

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

น้ำ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอดีตประเทศไทยมีทรัพยากรน้ำอุดมสมบูรณ์ จึงทำให้แบบแผนการใช้น้ำของรัฐและของประชาชนทั่วไป เป็นไปอย่างไม่ค่อยรู้คุณค่า และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด จนถึงปัจจุบันทรัพยากรน้ำมีไม่เพียงพอหรือมีมากเกินไป จึงเป็นผลทำให้เกิดปัญหาขึ้น ทั้งด้านการขาดแคลนน้ำตามท้องที่ต่างๆ ในฤดูแล้งและมีปัญหาอุทกภัย ทำความเสียหายแก่ชุมชนและพื้นที่ เพาะปลูกเป็นจำนวนมากทุกปีเพิ่มมากขึ้น (คณะกรรมการการวิสามัญวุฒิสภา, 2546, หน้า 27)

น้ำ จัดเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตได้อย่างไม่จำกัด แต่หลายปีที่ผ่านมาหลายประเทศ ในโลกประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ (กรมทรัพยากรน้ำ, 2549, หน้า 1) และน้ำยังเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อมวลมนุษยชาติ ในร่างกายของมนุษย์มีน้ำเป็นส่วนประกอบอยู่ด้วยมากถึงร้อยละ 70 ทุกวันเราต้องดื่มน้ำ อาบน้ำและใช้น้ำในการซักล้าง ในอาหารที่เรารับประทานมีน้ำปนอยู่ด้วย ร่างกายของคน สัตว์ และพืชทุกชนิดล้วนต้องการน้ำทั้งสิ้น นอกจากนั้นน้ำยังเป็นสิ่งจำเป็นในการเพาะปลูกและการอุตสาหกรรม ถ้าบนโลกนี้ไม่มีน้ำ เราจะอยู่ไม่ได้ ทุกชีวิตต้องตาย จึงถือน้ำเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด (สิรินธร ช่างโซติ, 2544, หน้า 84)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำรัสพระราชทานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เพื่อสร้าง จิตสำนึกให้คนไทยตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตไว้ว่า "หลักสำคัญว่า ต้องมีน้ำ น้ำบริโภคและน้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำ คนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำ คนอยู่ไม่ได้..." ซึ่งเป็นความตอนหนึ่งในพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2529 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เป็นพระราชดำรัสที่ตรงไปตรงมาที่ทรงวางน้ำหนักให้กับเรื่อง "น้ำ" ซึ่งแสดงการทรงตระหนักถึงความสำคัญของน้ำต่อความอยู่รอดของชีวิต ทั้งมนุษย์ สัตว์และพืช โดยเหตุที่น้ำนั้นเป็นองค์ประกอบของสิ่งมีชีวิต ถ้าไม่มีน้ำ ชีวิตก็ไม่สามารถอยู่รอดได้ (สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2539, หน้า 43)

สถานการณ์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบันมีปัญหา เริ่มตั้งแต่ นโยบายของรัฐที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลแต่ละสมัยได้กำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้บ้าง ก็ไม่มีความชัดเจนครบถ้วนและเป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาหรือการจัดหาแหล่งน้ำเพิ่มเติมเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวม ตลอดจนการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและปัญหาน้ำเสียให้บรรเทาหรือกำจัดให้หมดสิ้นไปได้ ดังกรณีที่เกิดปัญหาอุทกภัยในจังหวัด อุทัยธานี เมื่อวันที่ 13-27 ตุลาคม 2549 นับเป็นเหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมมากที่สุดในรอบ 60 ปี ทำความเสียหายที่ประเมินค่าไม่ได้ กับบ้านเรือนและราษฎรเป็นจำนวนมาก (ไทยรัฐ, 2549, หน้า 1) สำหรับด้านโครงสร้างองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แม้ว่าหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 จะได้มีการปรับกลไกองค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับชาติไปจากเดิมพอสมควรแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำอยู่หลายกระทรวง เป็นเหตุให้เกิดปัญหา การทำงานไม่เป็นเอกภาพและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นโยบายของรัฐบาลไทย ได้กำหนดมาตรการดำเนินการในระดับชาติ ที่สำคัญ (คณะกรรมการกิจการ วิสามัญ วุฒิสภา, 2546, หน้า 12-13) คือ

1. บรรลุความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ เพื่อให้เยาวชนเข้าใจถึงสภาพทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำต่างๆ สภาพปัญหาและกระบวนการแก้ไข ซึ่งจะได้ช่วยปลูกฝังจิตสำนึก ให้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของน้ำ เข้าใจในความสำคัญของการใช้น้ำ อย่างมีประสิทธิภาพ รู้คุณค่า ตลอดจนความเข้าใจในหน้าที่การมีส่วนร่วมรักษาคุณภาพทรัพยากรน้ำ แหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำที่รัฐจัดสร้างขึ้น

2. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชนทั่วไปในทุกลุ่มน้ำตระหนักถึงความสำคัญ ของทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำ การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพรู้คุณค่า ด้วยการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทุกลุ่มน้ำ ด้วยเอกสาร และสื่อความรู้เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงศักยภาพและสภาพปัญหา เกี่ยวกับน้ำในระดับท้องถิ่นและระดับลุ่มน้ำอย่างถูกต้องชัดเจน

3. สร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับทรัพยากรน้ำ ในลุ่มน้ำ ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลและความถูกต้องขององค์ความรู้ทรัพยากรน้ำโดยเอกสารผลิตเผยแพร่ หรือการจัดประชุมสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และข้อคิดระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและประชาชน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) (สำนักงานคณะกรรมการ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีสาเหตุจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น สร้างแรงกดดัน ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมโทรมลง ส่งผลกระทบต่อความแปรปรวนของสภาพ ภูมิอากาศและการเกิดภัยธรรมชาติบ่อยครั้งขึ้น รวมทั้งการเกิดและแพร่เชื้อโรคที่มีรหัสพันธุกรรมใหม่ๆ นอกจากนี้ การกีดกันทางการค้าที่เชื่อมโยงกับประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีมากขึ้น ประเทศไทยจึงต้องยกระดับมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยปกป้อง ฐานทรัพยากร เพื่อรักษาความสมดุล ยั่งยืนของระบบนิเวศ ด้วยการพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม และปรับรูปแบบการผลิต สินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ขณะเดียวกันต้องเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และพัฒนาพลังงานทางเลือก เพื่อรองรับความต้องการใช้พลังงานในประเทศ และในปัจจุบันสถานการณ์ ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำมาใช้เพื่อการตอบสนอง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปถึง 67 ล้านไร่ในช่วง 40 ปี ปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 33 ของพื้นที่ประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้งและภัยธรรมชาติบ่อยครั้ง และรุนแรง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดความอุดมสมบูรณ์ลงโดยป่าชายเลนลดลงจาก 2 ล้านไร่ เหลือ 1.5 ล้านไร่ อัตราการจับสัตว์น้ำลดลง 3 เท่า แหล่งปะการังและหญ้าทะเลสภาพเสื่อมโทรม สำหรับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพก็กำลังถูกทำลายอย่างรวดเร็ว สาเหตุมาจากการดำเนิน กิจกรรมของมนุษย์ที่ทำลายถิ่นที่ อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตชนิดต่างๆ และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ ทำให้อัตราการสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตเพิ่มขึ้น คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรม มีสาเหตุสำคัญจากการขยายตัวของจำนวนประชากร และแบบแผนการดำรงวิถีชีวิตที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษเพิ่มขึ้น โดยคุณภาพอากาศและน้ำอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐาน ปริมาณขยะมูลฝอยของเสียอันตรายมีมากขึ้น เกินศักยภาพในการกำจัดได้ทัน ขณะที่การนำเข้าสารอันตราย ที่ใช้ในการผลิตมีมากขึ้น โดยขาดกลไกการจัดการทั้งการควบคุมกระบวนการผลิต การจัดเก็บการขนส่ง ทำให้เกิดการแพร่กระจายในสิ่งแวดล้อมและปนเปื้อนห่วงโซ่อาหาร จึงเป็นเหตุให้กำหนดวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2550- 2554 (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) คือ การมุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรม นำความรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุคใหม่ ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ

เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” และเพื่อให้การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็น เป็นสุขร่วมกัน” จึงได้กำหนดพันธกิจของการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ พร้อมมีคุณธรรม รอบรู้อย่างเท่าทัน มีสุขภาพที่ดี อยู่ในครอบครัวที่อบอุ่น ชุมชนที่เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต อย่างมีศักดิ์ศรี ภายใต้คุณภาพของควมหลากหลาย ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เป็นธรรมและมีการสร้างสรรค์คุณค่า สนับสนุนให้ชุมชนมี องค์ความรู้ และสร้างภูมิคุ้มกัน เพื่อคุ้มครองฐานทรัพยากร คุ้มครองสิทธิ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร ปรับแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 กำหนด วัตถุประสงค์ในการพัฒนา คือ เพื่อเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ คุณค่า ความหลากหลายทางชีวภาพ ควบคู่กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนา ประเทศและการดำรงชีวิตของคนไทยทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของชาติอย่างเป็นธรรมและอย่างยั่งยืน โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา สำคัญในระยะ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544, หน้า 61-70) ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์พัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญ ประเทศ

2. การรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์โดยพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสร้างองค์ ความรู้ ส่งเสริมสิทธิชุมชน และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรรวม ทั้งพัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่อการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการดูแลทรัพยากรธรรมชาติหลัก ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรทะเลและชายฝั่ง ทรัพยากรแร่ การแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี รวมทั้งการป้องกันภัยพิบัติ

3. การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการปรับแบบแผนการผลิต พฤติกรรมการบริโภค ไปสู่การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน เพื่อลดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้กลไกเศรษฐศาสตร์ ทั้งด้านการเงิน

และการคลัง การสร้างตลาดสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมรวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกลไกกำหนดจุดยืนต่อพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ

4. การพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นการวางพื้นฐานเพื่อนำไปสู่ การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพระยะยาว โดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวทางสำคัญ เริ่มจากการจัดการองค์ความรู้ สร้างภูมิคุ้มกันส่งเสริมการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพ การสร้างความมั่นคงของภาคเศรษฐกิจท้องถิ่น ชุมชน พัฒนาขีดความสามารถ และ สร้างนวัตกรรมจากทรัพยากรชีวภาพที่เป็นเอกลักษณ์

จากข้อความดังกล่าว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นหลักในการดำเนินการค้นหาคำตอบที่แท้จริง ในการศึกษาวิจัยในรายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนบทบาทภารกิจชุมชนให้เกิดความสุขความเข้มแข็งยั่งยืนต่อไปในอนาคต

สำหรับการพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่างได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ พัฒนาการคมนาคมเครือข่าย ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและประวัติศาสตร์ร่วมยุค ส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนาภูมิภาค พัฒนาสู่ความเป็นเมืองบริการและมีความปลอดภัย พัฒนาระบบการผลิต การบริหารจัดการและการตลาดสินค้าทางการเกษตร ส่งเสริมการค้าชายแดน และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอุทัยธานีได้มุ่งเน้นการเร่งฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวทางการพัฒนา คือ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนดำเนินการฟื้นฟู อนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความอุดมสมบูรณ์

ลุ่มน้ำสะแกกรัง ตั้งอยู่ทางตอนกลางของประเทศไทย ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด ได้แก่ อุทัยธานี นครสวรรค์ และกำแพงเพชร มีแม่น้ำสายสำคัญ คือ แม่น้ำสะแกกรัง ประกอบด้วยลำน้ำสาขาหลัก 3 สาขา ได้แก่ ห้วยแม่วงก์ คลองโพธิ์ และห้วยทับเสลา ซึ่งจะไหลไปรวมกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่อำเภอมนรมย์ จังหวัดชัยนาท ในฤดูฝนบริเวณลุ่มน้ำสะแกกรังจะเกิดอุทกภัยหรือน้ำท่วมเป็นประจำและประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง หมู่บ้านที่ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดอุทัยธานี (คณะกรรมการการวิสามัญ วุฒิสภา,

