

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

จากสภาพภูมิประเทศ ที่ตั้ง และภูมิอากาศ ประเทศไทยอาจกล่าวโดยรวมได้ว่า เป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ แต่จากการขยายตัวของประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ล้วนทำให้ความต้องการใช้น้ำขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และในขณะที่โดยธรรมชาติแล้วปริมาณน้ำฝนและการกระจายตัวของน้ำทำมีความไม่สม่ำเสมอ ทำให้ประสบปัญหาเรื่องน้ำอยู่เป็นประจำ เช่น ภัยแล้ง อุทกภัย น้ำเสีย และคาดได้ว่าจะเพิ่มมากขึ้น ประเด็นเหล่านี้เองนำมาซึ่งข้อวิตกเกี่ยวกับปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีปริมาณจำกัด และก่อปัญหาขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำภาคต่างๆ ปัญหาเหล่านี้หากไม่มีแนวทางการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้ความรุนแรงขึ้นในอนาคต

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นได้มีการวิเคราะห์สาเหตุและมีข้อสรุปไว้แล้วว่า เป็นส่วนของผลพวงจากการบริหารจัดการน้ำในอดีต ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเป็นส่วนๆ ตามภาคผู้ใช้น้ำ (Sectoral Approach) ขาดการประสานงาน กระจัดกระจาย นอกจากนั้นการบริหารจัดการยังใช้โครงสร้างสถาบันแบบรวมศูนย์หรือกำกับจากข้างบน (Top – Down Approach) รวมทั้งแนวความคิดการจัดการน้ำในอดีตมาจนถึงปัจจุบันเป็นแนวคิดที่เน้นการ “ จัดหา ” น้ำให้มากขึ้นตามความต้องการที่เพิ่มขึ้น หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับน้ำที่สำคัญๆ ล้วนมุ่งที่จะแก้ปัญหาและบริหารจัดการน้ำจากมุมมองทางด้าน อุปทาน (Supply-Side Management) แนวทางการบริหารจัดการเช่นนี้ในสมัยแรกๆ อาจเป็นแนวทางที่เหมาะสม แต่เมื่อเวลาผ่านไป น้ำต้นทุนที่จะหามาเก็บ กลับหายากขึ้น การสร้างเขื่อนเพื่อเป็นแหล่งเก็บกักน้ำทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมสูง ดังนั้นจึงจำเป็นที่ผู้บริหารจัดการน้ำในปัจจุบันและในอนาคตจะต้องหาแนวคิดและกระบวนการใหม่ๆ เพื่อมาจัดการทรัพยากรน้ำให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมถึงต้องหาวิธีการที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด (Stakeholders) ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินการตามแผนเป็นองค์รวม แบบผสมผสาน (บูรณาการ) (Integrated Water Resources Management, IWRM) โดยไม่มีการแบ่งแยก ระหว่างภาคการใช้ หน่วยงาน และองค์กรต่างๆ

ลุ่มน้ำมูล เป็นลุ่มน้ำที่มีความสำคัญทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นแหล่งน้ำที่มีความสำคัญต่อจำนวนประชากร ความเป็นอยู่ของประชาชน และกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การอุปโภค บริโภค การเกษตร อุตสาหกรรม เป็นต้น และด้วยข้อจำกัดและปัญหาด้านกายภาพ ด้านสังคม

และด้านนโยบาย ล้วนแต่เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาลุ่มน้ำ รวมทั้งได้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้นแล้วในอดีตและยังคงต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน จึงถูกหยิบยกขึ้นเป็นกรณีศึกษา เพื่อที่จะหาแนวทางในการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจากทิศทางการบริหารจัดการน้ำภายใต้กรอบต่างๆ ได้แก่

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีภารกิจหลักรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยปัจจุบันสำนักงานฯ อยู่ระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 ที่ได้มอบหมายให้สำนักงานฯ เตรียมการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เพื่อให้เป็นแผนที่ดี สมบูรณ์ และครบถ้วนทุกมิติ ทั้งข้อมูลในระดับหน่วยงาน และข้อมูลเชิงลึกในระดับรากหญ้า

ก) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

ประเทศไทย ได้ดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาตามลำดับ สำหรับยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผน 9 นั้น กำหนดให้การบริหารจัดการน้ำ เน้นความสำคัญ 2 เรื่อง คือ การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน โดยเร่งรัดการสร้างกลไกให้เกิดความสมดุลของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้ทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ ที่มีประชาชน ชุมชน องค์กรในท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าร่วมกำกับดูแล และจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM)

ข) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไทยระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 จำเป็นต้องวางยุทธศาสตร์ให้คนและสังคมไทยสามารถปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างรู้เท่าทัน ภายใต้หลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยให้ความสำคัญกับการพึ่งตนเอง การมีภูมิคุ้มกัน และการสร้างสมดุลของการพัฒนาให้เกิดขึ้นในทุกมิติ ควบคู่ไปกับการนำทุนที่มีอยู่แล้วในสังคมไทยทั้งทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาใช้ให้เกิดประโยชน์ และเสริมสร้างให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือ พื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่าง สมดุลและยั่งยืน

