

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มน้ำเกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง เช่น การบริหารจัดการ ป่าต้นน้ำ ป่าไม้ การจัดการดิน การจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนการจัดการทางสังคมของคนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการจากหลายหน่วยงาน/องค์กร และที่สำคัญคือผลกระทบของการจัดการที่มีต่อชุมชนซึ่งเป็นเป้าหมายของการบริหารจัดการ หลายครั้งพบว่าการบริหารจัดการไม่ตอบสนองกับความต้องการของชุมชน มีหน้าซ้ำกับก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนซึ่งลุกลามกลายเป็นความขัดแย้ง ทั้งต่อหน่วยงานด้วยกันและต่อชุมชน แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นการบูรณาการโดยให้ผู้ใช้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจะสามารถนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ น่าจะเป็นรูปแบบของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ยั่งยืน เพราะให้ผู้ใช้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้บริหารจัดการทรัพยากรน้ำเกิดขึ้นอย่างหลากหลายรูปแบบ การเชื่อมโยงระหว่างภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนและภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่ของกลุ่มน้ำยังไม่ทั่วถึง จะทำอย่างไรให้ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมตลอดกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซับซ้อนของกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะมีระบบอย่างไรล้วนเป็นคำถามที่ยังรอคำตอบ

กลุ่มน้ำปิงเป็นกลุ่มน้ำสาขาใน 8 กลุ่มน้ำสาขาหลักของกลุ่มน้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่รับน้ำฝนทั้งหมดประมาณ 34,536.83 ตารางกิโลเมตร แม่น้ำปิงมีต้นกำเนิดในทิวเขาผีปันน้ำในเขตอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ไหลจากทิศเหนือลงมาทางทิศใต้ผ่านพื้นที่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ตาก มาบรรจบกับแม่น้ำวังที่จังหวัดตาก และไหลผ่านจังหวัดกำแพงเพชร ไปบรรจบกับแม่น้ำน่านที่ปากน้ำโพ จังหวัดนครสวรรค์ มีความยาวรวมทั้งสิ้นประมาณ 740 กิโลเมตร ลำน้ำสาขาที่สำคัญ ได้แก่ แม่แตง แม่จืด แม่กว้ง แม่ขาน แม่แจ่ม รวมทั้งแม่น้ำวัง ซึ่งเป็นสาขาหลักที่ใหญ่ที่สุดด้วย (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2555) ที่ผ่านมากลุ่มน้ำปิงประสบกับปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ทั้งอุทกภัย มีสาเหตุจากฝนที่ตกหนักในบริเวณพื้นที่กลุ่มน้ำ ประกอบกับสภาพทางกายภาพของกลุ่มน้ำและกลุ่มน้ำสาขา ประสิทธิภาพการระบายน้ำของระบบลำน้ำธรรมชาติซึ่งปัจจุบันบางแห่งเกิดการตื้นเขินและจากการที่ไม่มีแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่ต้นน้ำของกลุ่มน้ำสาขาบางแห่งที่จะช่วย

เก็บกัก ผู้คนที่เข้าไปอยู่แล้วเปลี่ยนสภาพเป็นที่อยู่อาศัย หรือทำการเกษตรและการตัดไม้ทำลายป่า เป็นผลให้ประสิทธิภาพในการชะลอปริมาณน้ำหลากลดลง ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมในบางพื้นที่ ปัญหาด้านภัยแล้ง เกิดจากการผันแปรของปริมาณฝน ซึ่งเป็นสภาพที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ ส่งผลให้เกิดภาวะภัยแล้งในช่วงที่ฝนทิ้งช่วง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากแหล่งน้ำ หรือแม้แต่ในพื้นที่อยู่ติดลำน้ำสาขา หากฝนทิ้งช่วงติดต่อกันเป็นเวลานานก็จะเกิดการขาดแคลนน้ำ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาคุณภาพน้ำผิวดิน น้ำเสียชุมชน ปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ปัญหาการใช้ที่ดินเป็นต้น และปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เกิดจากการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการยังขาดเอกภาพ และมีความซ้ำซ้อนในหลายๆ หน่วยงานไม่มีการบูรณาการ และละเลยการมองในมิติของภาคประชาชน ทั้งในเรื่องความรู้ความเข้าใจในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการเกษตรจาก การผลิตไปสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ รวมทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้วางแผนในการบริหาร ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องและไม่เข้าใจในบริบทและความต้องการของชุมชนกับภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการบริหารโดยตรง ตลอดจนมิติในเชิงภูมิโนเวศวัฒนธรรม จากการศึกษาของ กรมทรัพยากรน้ำ (2555ก และ 2555ข) และสัจจา บรรจงศิริ และคณะ (2560ก และ 2560ข) ได้ศึกษาในพื้นที่ลุ่มน้ำต่างๆ ได้แก่ ลุ่มน้ำแม่กลอง ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำยม และลุ่มน้ำน่าน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554-2561 พบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไร้รูปแบบและทิศทางที่ชัดเจนโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จเป็นไปได้ยาก การบริหารจัดการที่เหมาะสมต้องมีการมีส่วนร่วม โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อสนองตอบต่อตนเอง และภารกิจของผู้เกี่ยวข้องน่าจะเป็นทางออกที่ดี และถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของหลายๆ ลุ่มน้ำ แนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมทั้งในระดับลุ่มน้ำและในระดับชุมชนจึงน่าจะเป็นทางออกในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาที่สำคัญในการนำแนวคิดเรื่องนี้มาใช้มีหลายคำถามที่ต้องการคำตอบที่ชัดเจนคือ กระบวนการมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างไร มีปัจจัยอะไรเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีข้อเสนอแนะต่อการส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมต้องทำอะไรบ้าง

