

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาวิจัย

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งสถานการณ์ในปัจจุบันจะพบว่าบางปีเกิดฝนแล้ง เป็นเหตุให้น้ำในแม่น้ำลำธารมีน้อย จนไม่สามารถแบ่งปันได้ทั่วถึง หรือบางปีฝนตกชุกต่อเนื่องจนเกิดความเสียหายเนื่องจากน้ำท่วมทรัพย์สิน พื้นที่ทำการเกษตร และพื้นที่ชุมชน ตลอดจนการมีปัญหาน้ำเสียหรือมลพิษทางน้ำเกิดขึ้นในหลายท้องที่ตามมาอีกด้วย นับเป็นวิกฤตการณ์เกี่ยวกับน้ำที่เกิดขึ้น สภาพปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำที่สำคัญได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ การเกิดน้ำท่วม ทำความเสียหายแก่พื้นที่ชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรม หรือปัญหาอุทกภัย และ ปัญหาน้ำเสีย ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะใกล้เคียงกันจากทั่วทุกภูมิภาคในประเทศไทย (ปราโมทย์ ไม้กลัด, 2550) กล่าวคือ

- ภาคเหนือ พบปัญหาการขาดแคลนน้ำบางพื้นที่และตามฤดูกาล หลายพื้นที่มีปัญหาเนื่องจากมาจากอุทกภัย อันมีสาเหตุมาจากป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธารถูกทำลายไปมาก

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มักเกิดการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้ง เพราะดินเป็นทรายจึงมีการระเหยและการซึมของน้ำลงในดินมากกว่าภาคอื่น ส่วนหน้าฝนมักเกิดอุทกภัยตามบริเวณพื้นที่ลุ่มสองฝั่งลำน้ำในลุ่มน้ำต่างๆ หลายลุ่มน้ำ ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคนี้ที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน

- ภาคกลาง มีความต้องการน้ำใช้ทำการเกษตรจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้ง ในขณะที่หน้าฝนมักเกิดอุทกภัยตามบริเวณที่ลุ่มของลุ่มน้ำเจ้าพระยาในเขตหลายจังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานคร อีกทั้งแม่น้ำเจ้าพระยาดอนล่าง แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง มีปัญหาด้านน้ำเสียซึ่งนับว่ามีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี เพราะเป็นย่านอุตสาหกรรมและมีชุมชนหนาแน่น

- ภาคตะวันออก ปัญหาหลักที่พบคือการขาดแคลนน้ำในแหล่งชุมชนริมฝั่งทะเลที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และย่านนิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ

- ภาคใต้ มีปัญหาขาดแคลนน้ำบางท้องที่ ปัญหาคุณภาพน้ำจากดินเปรี้ยวและน้ำเค็ม ปัญหาเรื่องน้ำที่สำคัญของภาคนี้ คือการเกิดน้ำท่วมฉับพลันที่อาจเกิดขึ้นตามจังหวัดต่างๆ เนื่องจากฝนที่ตกชุกและป่าไม้ต้นน้ำลำธารถูกบุกรุกทำลายไปมากนั่นเอง

จากสภาพปัญหาข้างต้น กล่าวได้ว่ามีสาเหตุใหญ่อยู่ 2 ประการคือ มาจากสภาพตามธรรมชาติของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งความผันแปรของฝนที่ตกในฤดูต่างๆ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติที่อยู่เหนือการควบคุม และอีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นปัญหาสำคัญคือ สาเหตุเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ที่มีการใช้อย่างขาดจิตสำนึก และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นสาเหตุที่สำคัญและสามารถบริหารจัดการได้ โดยพิจารณาว่าทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องมีการบริหารจัดการทั้งปริมาณและคุณภาพอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และชุมชนท้องถิ่นในลุ่มน้ำ ควรต้องร่วมกันทบทวนและปรับปรุงกระบวนการจัดการน้ำให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่

ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการศึกษาวิจัย เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในยุทธศาสตร์การวิจัยประเด็นด้านการจัดการน้ำ (พ.ศ. 2555-2559) (กรมทรัพยากรน้ำ, 2558) ได้กำหนด

วิสัยทัศน์การวิจัยไว้ว่า “บริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ โดยมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างยั่งยืนด้วยงานวิจัย” ประกอบด้วย พันธกิจการวิจัย 4 ข้อ คือ 1) บริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึงเป็นธรรมและยั่งยืน 2) พัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพให้มีความสมดุล 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการ พัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ และ 4) ป้องกันและบรรเทาภัยที่เกิดจากน้ำ เห็นได้ว่าพันธกิจของยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญในประเด็นด้านการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นไปในการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายตามศักยภาพของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อกระจายการรับประโยชน์อย่างทั่วถึงเป็นธรรม เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดการบูรณาการของภาคส่วนต่างๆ นับเป็นเงื่อนไขในการสัมฤทธิ์ผลที่สำคัญอันเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า เกิดจากการพัฒนาแบบแยกส่วน แนวทางแก้ไขและบรรเทาปัญหาดังกล่าวให้ได้ผลอย่างสัมฤทธิ์และยั่งยืนมีหลายวิธี แนวทางหนึ่งก็คือ แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม เป็นการบูรณาการโดยใช้หลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน เอกชน และภาคประชาสังคม โดยแต่ละภาคส่วนต่างต้องทราบบทบาทหน้าที่ของตน เมื่อเป็นดังนี้แล้วคาดว่าจะสามารถนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ อย่างไรก็ตามการนำแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในทางปฏิบัติแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำต่างก็มีบริบทที่แตกต่างกัน