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

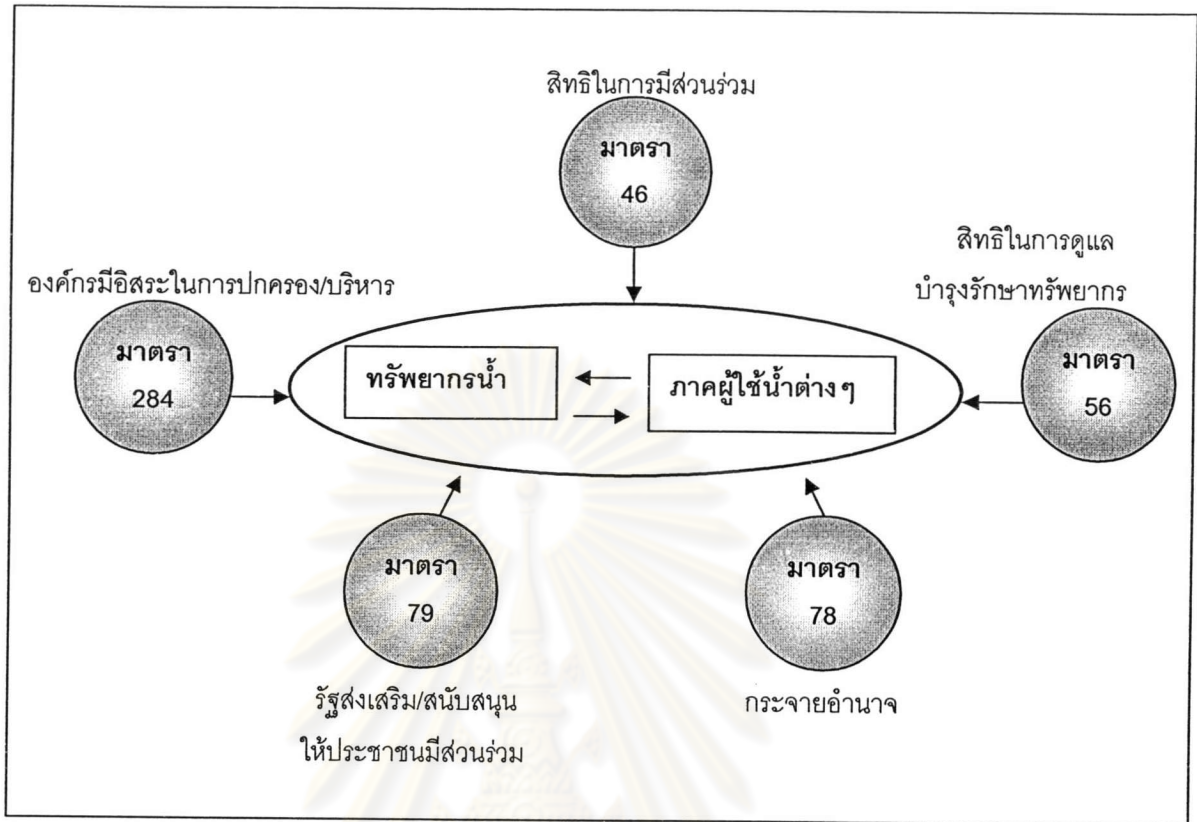
มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้ เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารและการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของ ตนเองโดยเฉพาะ

ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ทรัพยากรน้ำของภาคการใช้น้ำต่างๆ กับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แสดงไว้ในรูปที่ 1.1-1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่งผลให้เกิดแผนปฏิรูประบบบริหาร ภาครัฐซึ่งนำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาคราชการซึ่งนำไปสู่ แผนการปรับเปลี่ยนงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องรองรับพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เป็นการเริ่มต้นของการพัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณ มีหลักเกณฑ์การถ่ายโอนงานบริการสาธารณะ และงบประมาณไปให้ส่วนท้องถิ่น



รูปที่ 1.1-1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการให้บริการน้ำของภาคการใช้น้ำต่างๆ กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. นโยบายน้ำแห่งชาติ

ในแนวนโยบายน้ำแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อ 31 ตุลาคม 2543 ได้กำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาแหล่งน้ำไว้ โดยจะเร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ เป็นกฎหมายหลัก การกำหนดให้เมืองคึกกรเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติ ลุ่มน้ำ และท้องถิ่น การกำหนดทิศทางที่ชัดเจนในการจัดสรรน้ำที่เหมาะสมและเป็นธรรม รวมไปถึงการให้ความรู้เรื่องน้ำในทุกระดับการศึกษา และสนับสนุนรวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วม

กล่าวโดยรวม จากทิศทางการบริหารจัดการน้ำของประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนโยบายน้ำแห่งชาติ มุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะการจัดการแบบผสมผสาน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยการนำการพัฒนา การใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์มาพิจารณา ร่วมกัน โดยการพิจารณาทั้งระบบลุ่มน้ำ และคำนึงถึงทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ภายใต้หลักการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด และให้ความสำคัญกับการพัฒนาการจัดการด้านองค์กรและกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ในพื้นที่ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน และประชาชน ในพื้นที่ที่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและจัดการ ทรัพยากรน้ำให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดและลดความขัดแย้งในทุกระดับ ซึ่งในปัจจุบันโครงการพัฒนาแหล่งน้ำต่างๆ ของภาครัฐหลายโครงการ ถูกต่อต้าน คัดค้านจากประชาชน และองค์กร อิสระ จนทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการต่อไปได้

