

## ระบบชลประทานกับการเกษตรไทย

โสภิต พงษ์รัตนานุกูล  
ดวงทิพย์ ศิริกาญจนารักษ์  
ส่วนเศรษฐกิจภาค สำนักงานภาคเหนือ

ข้อความที่ปรากฏในบทวิเคราะห์  
เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนโดยเฉพาะ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย

### บทสรุป

ด้วยสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีการแข่งขันมากขึ้น ทำให้ไทยต้องยกระดับประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันกับภายนอกได้ ซึ่งการเพิ่มประสิทธิภาพที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการพัฒนาชลประทาน เนื่องจาก “น้ำ” เป็นปัจจัยการผลิตหลัก โดยจากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมาระบบชลประทานไทยยังพัฒนาได้ไม่ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่เห็นได้ชัดคือ “ข้าว” ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจสำคัญของไทยนั้น เป็นพืชที่ต้องการใช้น้ำมากที่สุด แต่กลับมีพื้นที่เพาะปลูกที่อยู่ในเขตชลประทานน้อยกว่าคู่แข่งสำคัญอย่างเวียดนาม ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไทยมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม ไทยยังมีโอกาสในการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตอีกมาก เนื่องจากไทยยังมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นพื้นที่ชลประทานเพื่อจะเอื้อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ภาคเกษตรไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

### การพัฒนาระบบชลประทานไทย

“น้ำ” เป็นปัจจัยการผลิตหลักที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตสินค้าเกษตรกรรมของไทย ดังนั้นการพัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนศักยภาพการผลิตและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร สะท้อนจากข้อมูลสถิติที่พบว่าครัวเรือนภาคการเกษตรในพื้นที่ชลประทานมีรายได้สูงกว่าครัวเรือนที่อยู่นอกเขตชลประทานถึงประมาณ 3 เท่าตัว

ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบชลประทานมาตลอดตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง<sup>1</sup> ตามความเหมาะสมของสภาพภูมิประเทศเพื่อเป็นหลักประกันและลดความเสี่ยงจากการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรกรรม รวมทั้งตอบสนองความต้องการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม พลังงาน สาธารณูปโภค และการคมนาคม

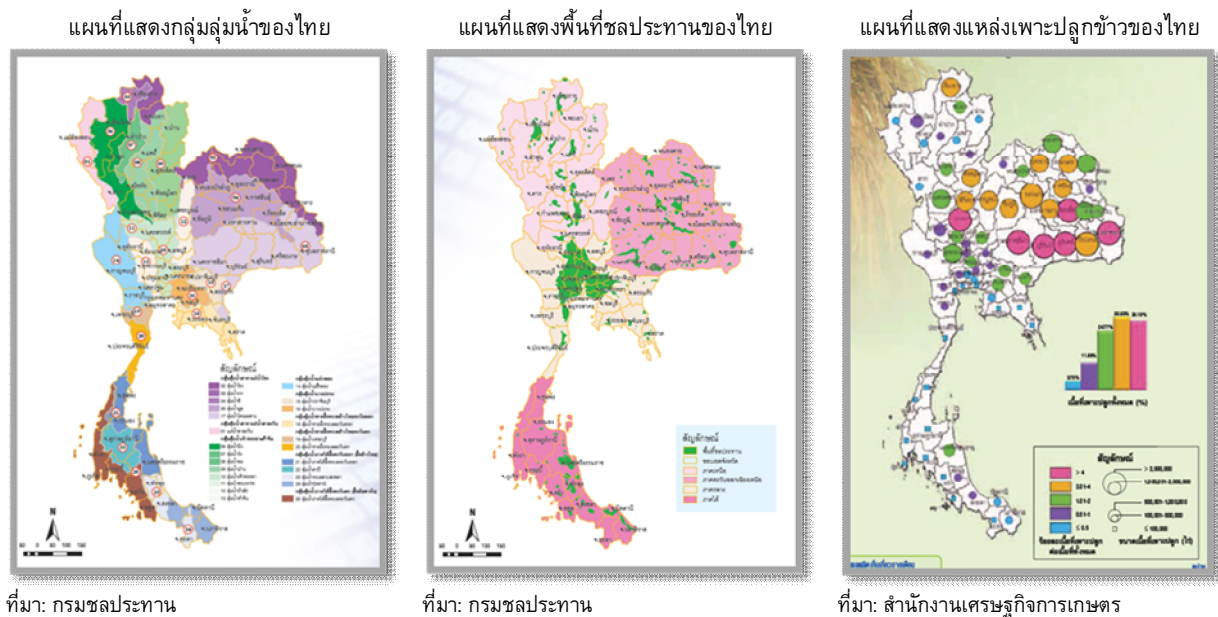
อย่างไรก็ดี จากเป้าหมายการพัฒนาประเทศสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Neo-Industrial Country: NIC) ทำให้การพัฒนาแหล่งน้ำไม่ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม จากการผลิตในภาคเกษตรที่มุ่งเน้นการผลิตเชิงพาณิชย์เพื่อตอบสนองการส่งออกที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับการขยายพื้นที่เพาะปลูกจากราคาสินค้าเกษตรที่สูงขึ้น ในขณะที่การใช้น้ำชลประทานเพื่อการเกษตรยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากเป็นงานบริการแบบให้เปล่า