2546, หน้า 99) จังหวัดอุทัยธานีมีแม่น้ำสะแกกรังเพียงสายเดียวเป็นแม่น้ำสายหลักที่ใช้หล่อเลี้ยงผู้คนมาตั้งแต่อดีตกาล ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้น้ำในแม่น้ำสะแกกรัง ในการอุปโภค บริโภคและใช้ในการเกษตรกรรมอื่นๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ เศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่สั่งสมกันมายาวนานอย่างต่อเนื่อง ของเมืองอุทัยธานี (พลาดิษฐ์ สิทธิธัญกิจ, 2546, หน้า 24)

สถานการณ์ปัจจุบันของแม่น้ำสะแกกรัง บริเวณในเขตเทศบาล อำเภอเมืองอุทัยธานี มีสภาพปัญหาน้ำเน่าเสียเกิดขึ้นในช่วงฤดูแล้งทุกปี มีลักษณะดินเงิน เกิดภาวะมลพิษทางน้ำ ปลาที่เลี้ยงในกระชังตาย ได้รับความเสียหาย (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 4 นครสวรรค์, 2551, หน้า 3-11) นโยบายขององค์กรท้องถิ่นต้องการที่จะแก้ไขปัญหาเน่าเสียให้กลับสู่สภาพปกติในช่วงฤดูแล้ง แต่พบว่ายังดำเนินการไม่บรรลุผลเท่าที่ควร และที่เป็นประเด็นสำคัญ คือ ผู้นำในชุมชน พยายามหาทางแก้ปัญหานี้อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็พยายามแก้ไขปัญหานี้ แต่ยังไม่สามารถที่จะรักษาความสมดุลของแม่น้ำสะแกกรังไว้ได้ (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 4 นครสวรรค์, 2551, หน้า 3 -11)

จากสภาพปัญหาของแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี มียุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดมุ่งแก้ไขปัญหานี้และพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลและองค์กร เอกชนต่างๆ พยายามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน โดยเฉพาะลุ่มน้ำสะแกกรังที่เป็นแม่น้ำสายหลักและเป็นวิถีของชุมชน อีกทั้งพัฒนาคนในชุมชน ให้เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ และลักษณะของการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นแบบสั่งการลงไปให้ชุมชนดำเนินการพัฒนา แต่สภาพปัจจุบัน ควรนำแนวคิดแบบ Bottom Up หรือที่เรียกว่า Community Based Management นำมาใช้ในการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง จุดเด่นของแนวคิดนี้ก็คือการมุ่งตรง สู่รากฐานของชุมชน (Joseph DeGabriele, 2002, หน้า 16-17) จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนา การมีส่วนร่วมของชุมชนที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ

จากความสำคัญของน้ำ จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลได้มุ่งเน้นการแก้ปัญหาและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศ ให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปีงบประมาณ 2549 (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2551, หน้า 14) จึงมีหลายหน่วยงาน กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคลากรได้ตระหนักและค้นหาวิถีกรรมในการแก้ปัญหา เรื่องทรัพยากรน้ำของประเทศและการจัดการน้ำ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จึงเป็นส่วนสำคัญที่ต้องให้ชุมชน ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำอย่างเร่งด่วน เพื่อให้เกิดแนวทาง

พัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในเรื่อง การบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำโดยชุมชนเอง โดยอาศัยพลังจากชุมชนสร้างจิตสำนึกและร่วมมือกันในการอนุรักษ์ ลุ่มน้ำสะแกกรังให้เกิดความยั่งยืน

ดังนั้น การแสวงหาแนวทางในการอนุรักษ์ลุ่มน้ำสะแกกรังให้ใสสะอาดปราศจากมลพิษ โดยการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำให้พลิกฟื้นสภาพน้ำมาได้ และชุมชนจะช่วยในการแก้ปัญหาและการพัฒนาทรัพยากรน้ำของชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรังให้เป็นไปอย่างยั่งยืน จึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา คือการพัฒนา รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

ปัญหาการวิจัย

รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรังเป็นอย่างไร?