ดังนั้น โครงการวิจัยครั้งนี้จึงมีขึ้นเพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมระหว่างของผู้เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การเชื่อมโยงระหว่างภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชนและภาครัฐ กลไกในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งนำไปสู่การแบ่งปัน การป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนของลุ่มน้ำ

2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย เพื่อศึกษา

2.1 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ขององค์กร สถาบัน ระดับท้องถิ่น และภาคประชาชน

2.2 ปัจจัยความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับ ลุ่มน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำปิง

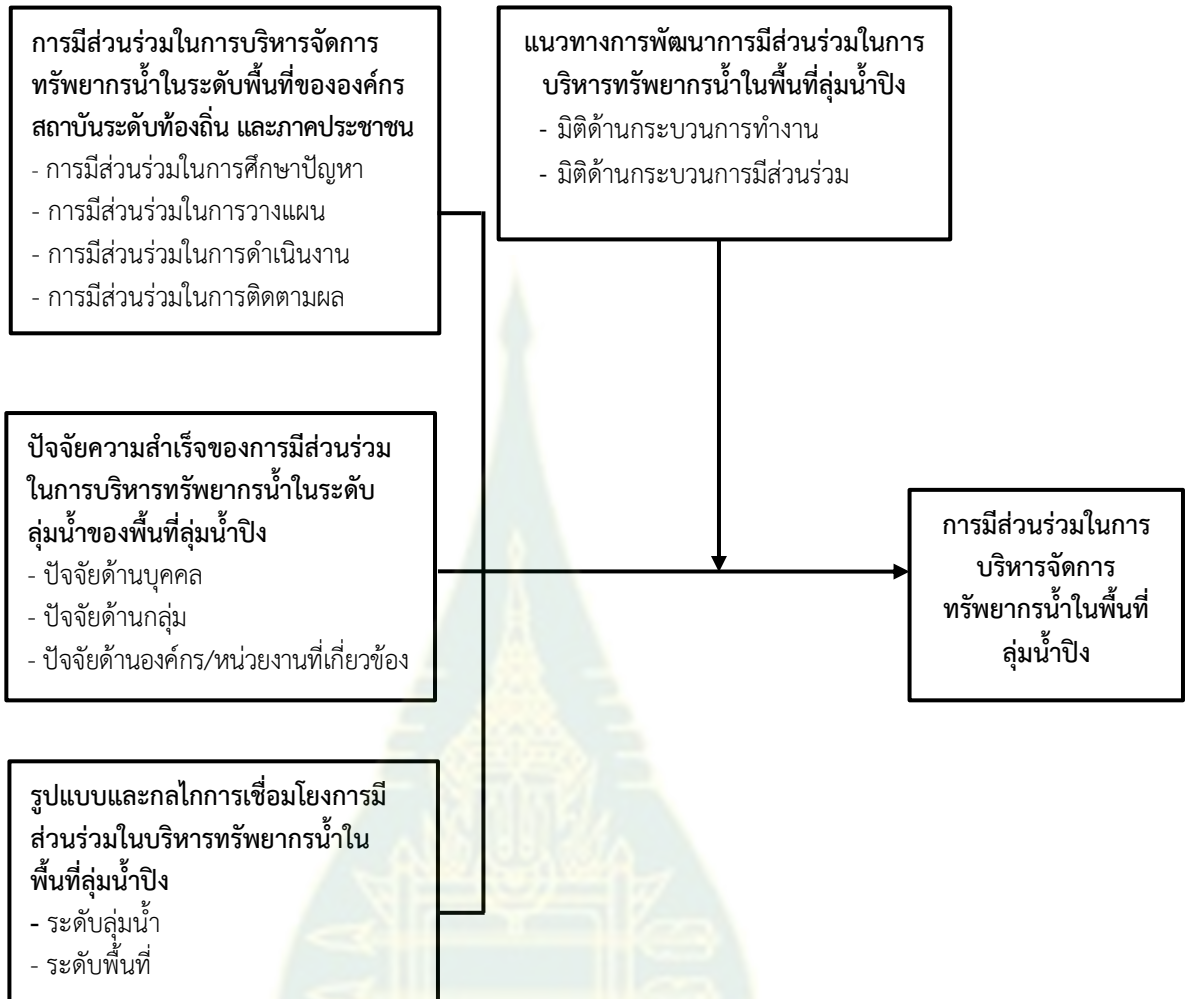
2.3 รูปแบบและกลไกการเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง

2.4 แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภาพที่ 1.1





ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านประชากร ประกอบด้วย กลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ผู้นำชุมชน คณะกรรมการลุ่มน้ำปิง คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำบริหารและวิชาการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของลุ่มน้ำปิงตอนบนและปิงตอนล่าง

4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา มีดังนี้

4.2.1 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ขององค์กรสถาบันระดับท้องถิ่น และภาคประชาชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมในการติดตามผล

4.2.2 ปัจจัยความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านกลุ่ม และปัจจัยด้านองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.2.3 รูปแบบและกลไกการเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ได้แก่ ระดับลุ่มน้ำ และระดับพื้นที่

4.2.4 แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง ได้แก่ มิติด้านกระบวนการทำงาน และมิติด้านกระบวนการมีส่วนร่วม

4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ที่ทำการศึกษาคือ พื้นที่ลุ่มน้ำปิงตอนบน ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดตาก และกำแพงเพชร เหตุผลที่เลือกพื้นที่ที่ทำการศึกษานี้ทั้ง 3 จังหวัดนี้ เนื่องจากพื้นที่ลุ่มน้ำปิงได้ไหลผ่านทั้ง 3 จังหวัดมากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละของพื้นที่ในลุ่มน้ำปิงเท่ากับ 54.22, 17.85 และ 13.39 ตามลำดับ และในส่วนของบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบ่งออกเป็นลุ่มน้ำสาขา 2 ลุ่มน้ำ คือ ลุ่มน้ำปิงตอนบน และลุ่มน้ำปิงตอนล่าง โดยกรมทรัพยากรน้ำแบ่งการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง การดำเนินการหรือการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการจัดหา การจัดสรร การพัฒนา การนำมาใช้ประโยชน์ การป้องกันและฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมทางน้ำ เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพอย่างเสมอภาคและยั่งยืน

5.2 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน (Integrated Water Resources Management: IWRM) หมายถึง การบริหารจัดการที่มีเป้าหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยใช้หลักธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของสาธารณะเพื่อประโยชน์สูงสุดทางด้านเศรษฐกิจ และประโยชน์สูงสุดทางด้านสังคม โดยไม่ทำลายระบบนิเวศที่สำคัญ

5.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง การที่กลุ่มผู้ใช้น้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิงเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหา 2) การมีส่วนร่วมในการจัดวางแผน 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และ 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามผล

5.4 ปัจจัยความสำเร็จของการมีส่วนร่วม หมายถึง ปัจจัยความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง โดยแบ่งออกเป็นปัจจัยหลัก 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านกลุ่ม และปัจจัยด้านองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.5 รูปแบบและกลไกการเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
หมายถึง เส้นทางการสื่อสารเชื่อมโยงความต้องการ/แผนงานตั้งแต่ระดับชุมชนกับองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในลุ่มน้ำปิง มี 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการเชื่อมโยงระดับลุ่มน้ำ และรูปแบบการเชื่อมโยงระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

5.6 แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง แนวทางการพัฒนาให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยแบ่งออกเป็น 2 มิติ ในด้านกระบวนการทำงาน และด้านกระบวนการมีส่วนร่วมของระดับลุ่ม และระดับพื้นที่

6. ประโยชน์ที่ได้รับ

6.1 ด้านวิชาการ ได้แนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แนวทางการเชื่อมโยงการบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำ กลไกการขับเคลื่อนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

6.2 ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและชุมชน ได้หลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม และปัจจัยความสำเร็จนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำศึกษาให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือความเสมอภาคทางสังคม หรือความยั่งยืนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.3 ด้านนโยบาย หน่วยงาน/ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมไปกำหนดเป็นนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมไปสู่การปฏิบัติได้

6.4 การเผยแพร่ นำบทความลงตีพิมพ์ในวารสารที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในฐานข้อมูล TCI หรือนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติที่มี Proceedings