<sup>1</sup> ประเภทโครงการชลประทาน แบ่งเป็น 7 ประเภท ได้แก่ (1) โครงการชลประทานขนาดใหญ่ คือสามารถเก็บกักน้ำได้มากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือมีพื้นที่อ่างเก็บน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตร หรือมีพื้นที่ชลประทานมากกว่า 80,000 ไร่ (2) โครงการชลประทานขนาดกลาง คือสามารถเก็บกักน้ำได้น้อยกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือมีพื้นที่อ่างเก็บน้ำน้อยกว่า 15 ตารางกิโลเมตร หรือมีพื้นที่ชลประทานน้อยกว่า 80,000 ไร่ (3) โครงการชลประทานขนาดเล็ก หมายถึง งานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ที่กรมชลประทานได้เริ่มก่อสร้างมาตั้งแต่พ.ศ.2520 (4) โครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน หมายถึง โครงการที่ผสมผสานระหว่างแผนด้านความมั่นคงและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็ก (5) โครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า หมายถึง โครงการที่ใช้พลังงานไฟฟ้าสูบน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม เป็นการเร่งรัดจัดปัญหาความแห้งแล้งในพื้นที่นอกเขตชลประทาน โดยการจัดตั้งสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าขึ้นที่บริเวณริมฝั่งของแม่น้ำ ที่มีน้ำบริบูรณ์ตลอดปี (6) โครงการชลประทานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และ (7) โครงการพัฒนาระบบชลประทานในระดับไร่นา หมายถึง งานกระจายน้ำจากระบบโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็ก เข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม



เมื่อพิจารณาพื้นที่เพาะปลูกข้าวนั้น พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวมากที่สุด แต่ส่วนใหญ่อยู่นอกเขตชลประทาน ทำให้การเพาะปลูกแต่ละปีต้องพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลัก จึงเป็นสาเหตุให้มีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่อยู่ในระดับต่ำเพียง 340-487 กก.ต่อไร่ ส่วนภาคเหนือนั้น แม้ว่าจะเป็นแหล่งต้นน้ำสำคัญและเป็นที่ตั้งของเขื่อนขนาดใหญ่ที่ปล่อยน้ำให้แก่ภาคเกษตร 2 เขื่อน ได้แก่เขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก และเขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ แต่ก็ยังมีการทำชลประทานน้อยกว่าภาคกลาง ทำให้มีผลผลิตเฉลี่ย 548-686 กก. ต่อไร่ เทียบกับภาคกลางที่มีผลผลิตเฉลี่ย 594-713 กก. ต่อไร่