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาวิเคราะห์ หลักการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (Integrated Water Resources Management, IWRM) และการประยุกต์ใช้ เพื่อพิจารณาหา แนวทาง ตลอดจนกำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขข้อขัดแย้ง โดยจะหยิบยกพื้นที่ลุ่มน้ำมูล ตอนล่างซึ่งมีปัญหากรณีเขื่อนปากมูล เป็นประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งมาอย่างยาวนาน เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้เพื่อจะศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยใช้หลักการ และกระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน ซึ่งมุ่งเน้นการประสาน การพัฒนาและจัดการน้ำ ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาซึ่งประโยชน์สูงสุด ทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดี ของสังคมอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ โดยมุ่งหวังว่า แนวทางที่ค้นพบจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานพัฒนาแหล่งน้ำได้ต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาหลักการจัดการน้ำ ภายใต้กระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM)
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อจำกัด และขัดแย้งทุกระดับ ทั้งทางด้าน วิศวกรรม เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำที่ทำการศึกษา
3. เพื่อนำกระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสานและการวิเคราะห์ระบบ มาประยุกต์ใช้ในพื้นที่ศึกษา เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น
4. สรุปผลที่ได้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในด้านการจัดการน้ำ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับลุ่มน้ำมูลตอนล่าง หรือลุ่มน้ำอื่นๆในอนาคต

1.3 ขอบข่ายการศึกษา

1. พื้นที่ศึกษาคือ บริเวณลุ่มน้ำมูลตอนล่าง ครอบคลุมพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาลำน้ำมูลตอนล่าง ห้วยตุงลุง และลำโดมน้อย ในเขตอำเภอพิบูลมังสาหาร อำเภอสิรินธร และอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ดังแสดงพื้นที่ศึกษาในรูปที่ 1.3-1 โดยทั้ง 3 อำเภอดังกล่าวได้รับผลกระทบจากปัญหาข้อขัดแย้งกรณีเขื่อนปากมูล ซึ่งได้คัดเลือกเป็นกรณีศึกษาเฉพาะ
2. สํารวจ รวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษาเช่น ข้อมูลอุตุอุตุนิยมวิทยา ข้อมูลความต้องการใช้น้ำ ข้อมูลเศรษฐกิจ-สังคม ข้อมูลสภาพปัญหา ข้อจำกัด และข้อขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จากเอกสารและรายงานที่เกี่ยวข้อง
3. สํารวจ รวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ในภาคสนาม โดยการทำแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้นการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์ของผู้วิจัยเป็นหลัก กรณีศึกษาหรือประชากรตัวอย่างไม่เน้นจำนวนมากนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าข้อมูลที่ได้มาสามารถตอบวัตถุประสงค์การศึกษาได้ชัดเจนลึกซึ้งพอเพียงหรือไม่
4. ในการศึกษาวิจัยใช้โปรแกรมวิเคราะห์ทางสถิติขนาดใหญ่ SPSS Version 10.0 ใช้โปรแกรมทางด้าน GIS คือ Arcview GIS Version 3.2a ใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ในการวิเคราะห์สมดุลน้ำที่นำมาใช้ในการศึกษาคือ MIKE BASIN 2003 โดยโปรแกรมต่างๆ ข้างต้น เป็นองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM)

5. ข้อมูลที่ใช้ในแบบจำลองสมดุลน้ำ เก็บรวบรวมช่วงสถิติข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ.2516-2546 โดยพิจารณาผลในระดับลุ่มน้ำ

6. วิเคราะห์และประยุกต์ใช้องค์ประกอบทั้ง 3 องค์ประกอบ ของกระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) คือ สภาวะแวดล้อมที่อำนวย บทบาทของสถาบัน และเครื่องมือในการบริหารจัดการ เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษา

1.4 แนวทางการศึกษา

1. ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และทบทวน ข้อมูลด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานพัฒนาระบบแหล่งน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และกิจกรรมด้านต่างๆ ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน

2. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลด้านอุตุวิทยา ข้อมูลแหล่งน้ำธรรมชาติ และแหล่งน้ำที่ก่อสร้างขึ้น ทั้งแหล่งน้ำผิวดิน และแหล่งน้ำใต้ดิน รวมทั้งข้อจำกัดต่างๆ ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน

3. ศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และข้อขัดแย้งทุกระดับที่เกิดขึ้น ในพื้นที่ศึกษาทั้งทางด้านวิศวกรรม เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จากเอกสารและรายงานการศึกษาที่ผ่านมา แล้วนำมารวบรวม วิเคราะห์พิจารณาความสมบูรณ์ เพื่อวางแผนการเก็บข้อมูลภาคสนามต่อไป

4. สัมภาษณ์ข้อมูลภาคสนามเพิ่มเติม โดยการใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อเพิ่มเติมข้อมูลที่ขาด ยืนยันข้อมูลที่มีอยู่ แล้วนำผลที่ได้จากการศึกษาในอดีตและปัจจุบันมาประมวลผล และสรุปเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในพื้นที่ศึกษา