คำถามการวิจัย

1. หลักการ กระบวนการ และปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นอย่างไร?
2. รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี มีลักษณะอย่างไร?
3. การใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษา ชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรังจังหวัดอุทัยธานีจะเกิดผลอย่างไร?

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทพื้นที่ หลักการ กระบวนการ และปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
2. เพื่อสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษา ชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี
3. เพื่อทดลองใช้และประเมินผลการใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

ขอบเขตของการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นศึกษา บริบทพื้นที่ หลักการ กระบวนการ และปัจจัย การมีส่วนร่วม ของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำท่าจีน

1. พื้นที่ศึกษา ได้แก่ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนลุ่มน้ำท่าจีน โดยเริ่มตั้งแต่ จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดนครปฐม และสมุทรสาคร ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนดังกล่าวประสบปัญหาจากมลพิษทางน้ำมาตั้งแต่อดีต (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2545, หน้า 29-35) ปัจจุบันชุมชนทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับประเทศ และต่างประเทศ ได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำลุ่มน้ำท่าจีนให้คงอยู่สภาพเดิม และลักษณะภูมิประเทศที่ตั้งชุมชนทั้งสามแห่งนี้มี อาณาเขตติดต่อกัน มีการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำท่าจีนร่วมกัน

2. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่นภาครัฐและผู้นำภาคเอกชน เพื่อใช้เป็นตัวแบบที่ดี (Best Practice) ที่ผู้ศึกษาวิจัย นำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง

3. เนื้อหา เป็นการศึกษาบริบทพื้นที่ หลักการ กระบวนการ และปัจจัยในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จากข้อมูลพื้นฐานของชุมชน สภาวะสิ่งแวดล้อม การรับรู้ข่าวสาร การรวมกลุ่ม การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน การบริหารจัดการกับปัญหาในชุมชนเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เงื่อนไข และปัจจัยที่สัมพันธ์กับบทบาทการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ลักษณะของผู้นำ บทบาทของสมาชิกในชุมชน การบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำ การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

4. ตัวแปรที่ศึกษา คือ บริบทพื้นที่ หลักการ กระบวนการ และปัจจัยการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการสร้างรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

1. พื้นที่ศึกษา ได้แก่ ชุมชนที่อยู่บริเวณลุ่มน้ำสะแกกรัง ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี (เขตต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ)

2. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำภาครัฐ ผู้นำภาคเอกชน และชาวบ้านในชุมชน

3. เนื้อหา เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากขั้นที่ 1 ร่วมกับศึกษาบริบทพื้นที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาของชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี หลักการ กระบวนการ และปัจจัยในการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จากข้อมูลพื้นฐานของชุมชน สภาวะสิ่งแวดล้อม การรับรู้ข่าวสาร การรวมกลุ่ม ตลอดทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน การบริหารจัดการกับ

ปัญหาในชุมชน เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เจริญและปัจจัยที่สัมพันธ์กับบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ลักษณะของผู้นำ บทบาทของสมาชิกในชุมชน การส่งเสริมสนับสนุนขององค์กร จากภายนอก

3. ตัวแปรที่ศึกษา คือ ความเหมาะสม ความชัดเจน ความครอบคลุมและความมีประโยชน์ /การนำไปใช้ของรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นตอนทดลองใช้และประเมินผลการใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

1. พื้นที่ที่ศึกษา ได้แก่ ชุมชนที่อยู่บริเวณลุ่มน้ำสะแกกรัง ในเขตเทศบาลเมืองอุทัยธานี (เขตต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ)

2. แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำภาครัฐ ผู้นำภาคเอกชน และชาวบ้าน ในชุมชน

3. เนื้อหา เป็นการประเมินความเหมาะสมของรูปแบบและคู่มือการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กรณีศึกษาชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี จากการทดลองใช้รูปแบบฯ เพื่อประเมินความเหมาะสมของรูปแบบ กระบวนการ วิธีการ ในการส่งเสริม บทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง ทั้งก่อนและหลังดำเนินการโดยประเมินในด้านความเหมาะสมและความคุ้มค่า

4. ตัวแปรที่ศึกษา คือ

4.1 พฤติกรรมในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

4.2 ความตระหนักในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งแนวทางในการสร้างความยั่งยืน

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง กิจกรรมและวิธีการของชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง ได้จัดการสิ่งที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อทำให้คนในชุมชนเกิดความตระหนักถึงปัญหาหรือข้อจำกัดของน้ำ มีการหาทางออกในการแก้ปัญหา การตัดสินใจ วางแผนและปฏิบัติกิจกรรม รวมถึงการร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมกันของประชาชนในชุมชน เพื่อนำไปสู่การจกระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีคุณภาพที่ดี อย่างยั่งยืน

2. การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง การใช้หลักการ กระบวนการ และปัจจัยให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปของการเข้าร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์หรือการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของผู้ให้ข้อมูล ทั้งด้วยตนเอง ผ่านกลุ่มหรือผ่านตัวแทน ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

3. ชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง หมายถึง ชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณตำบลสะแกกรัง ตำบลเกาะเทโพและเทศบาลเมืองอุทัยธานี โดยกลุ่มดังกล่าวตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยบริเวณที่ราบลุ่มสะแกกรัง ตามแนวของลำน้ำสะแกกรัง ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ชุมชนผู้ให้ข้อมูลคือกลุ่มผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการทั้งด้านการปกครอง ศาสนา พหิการวม และด้านสังคม

4. รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง แบบแผน ของการจัดการในการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ดำเนินการจัดทำอย่างเป็นขั้นตอน ผ่านการดำเนินการสร้างอย่างเป็นระบบและรอบคอบ ตามหลักปรัชญา แนวคิด ทฤษฎีหรือความเชื่อต่างๆ กำหนดเป็นหลักการ กระบวนการ กลไกการเรียนรู้ และผลลัพธ์ โดยกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญมี 5 ขั้นตอน คือ 1) การร่วมระดมความคิด 2) การร่วมวางแผน 3) การร่วมดำเนินงาน 4) การร่วมติดตามประเมินผล 5) การร่วมรับผลประโยชน์ กระบวนการทั้ง 5 ขั้นนำไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำ คือ การร่วมระดมความคิดวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหา ด้วยเทคนิค SWOT ANALYSIS เพื่อนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์

5. บริบทพื้นที่ หลักการ กระบวนการและปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หมายถึง สภาพทั่วไปของพื้นที่ แนวดำเนินการ และกระบวนการต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จากข้อมูลพื้นฐานของชุมชน ประวัติ ความเป็นมา ที่ตั้ง การคมนาคมติดต่อกับภายนอกตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ทรัพยากรชุมชน ประชากร เศรษฐกิจและสังคม การเมือง การปกครอง สภาพแวดล้อม การศึกษา การรับรู้ ข่าวสารทั่วไปในชุมชน วัฒนธรรมของชุมชน ลักษณะความสัมพันธ์ในครอบครัวและชุมชน ความเชื่อของชาวบ้าน พฤติกรรม การรวมกลุ่ม กระบวนการรวมกลุ่ม การดำรงชีวิตประจำวันและความเป็นอยู่ การดำเนินการ และการบริหารจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน เงื่อนไขและปัจจัย ที่สัมพันธ์กับบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของชุมชน ทั้งในด้านปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และด้านเงื่อนไขภายในเกี่ยวกับลักษณะของผู้นำ บทบาทของสมาชิกในชุมชน ขนาดและลักษณะของกลุ่ม