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับเวียดนาม ซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญและผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่เป็นอันดับ 2 ของโลกรองจากไทย พบว่า เวียดนามมีพื้นที่ชลประทานร้อยละ 38 ของพื้นที่ทางการเกษตรทั้งหมด<sup>4</sup> และให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูงถึง 800 กก.ต่อไร่ เทียบกับผลผลิตเฉลี่ยทั้งประเทศของไทยที่ 436-684 กก.ต่อไร่



พื้นที่เพาะปลูกข้าวไทย จำแนกตามเขตชลประทาน

	ฤดูน้ำปี			ฤดูน้ำปรัง		
	ในเขตชลประทาน	นอกเขตชลประทาน	รวม	ในเขตชลประทาน	นอกเขตชลประทาน	รวม
รวมทั้งประเทศ	14,657,674 (100.0)	43,116,170 (100.0)	57,773,844 (100.0)	7,708,858 (100.0)	2,193,927 (100.0)	9,902,785 (100.0)
ภาคเหนือ	3,853,954 (26.3)	8,904,352 (20.7)	12,758,306 (22.1)	1,555,932 (20.2)	1,775,154 (80.9)	3,331,086 (33.6)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,251,226 (22.2)	29,751,529 (69.0)	33,002,755 (57.1)	370,752 (4.8)	287,306 (13.1)	658,058 (6.6)
ภาคกลาง	6,774,955 (46.2)	3,135,294 (7.3)	9,910,249 (17.2)	5,629,010 (73.0)	87,701 (4.0)	5,716,711 (57.7)
ภาคใต้	777,539 (5.3)	1,324,995 (3.1)	2,102,534 (3.6)	153,164 (2.0)	43,766 (2.0)	196,930 (2.0)

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปี 2549)

<sup>4</sup> ที่มา: International Rice Research Institute (IRRI) , April 23,2003

### ทิศทางการบริหารจัดการในอนาคต

จากการเห็นความสำคัญของการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน รวมทั้งการอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ สิ่งแวดล้อม และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม รวมทั้งเพื่อสร้างอาชีพและรายได้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับชุมชนนั้น รัฐบาลมีโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ในส่วนของโครงการของกรมชลประทานวงเงินรวมทั้งสิ้น 177,319.42 ล้านบาท ซึ่งประกอบด้วย 2 แผนงาน คือ (1) แผนงานปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการกระจายน้ำ พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม และประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตร วงเงินงบประมาณ 173,937.25 ล้านบาท กระจายไปทุกจังหวัดของประเทศ และ (2) แผนงานการลงทุนเพื่อการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตในระดับชุมชน และพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ วงเงินงบประมาณ 3,382.17 ล้านบาท เพื่อดำเนินการปรับปรุง ซ่อมแซมระบบชลประทานที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพในการส่งน้ำ ก่อสร้างระบบกระจายน้ำในแปลงนาเพื่อกระจายน้ำให้ทั่วถึงตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเรื่องน้ำ เพื่อการเกษตร อุปโภคบริโภคให้แก่พื้นที่การเกษตรในเขตพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ กรมชลประทานคาดว่าจะสามารถบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ชลประทานรวม 24.49 ล้านไร่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเพิ่มพื้นที่ชลประทานใหม่ได้ประมาณ 1.145 ล้านไร่ เพิ่มปริมาณน้ำเก็บกักประมาณ 682.66 ล้านลูกบาศก์เมตร และมีพื้นที่ได้รับประโยชน์ประมาณ 1.43 ล้านไร่

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากรมชลประทานพบว่าพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาเป็นพื้นที่ชลประทานของไทยมีจำนวน 60.3 ล้านไร่ ซึ่งนับว่าไทยยังมีโอกาสอีกมากในการพัฒนาระบบชลประทานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิต ซึ่งจะเอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่ภาคเกษตรไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

-----