตัน ซึ่งจะมีผลดีต่อราคา โดยที่ผลผลิตข้าวนาปรังส่วนใหญ่เป็นข้าวเกรดต่ำ (*The Nation*, December 26, 1990) นักเศรษฐศาสตร์การเกษตรบางคนมีความเห็นว่า การตัดสินใจในการลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าวควรจะเป็นเสรีภาพในการเลือกของเกษตรกร ไม่ควรที่รัฐบาลหรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะใช้วิธีการบังคับ เพราะไม่มีใครที่จะรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรได้ดีไปกว่าตัวเกษตรกรเอง แต่สิ่งที่กระทรวงเกษตรฯทำอยู่ทุกวันนี้ก็คือ การบีบบังคับให้เกษตรกรลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าวด้วยการปล่อยน้ำชลประทานน้อยลง

ในอีกด้านหนึ่ง กระทรวงเกษตรฯได้เรียกร้องอีกครั้งหนึ่งให้มีการจัดเก็บภาษีชลประทาน ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีชลประทานนี้ได้มีมาแต่ครั้งที่นายวันเดอริไฮเด (J.Homan van der Heide) เสนอให้รัฐบาลสยามลงทุนในโครงการชลประทานเจ้าพระยาในปี 2445 ในครั้งนั้น นายวันเดอริไฮเด เสนอให้เก็บค่าน้ำในอัตราไร่ละ 1 บาท รายงานของ

ธนาคารโลกหลายต่อหลายฉบับในเวลาต่อมาได้เสนอให้รัฐบาลไทยพิจารณาจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ด้วย กระทรวงเกษตรฯก็เคยผลักดันเรื่องนี้เช่นกัน การผลักดันที่เป็นรูปธรรมครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในปี 2526 แต่ทุกครั้งที่มีการจัดเก็บภาษีชลประทาน เป็นต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านทางการเมืองทุกครั้งไป ฝ่ายที่ต่อต้านการจัดเก็บภาษีชลประทานอ้างอิงเหตุผลในเรื่องความเป็นธรรมว่าเกษตรกรมีฐานะยากจน รัฐบาลไม่ควรจะสร้างภาระแก่เกษตรกรมากไปกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีชลประทานมักจะอ้างอิงเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรว่า การที่น้ำชลประทานเป็นสินค้าได้เปล่า โดยที่เกษตรกรไม่ต้องจ่ายราคา มีผลให้มีการใช้น้ำชลประทานอย่างฟุ่มเฟือย อันเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การเก็บภาษีชลประทานไม่เพียงแต่จะช่วยให้มีการใช้น้ำชลประทานอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังเป็นไปตามหลักการที่ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะใดของรัฐควรจะเป็นผู้รับภาระจ่ายของรัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะนั้นๆอีกด้วย ฝ่ายที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีชลประทานยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า การเก็บภาษีดังกล่าวนี้อาจเป็นผลดีต่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ เพราะเกษตรกรในเขตชลประทานมีฐานะดีกว่าเกษตรกรนอกเขตชลประทาน ระบบชลประทานได้ช่วยให้ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ที่ดินในเขตชลประทานยังมีราคาแพงกว่าที่ดินนอกเขตชลประทานอีกด้วย การจัดเก็บภาษีชลประทานจะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถนำมาขยายระบบการชลประทานอีกทอดหนึ่ง

หากการจัดเก็บภาษีชลประทานมีจุดมุ่งหมายที่จะยังผลให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐก็ต้องทำให้น้ำเป็นสินค้าที่มีราคาด้วยการเก็บภาษีจากเกษตรกร ผู้ได้รับประโยชน์จากการชลประทานของรัฐ และจะต้องจัดเก็บตามปริมาณน้ำที่ใช้ ในการนี้จำเป็นต้องติดตั้งมาตรวัดการใช้น้ำ และต้องมีการตรวจตราการใช้น้ำของราษฎรอย่างเข้มงวด การเก็บภาษีชลประทานในลักษณะดังกล่าวนี้จึงต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการ (transaction cost) จำนวนมาก และเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

หากการจัดเก็บภาษีชลประทานมีจุดประสงค์ในด้านความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ โดยที่รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับค่าใช้จ่ายด้านการชลประทานด้วยภาษีชลประทานควรจะจัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน เพราะเจ้าของที่ดินได้ประโยชน์จากระบบการชลประทานในแง่ที่ทำให้ราคาและค่าเช่าที่ดินสูงขึ้น ในการนี้ ภาษีชลประทานควรจะผสมกลมกลืนเข้ากับภาษีที่ดิน ข้อเสนอสนับสนุนให้เก็บภาษีชลประทานจากเจ้าของที่ดินยังมีเหตุผลหนักแน่นมากขึ้น เมื่อปรากฏว่ามีการใช้ที่ดินในเขตชลประทานไปใช้ในการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสนามกอล์ฟหลายแห่งใช้วิธีการอันแยบยลในการดูน้ำชลประทานไปรดหญ้าสนามกอล์ฟ

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมหรือภาษีน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำเจ้าพระยา เพราะพฤติกรรมของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ทำให้ต้องสูญเสียน้ำชลประทานในการขุดต้นน้ำเสียลงอ่าวไทยมากขึ้น พร้อมกันนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องปรับราคาน้ำประปาเพื่อให้มีการใช้น้ำประปาอย่างมีประสิทธิภาพ การเก็บภาษีชลประทานเพื่อให้ประชาชนในชนบทใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จะไม่เป็นธรรมหากไม่มีการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ เพื่อให้คนในเมืองใช้น้ำอย่างประหยัดด้วย