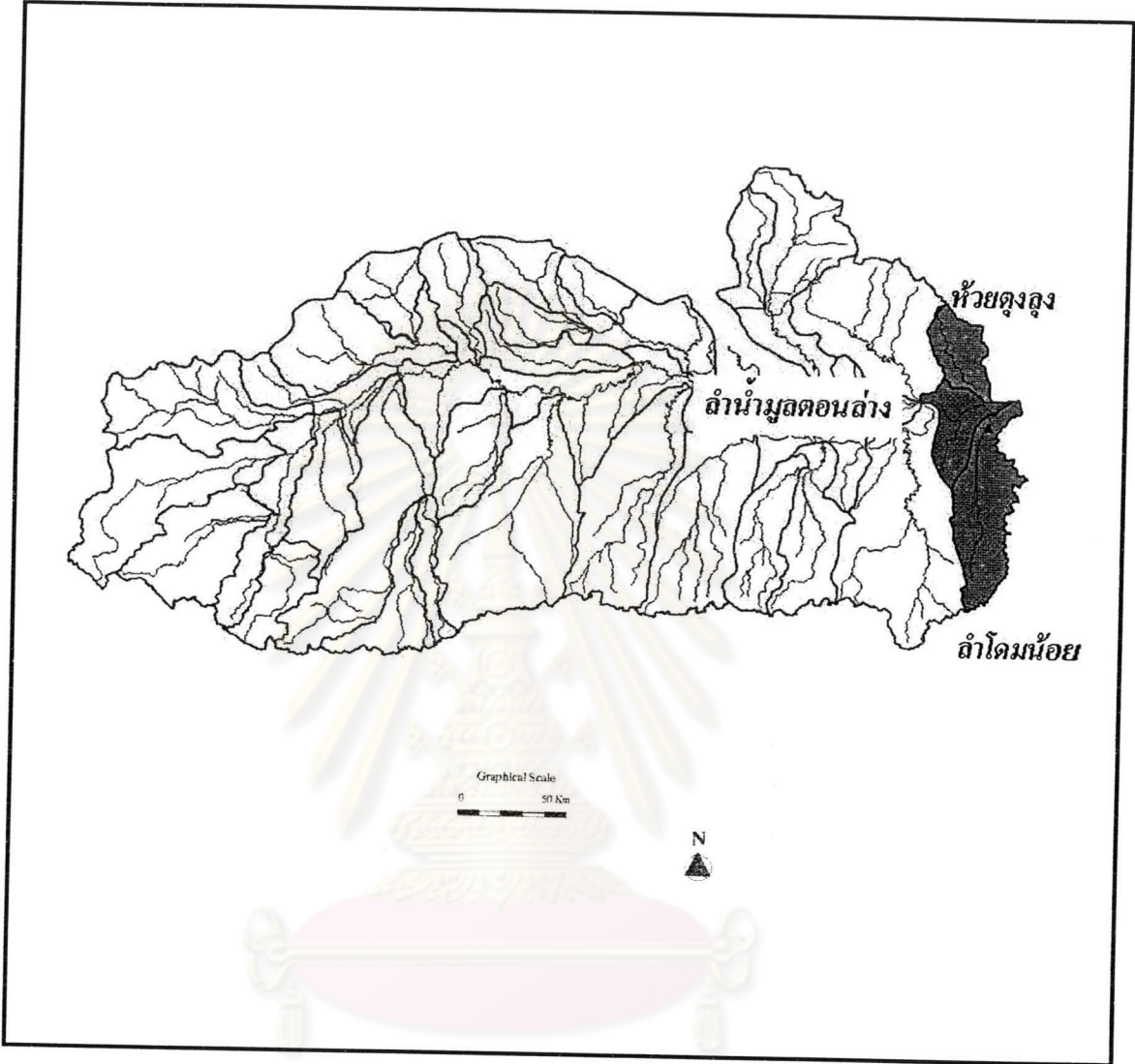
5. ศึกษากระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) ทั้ง 3 องค์ประกอบคือ สภาวะแวดล้อมที่อำนวย บทบาทของสถาบัน และเครื่องมือในการบริหารจัดการ ดังแสดงองค์ประกอบของกระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสานไว้ในรูปที่ 1.4-1

6. วิเคราะห์ และประยุกต์หลักการจัดการน้ำ ภายใต้กระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) เข้ามาใช้ในพื้นที่ศึกษา เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขข้อขัดแย้งในประเด็นต่างๆ โดยเน้นกระบวนการเชิงวิศวกรรม

