

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยการขับเคลื่อนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานของประเทศสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาพื้นที่ลุ่มน้ำวัง เป็นงานวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานและกำหนด key success factor ของการบริหารจัดการฯในระดับลุ่มน้ำของพื้นที่ลุ่มน้ำวัง 2) ศึกษากระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานในระดับพื้นที่ ขององค์กร/สถาบันระดับท้องถิ่นที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ และแนวทางการเชื่อมโยงการบริหารจัดการฯของระดับท้องถิ่นสู่ระดับสูงขึ้นไป และ 3) พัฒนาชุดเครื่องมือสู่การปฏิบัติด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานของพื้นที่ลุ่มน้ำวัง โดยใช้แนวทางการศึกษาวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่ประกอบด้วย การใช้แบบสอบถามต่อกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษา การสัมภาษณ์เจาะลึกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดสัมมนา 4 ครั้ง ตลอดจนการจัดเวทีชาวบ้านเพื่อถอดบทเรียนกรณีศึกษาพื้นที่ประสบปัญหาและให้ความสำคัญในการจัดการน้ำ รวมทั้งการจัดสัมมนาเพื่อทดสอบตัวแบบที่ได้จากการจัดเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า สภาพภูมิประเทศในพื้นที่ลุ่มน้ำวังตอนบนเป็นเทือกเขาและมีที่ราบในหุบเขา โดยพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตจังหวัดลำปาง และจังหวัดตาก ลักษณะลุ่มน้ำวางตัวตามแนวเหนือใต้ แม่น้ำวังมีต้นกำเนิดจากเทือกเขาผีปันน้ำไหลผ่านหุบเขาที่อำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง แล้วไหลลงทางทิศใต้เข้าสู่ที่ราบ จังหวัดตาก ก่อนจะบรรจบกับแม่น้ำปิงที่บ้านปากวัง อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก ลุ่มน้ำวังมีพื้นที่ประมาณ 10,791 ตารางกิโลเมตร หรือ 6,744,375 ไร่ มีความยาวตามลำน้ำประมาณ 460 กิโลเมตร ลุ่มน้ำวังมี 7 ลุ่มน้ำสาขา 19 ลุ่มน้ำย่อย แต่เดิมพื้นที่ลุ่มน้ำส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าทั้งการทำสัมปทานไม้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ และการบุกรุกโดยนายทุนและชาวบ้าน ผลที่ตามมาทำให้พื้นที่ป่าลดลงเป็นจำนวนมาก ฝนที่ตกลงมาในช่วงฤดูฝนไม่มีป่าดูดซับน้ำและช่วยชะลอความแรงของกระแสน้ำ ประกอบกับลักษณะของลุ่มน้ำที่มีความลาดชันจากพื้นที่ต้นน้ำไปยังพื้นที่ท้ายน้ำ ก่อให้เกิดการหลากของน้ำเข้าท่วมบ้านเรือนและพื้นที่การเกษตรที่อยู่สองฝั่งของลำน้ำ แม้จะมีเขื่อนกัวคอกหมา และเขื่อนกัวลมแต่ก็ยังไม่สามารถบรรเทาปัญหาน้ำท่วมหลากที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากมีปริมาณกักเก็บน้ำค่อนข้างน้อย ทำให้ปริมาณน้ำส่วนเกินที่เขื่อนทั้งสองจะรับได้ไหลออกไปยังพื้นที่ท้ายน้ำ ส่งผลให้ในช่วงฤดูแล้งปริมาณน้ำที่กักเก็บไว้ในพื้นที่ทั้งในเขื่อนและลำน้ำมีปริมาณน้อย ทำให้พื้นที่ที่อยู่นอกเขตชลประทานต้องประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อทำการเกษตรหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้พื้นที่ที่อยู่ในเขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่น เช่น ตัวเมืองลำปาง เทศบาลเกาะคา มีปริมาณน้ำไม่เพียงพอที่จะช่วยผลักดันน้ำเสียที่เกิดจากชุมชน

สภาพปัญหาโดยรวมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมายังไม่สามารถดำเนินการกิจเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงต่อเป้าหมาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการมีการบริหารแบบแยกส่วนตามภารกิจของหน่วยงานที่ขาดการบูรณาการทำงานร่วมกัน กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการน้ำและขาดการบังคับใช้อย่างเหมาะสม

มุมมองการทำงานของหน่วยงานมุ่งไปที่ลักษณะทางกายภาพเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูลุ่มน้ำโดยเน้นไปที่ การก่อสร้างเป็นหลัก หรือการดำเนินการที่ไม่ได้มองบริบทของชุมชน เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ชุมชน โครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต ความเชื่อ ขนบธรรมเนียม ประเพณีวัฒนธรรม ส่งผลให้การแก้ปัญหาอย่างไม่ ตอบโจทย์ของการใช้ทรัพยากรน้ำในภาคต่างๆ