ในกรณีของกลุ่มน้ำน่านซึ่งตั้งอยู่ทางภาคเหนือของประเทศไทย มีพื้นที่ลุ่มน้ำรวมทั้งสิ้น 34,682.04 ตร.กม. พื้นที่ครอบคลุม 11 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร พะเยา แพร่ น่าน เลย สุโขทัย อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ และนครสวรรค์ ลักษณะลุ่มน้ำวางตัวตามแนวทิศเหนือ-ใต้ ตั้งอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 15°42' เหนือ ถึง เส้นรุ้งที่ 18°37' เหนือ และระหว่างเส้นแวงที่ 99° 51' ตะวันออก ถึงเส้นแวงที่ 101°21' ตะวันออก มีทิศเหนือของลุ่มน้ำติดกับลุ่มน้ำโขง ทิศใต้ติดกับลุ่มน้ำเจ้าพระยา ทิศตะวันออกติดกับลุ่มน้ำโขง และลุ่มน้ำป่าสัก และทิศตะวันตกติดกับลุ่มน้ำน่าน (สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร, 2555) แม่น้ำน่านมีต้นกำเนิดมาจากเทือกเขาหลวงพระบาง ซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตแดนไทย-ลาว มีความสูง อยู่ในระดับ 220 ม.รทก. จากนั้นไหลผ่านที่ราบระหว่างหุบเขาในเขตอำเภอเมือง และอำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน หุบเขาทางด้านตะวันตกและตะวันออกทั้งสองด้านนี้เป็นต้นกำเนิดของลำน้ำสาขาหลายสาย ที่ราบบริเวณนี้ จะมีระดับความสูงประมาณ 180-220 ม.รทก. จากนั้นแม่น้ำน่านจะไหลผ่านหุบเขาสูงชันที่เก็บน้ำสรีกิติ พื้นที่ตอนล่างของลุ่มน้ำน่านจะเป็นที่ราบสองฝั่งแม่น้ำซึ่งจัดได้ว่าเป็นทุ่งราบผืนใหญ่ที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย จากจังหวัดพิษณุโลก แม่น้ำน่านจะไหลเคียงคู่กับแม่น้ำยมลงมาจนบรรจบกันที่อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ จากนั้นไหลผ่านบึงบอระเพ็ดทางฝั่งซ้ายก่อนจะบรรจบกับแม่น้ำปิง ที่อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของแม่น้ำเจ้าพระยา

สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (2555) ได้วิเคราะห์สถานการณ์ลุ่มน้ำน่าน โดยสรุปพบว่า พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำน่านยังมีสภาพป่าไม้อยู่หนาแน่น มีแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ ชาวบ้านมีการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำและองค์กรท้องถิ่นให้การสนับสนุนในการจัดการ รวมทั้งมีการส่งเสริมการอนุรักษ์ต้นน้ำ ลุ่มน้ำน่านประสบกับปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาด้านอุทกภัย ปัญหาการเกิดน้ำท่วมและอุทกภัยโดยทั่วไปมีสาเหตุมาจากฝนตกหนักในพื้นที่ลุ่มน้ำ ปัญหาด้านภัยแล้ง ส่วนใหญ่เกิดจากภาวะฝนทิ้งช่วงเป็นเวลายาวนาน ส่งผลกระทบต่อพื้นที่การเกษตรนอกเขตชลประทาน ปัญหาด้านสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง เช่น ตลิ่งพัง ขยะมูลฝอย ลำน้ำต้นเขินจากตะกอน และปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำ จากสภาพการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำน่านที่ผ่านมา พบว่าการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการยังขาดเอกภาพ และมีความซ้ำซ้อนในหลายๆ ประเด็น และขาดการบูรณาการจากผู้เกี่ยวข้อง และละเลยการมองในมิติของภาคประชาชน ทั้งในเรื่องการขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากน้ำ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการเกษตรจาก

การผลิตแบบยังชีพไปสู่การผลิตเชิงพาณิชย์ รวมทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้วางแผนและผู้ได้รับผลกระทบ ตลอดจนมิติในเชิงภูมิวิเทศวัฒนธรรม การขาดองค์กรที่เข้มแข็งในการบริหารจัดการ การจัดสรรน้ำที่ไม่เป็นธรรม ไม่มีแหล่งน้ำต้นทุนที่เพียงพอให้เกิดการแย่งชิงน้ำ

ดังนั้น โครงการวิจัยครั้งนี้จึงมีขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนของกลุ่มน้ำ

## 2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย เพื่อ

2.1 ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ขององค์กร สถาบันระดับท้องถิ่น และภาคประชาชน