7. สรุปผลการศึกษาที่ได้และข้อเสนอแนะต่างๆ สำหรับการบริหารจัดการน้ำต่อไป

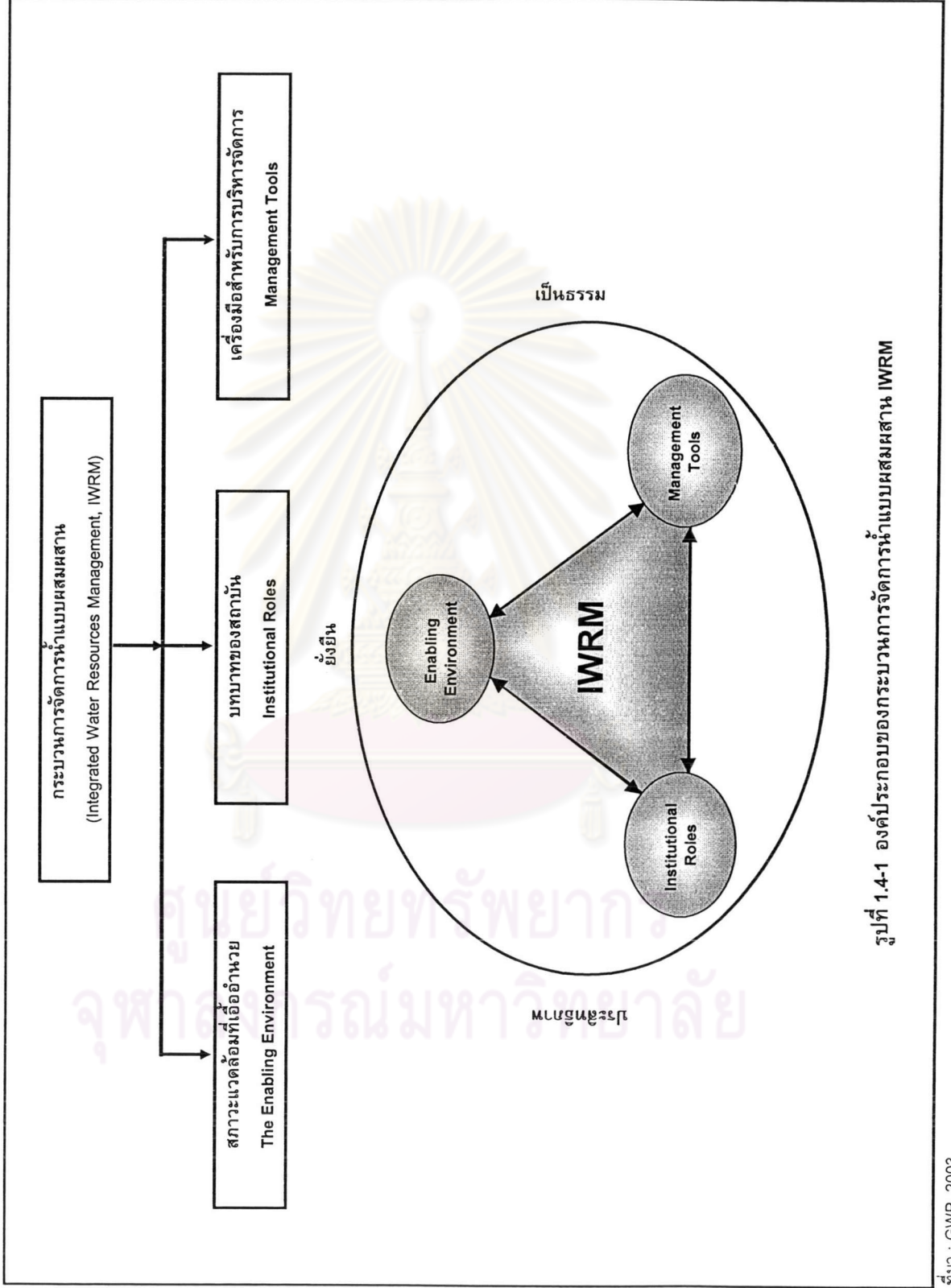
8. จัดทำวิทยานิพนธ์

สำหรับแนวทางการศึกษาครั้งนี้แสดงไว้ในรูปที่ 1.4-2

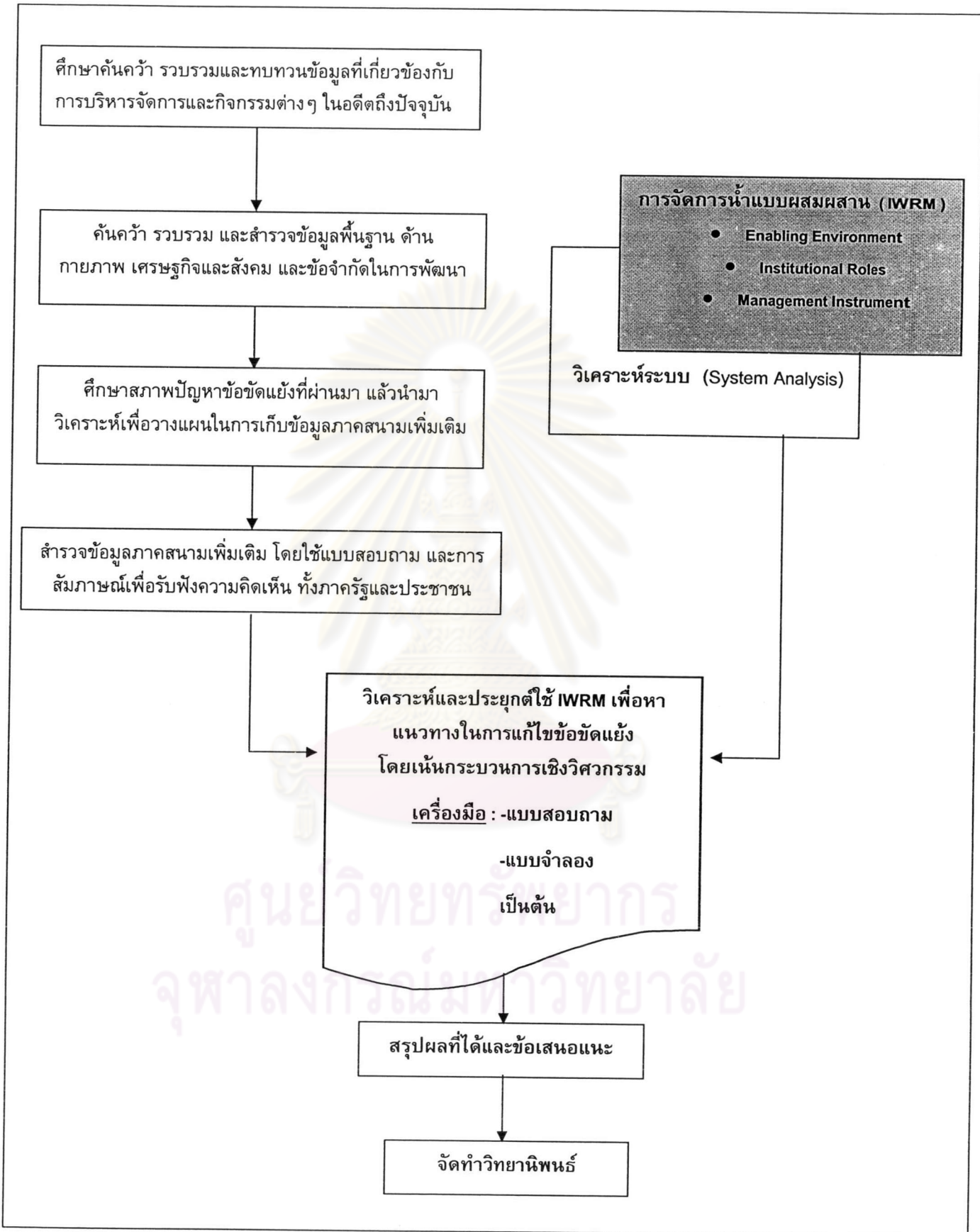


ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 1.3-1 พื้นที่ศึกษา



รูปที่ 1.4-1 องค์ประกอบของกระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน IWRM



รูปที่ 1.4-2 แนวทางการศึกษา

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงศักยภาพของการพัฒนาแหล่งน้ำ และแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ในลุ่มน้ำมูลตอนล่าง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้เข้าใจถึง กระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) และการประยุกต์ใช้ในลุ่มน้ำมูลตอนล่างอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม
3. ทำให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นระบบลุ่มน้ำ โดยเหมาะสมเป็นไปตามขีดความสามารถ ตามศักยภาพของทรัพยากรน้ำ และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
4. สามารถนำกระบวนการจัดการน้ำแบบผสมผสาน (IWRM) ในลุ่มน้ำมูลตอนล่าง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการลุ่มน้ำอื่นๆ ต่อไป

1.6 การศึกษาที่ผ่านมา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมชาติ (2537) ศึกษาข้อมูลและศักยภาพในการพัฒนาแม่น้ำ (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาศักยภาพของการพัฒนาแหล่งน้ำในระดับลุ่มน้ำทั่วประเทศ) พบว่า นโยบายของรัฐบาลมีผลต่อการบริหาร และจัดการน้ำโครงการชลประทานขนาดเล็กและขนาดกลางที่มีอยู่ โดยส่วนใหญ่ในสภาพใช้ประโยชน์และมีการดูแลรักษาน้อย เนื่องจากรัฐบาล ไม่สนับสนุนงบประมาณในการสร้างระบบส่งน้ำ ทำให้ประสิทธิภาพในการใช้ต่ำ และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของเกษตรกรน้อยมาก เกิดความขัดแย้งระหว่างความต้องการใช้น้ำในด้านต่างๆ นอกจากนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแหล่งน้ำจำนวนหลายหน่วยงานทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและมีปัญหาในการประสานงาน

กรมชลประทาน (2538) จัดทำแผนพัฒนา และการจัดการลุ่มน้ำระยะยาวโดยทำเป็นแผนแม่บทสำหรับแหล่งน้ำในลุ่มน้ำมูล ประกอบด้วยการศึกษาแหล่งน้ำต่างๆ ในลุ่มน้ำมูลวิเคราะห์โครงการแหล่งน้ำที่มีอยู่ และที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำต่อไปในอนาคต โดยการเตรียมแผนแม่บทจะทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปใช้ประสานแผนพัฒนาการเกษตร สร้างยุทธวิธีในการวางแผน และพัฒนาแหล่งน้ำในลุ่มแม่น้ำเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด

สถาบันจิตวิทยาความมั่นคงและสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการทหารสูงสุด (2540) ศึกษาแนวทางการปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์ เพื่อแก้ไขปัญหา

ความขัดแย้งโดยสันติวิธีศึกษาเฉพาะกรณีเขื่อนปากมูล ซึ่งใช้กลยุทธ์การปฏิบัติการทางจิตวิทยา และประชาสัมพันธ์เป็นกลยุทธ์สำคัญในการแก้ไขการขัดแย้ง

มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ (2544) ศึกษาแนวนโยบายจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย เพื่อหากติกาในการจัดสรรน้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และหาแนวทางในการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้ยั่งยืน ผลการศึกษาสรุปได้ว่าสถานการณ์น้ำจะตึงตัวตลอด 20 ปีข้างหน้า และการจัดการน้ำและการบริหารน้ำขาดกติกาที่ชัดเจนในการบริหารและจัดสรร

F.P. Maganga et al. (2002) กว่า 70 ปีมาแล้วที่ประเทศแทนซาเนียมีแผนการพัฒนาเพื่อจัดสรรน้ำอุปโภคบริโภคให้กับประชาชน โดยแผนการต่างๆ มุ่งเน้นที่การจัดสรรน้ำให้เพียงพอขาดการประสานงานที่ดีและขัดแย้งกับนโยบายหลักของรัฐบาล ส่งผลให้การจัดการน้ำในระดับท้องถิ่นล้มเหลว และส่งผลให้เพิ่มความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ ในปี 1995 จากความร่วมมือของ World Bank ได้ทำการประเมินความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำและเสนอแนะแนวทางการจัดการแบบผสมผสานในกลุ่มน้ำ Rufiji และกลุ่มน้ำ Pangani ดังนี้