จากการศึกษาโดยการวิเคราะห์ประสิทธิผล และปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานของกลุ่มน้ำวัง พบว่า ประสิทธิผลด้านหลักธรรมาภิบาล ในส่วนของชุมชน มีการกำหนดกฎระเบียบ/ข้อตกลงที่มาจาก การยอมรับ สอดคล้องกับสภาพสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิต เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยมีการบังคับใช้แบบค่อยเป็นค่อยไป มีการกำหนดสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน ทุกคนรู้ในบทบาทหน้าที่ของตนเอง การแทรกแซงสิทธิการจัดการทรัพยากรของชุมชนจากภายนอกมีน้อย ในส่วนของกฎหมายที่กำหนดโดยภาครัฐค่อนข้างล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับชุมชน แต่ภาครัฐยังยอมรับ สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรของชุมชน ประสิทธิผลด้านการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ในส่วน ของชุมชนทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ตั้งแต่การกำหนด นโยบาย แผนงาน การกำหนดและปรับปรุงกฎ ระเบียบ การมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้ โดยไม่คำนึงถึง เพศ อายุ และการมีส่วนร่วม ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล กลุ่ม ชุมชน เครือข่าย ส่วนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับ ภาครัฐ ชุมชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย ประสิทธิผลด้านประโยชน์สูงสุดทางด้านเศรษฐกิจ พบว่า ชุมชนมีการกำหนดให้ทุกคนใช้น้ำอยู่ในระดับเหมาะสม มีการจัดการน้ำเชิงพาณิชย์ มีการกำหนดราคาค่า น้ำและค่าบริการ ส่วนการกำหนดค่าความเสียหายต่อการเกิดมลพิษได้มีกำหนดไว้แล้วในกฎหมาย การอุดหนุนและสร้างสิ่งจูงใจภาครัฐได้มีการดำเนินการโดยจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนามาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ส่วนภาคเอกชนเข้ามาเสริมการทำงานของภาคประชาชนในบางช่วงเวลา ประสิทธิผล ด้านประโยชน์สูงสุดทางด้านสังคม พบว่า ชุมชนมีการดำเนินการในหลายรูปแบบเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ให้กับชุมชน เช่น มีหลักสูตรท้องถิ่น มีวัฒนธรรม ประเพณี มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีการติดต่อสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ และมีกลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ประสิทธิผลด้านการไม่ทำลายระบบนิเวศที่ สำคัญ พบว่า ในส่วนของชุมชนมีการบริหารจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า แบบองค์รวมที่มองเรื่อง ความสัมพันธ์ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับทรัพยากรอื่น ทั้งนี้ ได้มีการกำหนด กฎ ระเบียบ ที่ครอบคลุม อย่างรอบด้าน สำหรับปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำวัง พบว่า มีปัจจัยที่ สำคัญ 3 ปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยแรก สภาพแวดล้อมที่อำนวย ได้แก่ ยุทธศาสตร์และแผนงานในการบริหาร จัดการลุ่มน้ำที่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง กฎ ระเบียบ ข้อตกลงร่วมของชุมชนมาจากประเพณี วัฒนธรรม และการยอมรับในสิทธิการใช้น้ำของบุคคลอย่างทั่วถึง เท่าเทียม ทำให้เกิดการยอมรับ แต่ต้อง มีการสนับสนุนด้านการเงิน และแรงจูงใจ จึงจะทำให้การบริหารจัดการน้ำเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่สอง บทบาท/ภาระหน้าที่ขององค์กร/สถาบัน องค์กร/สถาบัน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำทั้งในประเทศและต่างประเทศ ภาครัฐและภาคประชาสังคม ต้องมีการสร้างความร่วมมือ และบูรณาการการทำงานร่วมกัน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน ตลอดจนการควบคุม

ประเมินผล ปัจจัยสุดท้าย เครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ ประกอบด้วย การมีระบบการประเมินทรัพยากรน้ำทั้งในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ และการบริหาร การมีแผนบริหารจัดการที่มาจากความร่วมมือ ที่คำนึงประสิทธิภาพการใช้น้ำ การบริหารจัดการอุปสงค์ และอุปทาน รวมทั้งมีแผนบริหารจัดการ ความเสี่ยงที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การมีเครื่องมือทางสังคม เช่น ข้อกำหนด กฎ ระเบียบ กลไกแก้ไขปัญหาคัดแย้ง หลักสูตรท้องถิ่น การมีเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การกำหนดค่าความเสียหายต่อมลพิษ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดการน้ำเชิงพาณิชย์ และการมี เครื่องมือสำหรับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ โดยมีเสาหลักที่เป็นเครื่องค้ำจุนระบบการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมาย/กฎระเบียบที่เหมาะสม นโยบายและแผนการจัดการ กรรมการ/ คณะทำงานและกลไกการขับเคลื่อน การบูรณาการองค์กร/กิจกรรม ความรู้ภูมิปัญญาเทคโนโลยีเครื่องมือ การสนับสนุนทรัพยากร ฐานข้อมูล และการจัดการทรัพยากรป่าไม้

จากบทเรียนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ผ่านมาที่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการของ ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้หลายชุมชนที่ประสบกับปัญหาด้านทรัพยากรน้ำเกิดการรวมกลุ่ม กันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว การดำเนินการของชุมชนเพียงแต่มีความเข้าใจในรากเหง้าของปัญหาและ ความต้องการของชุมชนแต่ก็มีหลายเรื่องที่ชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากได้รับ การส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐจะทำให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ จากการ จัดเวทีชาวบ้านในชุมชนที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ และการสัมมนากับผู้เกี่ยวข้องหลายครั้ง ได้ ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเชื่อมโยงเพื่อสื่อสารหรือเป็นกลไกหนึ่งเพื่อสะท้อนปัญหาและความ ต้องการตลอดจนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย โดยการจัดตั้งคณะผู้บริหารจัดการเครือข่าย กลุ่มน้ำวัง(แกนหมุน)ที่มาจากตัวแทนกลุ่มหรือเครือข่ายภาคประชาชน เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงจาก ระดับท้องถิ่นชุมชนหรือกลุ่มผู้ใช้น้ำไปสู่คณะอนุกรรมการ 7 กลุ่มน้ำสาขา และเชื่อมโยงไปสู่คณะอนุกรรมการ บริหารลุ่มน้ำวังและวิชาการ และคณะกรรมการลุ่มน้ำวังตามลำดับ

สำหรับการศึกษาชุดเครื่องมือ (Tool Box) ตามแนวคิด IWRM ของ GWP และเปรียบเทียบกับ ชุดเครื่องมือซึ่งค้นพบในพื้นที่ประสบปัญหา ที่สามารถใช้ปฏิบัติเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมี ผลสัมฤทธิ์ พบว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 องค์ประกอบ องค์ประกอบแรกการบูรณาการการทำงานของ หน่วยงาน/องค์กรภาครัฐและท้องถิ่น ได้แก่ การบูรณาการการทำงานของหน่วยงาน การมีส่วนร่วมในการ ดำเนินกิจกรรม และการสนับสนุนทรัพยากรจากหน่วยงานองค์กรในทุกระดับ องค์ประกอบที่สองการ บริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับองค์กร/ภาคประชาสังคม ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่มาจากตัวแทนจาก ทุกภาคส่วน นโยบาย/ยุทธศาสตร์/แผนขององค์กรจากการมีส่วนร่วมที่เชื่อมโยงทุกระดับ ฐานข้อมูล สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เครื่องมือควบคุม กำกับดูแล ระบบการประเมินประกอบด้วย ตัวชี้วัดและการประเมินผลกระทบด้านต่างๆ

จากการศึกษาเกี่ยวกับบริบทลุ่มน้ำวัง ปัจจัยความสำเร็จ เสาหลัก แนวทางการเชื่อมโยงจาก ระดับท้องถิ่นสู่ระดับที่สูงขึ้น และชุดเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มน้ำวัง ทำให้ได้ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกลุ่มน้ำวัง ดังนี้ 1) แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์

๙

โดยการจัดทำแผนอนุรักษ์ป่าและต้นน้ำ มีการรวมกลุ่มในการจัดการน้ำในชุมชน และการบริหารจัดการ
ป่าต้นน้ำอย่างเป็นระบบ 2) แนวทางการเพิ่มศักยภาพในชุมชน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการ
น้ำ มีการจัดเวทีผู้นำ การให้ความรู้ที่สามารถจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน และการสร้างอาชีพของชุมชน
กับการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ 3) แนวทางการบูรณาการในภาคี โดยการบูรณาการแผนและการ
ประสานความร่วมมือระหว่างภาคีภาครัฐ การสนับสนุน การติดตามและประเมินผล 4) แนวสุดท้ายโดย
การวิจัยแบบมีส่วนร่วม การจัดการฐานข้อมูล/ความรู้ การประชาสัมพันธ์ และการสร้างเครือข่าย

คำสำคัญ : การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน ผู้นำวัง ปัจจัยความสำเร็จ เสาหลัก

ชุดเครื่องมือ แนวทางการเชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