ปัญหาของชุมชน ความขัดแย้งระหว่างชุมชน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ กระบวนการส่งเสริมขององค์กรจากภายนอก การพัฒนาของรัฐ การเรียนรู้ และเงื่อนไขภายนอกอื่นๆ

6. **ความเหมาะสม** หมายถึง ความสอดคล้อง สัมพันธ์กันระหว่างทฤษฎี หลักการแนวคิด ที่สนับสนุนรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำกับองค์ประกอบและรายละเอียด ของกระบวนการต่างๆ ขององค์ประกอบที่จะก่อให้เกิดแนวทางสู่การปฏิบัติที่ดี และมีความสัมพันธ์กัน อย่างเป็นระบบขององค์ประกอบที่มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผล

7. **ความชัดเจน** หมายถึง การสื่อความหมายออกมาให้เข้าใจโดยง่ายขององค์ประกอบ และรายละเอียดของกระบวนการต่างๆ ขององค์ประกอบที่จะก่อให้เกิดแนวทางสู่การปฏิบัติที่ดี และมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบขององค์ประกอบที่มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผล

8. **ความครอบคลุม** หมายถึง ความครบถ้วนและมีขอบเขตที่กว้างและลึกอย่างเหมาะสม ขององค์ประกอบและรายละเอียดของกระบวนการต่างๆ ขององค์ประกอบที่จะก่อให้เกิดแนวทาง สู่การปฏิบัติที่ดีและมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบขององค์ประกอบที่มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผล

9. **ความเป็นประโยชน์/การนำไปใช้** หมายถึง การให้แนวทางและข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การปฏิบัติขององค์ประกอบและรายละเอียดของกระบวนการต่างๆ ขององค์ประกอบที่จะก่อให้เกิดแนวทาง สู่การปฏิบัติที่ดี และมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบขององค์ประกอบที่มุ่งสู่สัมฤทธิ์ผล และเกิดคุณค่าต่อชุมชน

10. **ความคุ้มค่า** หมายถึง ความคิดเห็นที่ผ่านการประเมินผลระหว่างสิ่งที่ทำกับผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้น จากการดำเนินงานตามรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

11. **พฤติกรรมในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ** หมายถึง การร่วมทำกิจกรรมและการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการหาทางออกในการแก้ปัญหา การตัดสินใจ วางแผนและปฏิบัติกิจกรรม รวมถึงการร่วมรับผลประโยชน์ร่วมกันในกิจกรรมการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์หรือการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อนำไปสู่การจัดระบบการบริหารจัดการ ทรัพยากรน้ำให้มีคุณภาพที่ดีอย่างยั่งยืน สามารถวัดได้จากแบบประเมินพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 4 ระดับ ตามวิธีของลิเคิร์ต ครอบคลุมกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

12. **ความตระหนักในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ** หมายถึง การมองเห็นถึงปัญหาหรือข้อจำกัดของการใช้น้ำ และเห็นความสำคัญรวมทั้งคำนึงถึงบทบาทของตนเองที่จะต้องเข้าร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์หรือการ

พัฒนาการบริหาร จัดการทรัพยากรน้ำของผู้ให้ข้อมูล ทั้งด้วยตนเอง ผ่านกลุ่ม หรือผ่านตัวแทน สามารถวัดได้จากแบบประเมิน ความตระหนักในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับตามวิธีของลิเคิร์ต ครอบคลุมกิจกรรม การมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษา ชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี ที่จะนำไปสู่การจัดระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น
2. ทราบถึงผลของแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ: กรณีศึกษา ชุมชนลุ่มน้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี เกี่ยวกับการตัดสินใจ การดำเนินงาน การใช้ ประโยชน์ และการประเมินผล
3. สามารถนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียในการแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และรวมถึงการสร้างรูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมของ ชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำรูปแบบนี้ไป ประยุกต์ใช้กับชุมชนอื่นๆ ได้