กลุ่มน้ำ Pangani เป็นกลุ่มน้ำสำคัญที่มีปัญหามากเนื่องประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้ความต้องการน้ำเพิ่มขึ้น ในทางกลับกันปริมาณน้ำกลับลดลงคาดว่ามาจากปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า และยังมีปัญหาเรื่องมลภาวะทางน้ำในปัจจุบันด้วย จากการศึกษาได้เสนอแนวทางการแก้ไขไว้ดังนี้

- จัดให้มีโปรแกรมการติดตามตรวจสอบและเก็บข้อมูลคุณภาพแหล่งน้ำ
- ยกเลิกสิทธิการใช้น้ำจนกว่าสถานการณ์น้ำจะดีขึ้น
- เก็บค่าน้ำผู้ใช้น้ำ
- ใช้กฎหมายบังคับ
- จัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ
- สร้างประตูกั้นน้ำ

สำหรับกลุ่มน้ำ Rufiji ซึ่งเป็นกลุ่มน้ำสำคัญที่สุดของประเทศแทนซาเนียก็ประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อการเกษตรบริเวณพื้นที่ต้นน้ำ และกลุ่มผู้ใช้น้ำเพื่อผลิตพลังงานบริเวณท้ายน้ำ ที่เป็นเช่นนี้เกิดจากมิได้มีการคำนวณล่วงหน้าถึงการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เกษตรกรรมบริเวณต้นน้ำ จากการศึกษาได้เสนอแนวทางการแก้ไขไว้ดังนี้

- เสริมสร้างความรู้และกิจกรรมที่จะทำให้คนในชุมชนและนักการเมืองท้องถิ่นตระหนักถึงปัญหา

- จัดเก็บข้อมูล (Data Bank) เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดการ
- ให้ Stakeholder มีส่วนร่วมในประเด็นด้านการจัดการ
- ตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำและให้ link กับ Stakeholder
- จัดให้มีโปรแกรมการติดตามตรวจสอบและเก็บข้อมูลคุณภาพแหล่งน้ำ
- ใช้กฎหมายบังคับ

กรมชลประทาน (2546) จัดทำแผนพัฒนาแหล่งน้ำแบบผสมผสานโดยเลือกจังหวัดนำร่อง 3 จังหวัด คือ จังหวัด ลำปาง ชัยนาท ศรีสะเกษ ซึ่งเป็นการกำหนดแผนพัฒนาต่างๆ ภายใต้วิสัยทัศน์พันธกิจ และเงื่อนไขอื่นๆของแต่ละจังหวัดโดยให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัดนั้น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

Global Water Partnership Technical Advisory Committee (2003) ได้อธิบายกระบวนการองค์ประกอบทั้ง 3 คือ สภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวย บทบาทขององค์กร และเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการน้ำโดยอาศัยหลักการจากประเทศต่างๆ โดยกระบวนการและเครื่องมือสำหรับการกำกับจัดการน้ำสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ การกำกับโดยตรง การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ และการส่งเสริมให้กำกับดูแลกันเอง ซึ่งโดยทั่วไปจะต้องผสมผสานระหว่างหลายรูปแบบเพื่อให้การกำกับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2547) ได้จัดทำโครงการจัดหารูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิธีนี้ก็อีกวิธีการหนึ่งของการบริหารจัดการแบบผสมผสาน โดยใช้กลไกการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยดำเนินการจัดทำกรณีศึกษาพื้นที่ที่มีการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแหล่งน้ำบาดาลและประปาชนบท มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาแหล่งน้ำ มีการเก็บข้อมูลในระดับหมู่บ้าน จำนวน 9 หมู่บ้าน ใน 4 ภาคของประเทศ โดยวิธีการสนทนากลุ่มร่วมกับประชาชนผู้ใช้น้ำ สมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำ ผู้บริหารโครงการฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548) กระทรวงเกษตรฯ ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการลุ่มน้ำปิงแบบบูรณาการ สภาพปัญหาในปัจจุบันคือน้ำท่วมในฤดูฝน ขาดแคลนน้ำ

ในฤดูแล้ง และมีน้ำเสียจากกิจกรรมต่างๆ ในปีงบประมาณ 2549-2552 จึงได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการในแบบบูรณาการ ขึ้นมาโดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ การพัฒนาแหล่งน้ำ/ อนุรักษ์ต้นน้ำ ความต้องการน้ำและการจัดหาน้ำ และการป้องกันบรรเทาภัยจากน้ำ ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้จากการบริการจัดการแบบบูรณาการนี้จะทำให้มีความยั่งยืนด้านน้ำ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการอนุรักษ์ด้านสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้จากวิกฤตน้ำในภาคตะวันออก ช่วงกลางปี 2548 ที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลต้องทบทวนการบริหารจัดการน้ำใหม่ทั้งระบบ เพื่อรองรับสภาพภัยแล้งที่ส่งผลกระทบจนกลายเป็นวิกฤตน้ำ โดยวางแนวทางแก้ไขการแก้ปัญหา 2 แนวทาง ได้แก่ การจัดหาแหล่งน้ำและแหล่งกักเก็บน้ำ และการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบผสมผสาน เช่น การผันน้ำ การพัฒนาระบบระบบท่อและเครือข่าย โดยการนำแผนแม่บทพัฒนา 25 ลุ่มน้ำขึ้นมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อแก้ปัญหาทั้งระบบ