2.2 ศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมในระดับกลุ่มน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน

2.3 พัฒนารูปแบบการเชื่อมโยงและกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นสู่ระดับสูงขึ้นไป

2.4 ศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม

## 3. ขอบเขตด้านเนื้อหาของโครงการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านประชากร ประกอบด้วย ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ลุ่มน้ำน่าน ผู้แทนจากคณะกรรมการและอนุกรรมการลุ่มน้ำ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 9 กรมทรัพยากรน้ำ กรมเจ้าท่า และสภาเกษตรกร

### 3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา มีดังนี้

3.2.1 กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ สภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวย บทบาทภาระหน้าที่ขององค์กร/สถาบัน และเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ

3.2.2 การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การศึกษาปัญหา การจัดทำแผน การดำเนินงาน การควบคุมกำกับติดตาม และการรับผลประโยชน์

3.2.3 ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ปัจจัยภายในและภายนอก

3.2.4 แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ แนวทางการพัฒนากลุ่มและระหว่างกลุ่มชาวบ้าน และระหว่างองค์กรชุมชน ภาครัฐ ภาคเอกชน

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ที่ทำการศึกษาคือ พื้นที่ลุ่มน้ำล่าง ได้แก่ จังหวัดพิจิตร อุตรดิตถ์ พิษณุโลก และน่าน

## 4. นิยามศัพท์เฉพาะ

**4.1 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม** หมายถึง การดำเนินการหรือการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการจัดการ การพัฒนา การจัดสรร การใช้ประโยชน์ การป้องกันและฟื้นฟูมลภาวะทางน้ำ เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพอย่างเสมอภาคและยั่งยืน

**4.2 กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม** หมายถึง บริบทที่มีความเหมาะสมในการจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำ มี 3 องค์ประกอบ ดังนี้

**4.2.1 องค์ประกอบที่ 1 สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย (Enabling Environment)** หมายถึง สภาพแวดล้อมที่ใช้การกำหนดกรอบกว้างๆ ของนโยบายรัฐ การออกกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในด้านนี้มีส่วนประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ นโยบาย/ยุทธศาสตร์ กฎหมาย และการสนับสนุนงบประมาณหรือแรงจูงใจ

**4.2.2 องค์ประกอบที่ 2 บทบาทภาระหน้าที่ขององค์กร/สถาบัน (Institution Roles)** หมายถึง บทบาทเชิงสถาบันเป็นการกำหนดหน้าที่ระดับการบริหารผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับต่างๆ ซึ่งบทบาทเชิงสถาบันในด้านนี้ สามารถแยกเป็นส่วนประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ กรอบการจัดการองค์กร การเสริมสร้างและพัฒนาสมรรถนะองค์กรและระบบต่างๆ

**4.2.3 องค์ประกอบที่ 3 เครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ (Management Instruments)** หมายถึง กฎระเบียบ การดำเนินงาน และทางเลือกในการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในการบริหารจัดการ แบ่งเป็น 8 ด้าน คือ 1) การประเมินทรัพยากรน้ำ 2) แผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน 3) ประสิทธิภาพการใช้น้ำ 4) เครื่องมือสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม 5) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง 6) เครื่องมือกำกับดูแล 7) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ และ 8) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้

**4.3 การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำ** หมายถึง การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหา 2) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผน 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และ 4) การมีส่วนร่วมในการควบคุม กำกับ ติดตาม

**4.4 รูปแบบการเชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม** หมายถึง เส้นทาง การสื่อสารเชื่อมโยงความต้องการ/แผนงานตั้งแต่ระดับชุมชนกับองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในลุ่มน้ำน่าน มี 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการเชื่อมโยงจากระดับชุมชนสู่ระดับที่สูงขึ้น และรูปแบบการเชื่อมโยงระหว่างองค์กร/หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

**4.5 กลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ** หมายถึง องค์กร/หน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ได้แก่ กลุ่มจัดการน้ำชุมชน คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำระดับตำบล คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำจังหวัด เครือข่ายจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ คณะทำงานลุ่มน้ำสาขา คณะอนุกรรมการลุ่มน้ำน่านและวิชาการ คณะกรรมการลุ่มน้ำน่าน และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

**4.6 แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม** หมายถึง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมในกลุ่มและระหว่างกลุ่มชาวบ้าน ระหว่างองค์กรชุมชน ภาครัฐ ภาคเอกชน อนุกรรมการ และกรรมการลุ่มน้ำ

## 5. ประโยชน์ที่ได้รับ

5.1 ได้รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วมของกลุ่มน้ำน่านที่สามารถนำไปต่อยอดในการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

5.2 ได้แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบมีส่วนร่วม ทั้งในระดับท้องถิ่น โดยภาคประชาชน และระดับนโยบายโดยภาครัฐ ภาคเอกชน คณะกรรมการลุ่มน้ำ ร่วมกับภาคประชาชน

5.3 ได้ทราบปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ความเสมอภาคทางสังคม และความยั่งยืนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือทุกด้าน