กรมทรัพยากรน้ำ (2548) รัฐบาลมีแนวนโยบายการบริหารจัดการน้ำภายใต้กรอบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพทางการเกษตร แต่ประชาชนในภาคการเกษตรกว่า 18 ล้านคนยังยากจนอยู่ เพื่อแก้ไขความยากจนของเกษตรกรทางรัฐบาลจึงต้องจัดสรรน้ำให้เพียงพอต่อความต้องการของพื้นที่เกษตรกรรม และต้องสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อผลิตผลการเกษตร ดังนั้นแนวคิดของการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำด้วยการทำเป็นระบบเครือข่ายน้ำ (Water Grid) ภายใต้กรอบแนวคิดของการบริหารจัดการแบบผสมผสานจึงเริ่มต้นขึ้น ภายใต้หลักการ 3 ด้านได้แก่ การจัดหา การผลิต และการบริหาร

EU (2005) มีการรวมกลุ่มกันของประเทศในแถบยุโรปทั้งหมด 13 ประเทศ เพื่อที่จะทำข้อเสนอโครงการจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสานในระดับภูมิภาคเรียกโครงการนี้ว่า ERA-NET (European Research Area) โดยในขั้นตอนแรกนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ทางวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆแก่ประเทศสมาชิกเพื่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน ในปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนของการเตรียมการรวบรวมข้อมูลด้านต่างๆ โดยแบ่งกรอบการศึกษาเป็น 6 ด้าน ได้แก่ การรวบรวมโปรแกรมการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแบบผสมผสาน (International Programmes) รวบรวมข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ระบุและติดต่อบุคคลที่จะเข้าร่วมในโปรแกรม จัดการประชุมหรือการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เสนอแนวทางใหม่ที่จะให้

ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ออกความเห็นหรือมีส่วนร่วมมากขึ้น และการเตรียมข้อเสนอโครงการ และในอนาคตจะมีการเปิดกว้างให้ประเทศอื่นๆ เข้าร่วมด้วย

สำหรับแนวความคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน เกิดขึ้นมานานแล้วในประเทศพัฒนา โดยเฉพาะในยุโรปและอเมริกาเหนือ UN และ World Bank ได้พยายามขยายความคิดนี้ให้เผยแพร่ไปยังประเทศกำลังพัฒนา โดยหวังผลให้โลกนี้พัฒนาไปอย่างยั่งยืน UN (1996) ได้จัดประชุมสุดยอดที่กรุงริโอเดอจาเนโรในปี 1992 เรียกร้องให้ทุกประเทศดำเนินการพัฒนาอย่างยั่งยืน ความพยายามดำเนินการเรื่องนี้เป็นมาอย่างต่อเนื่องจนถึงเมื่อเร็วนี้ๆ ได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดอีกครั้งที่เมืองโยฮันเนสเบิร์ก เมื่อเดือนกันยายน 2002 ในเรื่อง Sustainable Development และได้เผยแพร่ผลสรุปการประชุมไปทั่วโลก แนวความคิดหลักจากผลสรุปของการประชุมก็คือหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องเกื้อหนุนให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนา 3 ด้านคือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การฟื้นฟู อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของสังคม หลักการดังกล่าวทั้ง 3 ข้อ สามารถสรุปได้ว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืนคือการพัฒนาที่สนองตอบความต้องการ (Needs) ของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่รบกวนศักยภาพการพัฒนาของคนรุ่นต่อไป “

I.Nhapi (2005) ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาทวีปแอฟริกา ซึ่งเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ยากจนที่สุดในโลก ต้องประสบกับปัญหาปัญหาแล้ง ก่อให้เกิดการแก่งแย่งน้ำกันในภูมิภาค จนเกิดปัญหาระหว่างประเทศที่อยู่ต้นน้ำกับท้ายน้ำ ดังนั้นตั้งแต่ปี 2002 เป็นต้นมา จึงมีการจัดการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำแบบผสมผสานเรื่อยมา เช่น การประชุมที่ประเทศนามิเบีย ปี 2004 เรื่อง “Integrated Water Resources Management (IWRM) and the Millennium Development Goals” หรือ “Sustainable Use of Water Resources” ในปี 2000 เป็นต้น ในการประชุมเหล่านี้ ได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากประเทศต่างๆ มาให้ความรู้และได้รับการสนับสนุนจาก Global Water Partnership (GWP) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศด้านน้ำ โดยที่ประชุมให้ความสำคัญกับการจัดสรรน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนการจัดสรรเพื่อการเกษตร และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ อีกประเด็นที่สำคัญคือการลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอยู่ในปัจจุบัน แนวทางการจัดการคือให้มีการจัดการในระดับลุ่มน้ำแบบผสมผสาน

Ali Ershadi and Hamid Khiabani (2005) มีการประยุกต์ใช้ระบบการควบคุมระยะไกล (Remote Sensing) ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) และโมเดล (River Basin Modelling) มาใช้ในการจัดการน้ำแบบผสมผสานในลุ่มน้ำคาบูล (Kabul River Basin) ทางตะวันออกเฉียงใต้

ของอู่ฟกานีสถาน เพื่อที่จะวางแผนการจัดการแบบผสมผสาน จึงต้องมีการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่โดยการรวบรวมข้อมูลนี้ใช้เครื่องมือต่างๆ ได้แก่ ระบบการควบคุมระยะไกล ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ และโมเดลทางคณิตศาสตร์มาช่วย เช่น ข้อมูลปริมาณน้ำฝน ข้อมูลปริมาณหิมะ ข้อมูลเส้นชั้นความสูง เป็นต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย