

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ โดยเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งความต้องการใช้น้ำในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ตามจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นอีกในอนาคต สำหรับประเทศไทยนั้น นำนับว่ามีบทบาทและสำคัญมากต่อภาคการเกษตร เพราะประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2542) โดยพบว่าในพื้นที่ 1 ไร่ ตลอดการเพาะปลูกพืชต่าง ๆ จะใช้น้ำเฉลี่ยประมาณ 3,780,000 ลิตร (วิชัย เทียนน้อย, 2542) ดังนั้นน้ำจึงมีความสำคัญต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ

ปี 2546 ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย มีพื้นที่ทางการเกษตรประมาณ 7.56 ล้านไร่ โดยมีพื้นที่ทางการเกษตรที่อยู่ในเขตชลประทาน ประมาณ 4.12 ล้านไร่ ที่สำคัญคือ พื้นที่ทางการเกษตรเขตชลประทานของภาคเหนือตอนบนนี้ เป็นพื้นที่เป้าหมายที่มีศักยภาพการผลิตทางการเกษตรสูงของประเทศ น้ำจึงเป็นปัจจัยที่เพิ่มประสิทธิภาพระบบการผลิตทางการเกษตรได้ดี แต่ถึงแม้ว่ากว่าครึ่งของพื้นที่ทางการเกษตรจะเป็นเขตชลประทาน โดยมีการส่งน้ำแก่การทำ การเกษตร แต่พบว่าในช่วงฤดูแล้งหลังการเก็บเกี่ยวข้าววนปีเสร็จแล้วนั้น ในพื้นที่ชลประทานในเขตภาคเหนือตอนบนจะสามารถส่งน้ำชลประทานครอบคลุมพื้นที่การเกษตรได้ไม่ถึงร้อยละ 20 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด (สุวรรณ, 2546) ทำให้เห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีระบบชลประทาน ก็ไม่ได้หมายความว่าสามารถแก้ไขปัญหา การขาดแคลนน้ำของเกษตรกรได้ ปัญหาขาดแคลนนํ้านั้นได้ทวีความรุนแรงขึ้นทุกปี และสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงต่อภาคเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม ซึ่งต้องอาศัยน้ำเป็นวัตถุดิบ

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตรในภาคเหนือ ถึงแม้จะได้มีการดำเนินการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่สภาพปัญหาในปัจจุบันก็ยังคงมีความรุนแรงทั้งความแห้งแล้ง ปัญหาน้ำท่วม รวมถึงสภาพการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำ และการพังทลายของดิน ซึ่งมีผลกระทบต่อ การดำรงชีพของเกษตรกรในภาคเหนือ ทั้งนี้เนื่องจากแนวการพัฒนาในอดีตในการจัดการทรัพยากรน้ำเพื่อการเกษตร ยังไม่มีการบูรณาการที่สมบูรณ์พอ (คณะกรรมการการเกษตร

และสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร, 2546) ทำให้มีการใช้น้ำในปริมาณที่สูงมาก และจากการที่น้ำมีคุณสมบัติคล้ายกับสินค้าสาธารณะ (public goods) ทำให้มีการใช้น้ำด้านการเกษตรอย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบริหารจัดการที่ดี ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมและปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในบางพื้นที่ จนถึงกระทั่งปัญหาการแย่งชิงน้ำระหว่างเกษตรกรต้นน้ำกับปลายน้ำ หรือแม้กระทั่งการแย่งชิงน้ำระหว่างภาคการเกษตรกับภาคการผลิตอื่น ๆ และปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรในภาคเหนืออีกประการคือ การเข้ามาแทรกแซงของรัฐในการบริหารจัดการน้ำ โดยแต่เดิมนั้นเกษตรกรในพื้นที่ลุ่มน้ำในภาคเหนือมีการพัฒนาระบบการจัดการน้ำของท้องถิ่นในลักษณะองค์กรเหมืองฝายที่มีหน้าที่จัดการการใช้น้ำในชุมชนของตนเอง ต่อมารัฐได้เข้ามาบิบบทบาทในการบริหารจัดการน้ำในชุมชน โดยสร้างโครงการสาธารณะต่างๆ เช่น อ่างเก็บน้ำ ฝายคอนกรีต ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและบทบาทการจัดการน้ำของชุมชนมาเป็นการจัดการโดยมีรัฐเป็นศูนย์กลาง ซึ่งหลังจากมีการสร้างโครงการต่าง ๆ ขึ้น พบว่ากลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำไม่สามารถใช้น้ำได้อย่างเต็มที่ ทำให้ส่งผลกระทบต่อผลิต และยังเกิดความล้มเหลวในด้านต่าง ๆ ทั้งในแง่ประสิทธิภาพ ปริมาณน้ำ งบประมาณและการบริหารจัดการที่ไม่ต่อเนื่องของรัฐ ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ปัญหาน้ำท่วมในฤดูน้ำหลาก และการขาดแคลนน้ำในหน้าแล้งอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้ใช้น้ำเป็นอย่างมาก ทำให้กลุ่มผู้ใช้น้ำมีความรู้สึกไม่พอใจต่อบทบาทด้านการพัฒนาของรัฐ และทำให้เกิดการเปรียบเทียบการจัดการ โดยพบว่า เกษตรกรพอใจการจัดการน้ำในระบบเหมืองฝายเดิมมากกว่าการจัดการน้ำภายใต้ระบบชลประทานของรัฐ (สุวรรณี, 2540) จากผลกระทบเหล่านี้ทำให้เกษตรกรต้องการการเปลี่ยนแปลงและปรับตัว เพื่อไม่ให้กระทบต่อหลักประกันหรือความมั่นคงในการใช้น้ำ และมีความต้องการที่จะรวมตัวกันเป็นองค์กรจัดการน้ำของท้องถิ่น โดยกลับไปพึ่งพิงเทคโนโลยีระบบเหมืองฝายดั้งเดิมเพื่อนำมาปรับใช้ใหม่ โดยองค์กรเหล่านี้จะค้นหาวิธีการจัดการน้ำเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (พัชรี, 2538)

ลุ่มน้ำแม่ทา เป็นพื้นที่ที่มีระบบเหมืองฝายซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญในการทำการเกษตร และกำลังประสบกับปัญหาในด้านการบริหารจัดการน้ำ โดยพบว่า ในช่วงฤดูแล้งจะเกิดภัยแล้งรุนแรง โดยเฉพาะตอนล่างของกลุ่มน้ำ และในช่วงฤดูฝน น้ำจะไหลมาแรงมาก เกิดน้ำท่วมอย่างรุนแรง นอกจากนี้การใช้น้ำในปริมาณมากในภาคการเกษตรเชิงเดี่ยว ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำ ปัญหาแหล่งกักเก็บน้ำไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ฝายน้ำล้น ได้รับความเสียหายเก็บน้ำไม่อยู่ การขาดแหล่งเก็บน้ำในหน้าฝน ปัญหาน้ำสากรปรมีสารพิษปนเปื้อน ซึ่งเกิดจากการใช้สารเคมีในการเกษตร จากโรงงานอุตสาหกรรม และจากฟาร์มปศุสัตว์ การบุกรุกถ้ำน้ำของภาคธุรกิจ รวมไปถึงปัญหาการจัดการลุ่มน้ำแม่ทาของหน่วยงานของภาครัฐและชุมชน ที่มีระบบการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การปล่อยน้ำที่ไม่เป็นระบบ ที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสองข้างริมน้ำ รวมไปถึงปัญหาในเรื่อง

การขาดแคลนงบประมาณจากรัฐในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้ชุมชนและเครือข่ายต่างๆ ในลุ่มน้ำแม่ทาได้มีการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดการลุ่มน้ำแม่ทาได้อย่างยั่งยืน (สถาบันวิจัยทรัพยากรน้ำ, 2549)

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำ เป็นแนวทางหนึ่งที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้น้ำของภาคเกษตร โดยจะเห็นได้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ซึ่งพิจารณาการจกเก็บค่าใช้น้ำจากชลประทานในภาคเกษตรตามปริมาณการใช้ เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและเป็นธรรม คำนึงถึงสิทธิการใช้น้ำ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2542) และยังคงช่วยลดปัญหาความไม่เป็นธรรมในเรื่องการนำภาษีของประชาชนมาลงทุนในงานด้านชลประทานที่มีมูลค่ามาก แต่ประโยชน์ที่ได้จะอยู่กับกลุ่มคนในวงแคบ ๆ (Howe, 1979) ดังนั้นการเก็บค่าน้ำหรือค่าบำรุงในการบริหารจัดการน้ำจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อรูปแบบการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (วันเพ็ญ, 2528)

กองทุนเหมืองฝาย คือรูปแบบหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำของชุมชนในระบบชลประทานเหมืองฝายในภาคเหนือ โดยจะมีการเก็บเงินจากเกษตรกรซึ่งอยู่ในรูปของค่าการสนับสนุนกองทุน เพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างแหล่งเก็บกักน้ำ การซ่อมแซม การปรับปรุง การพัฒนา และการป้องกันเหมืองฝาย แก้ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการน้ำ ลดปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ปัญหาอุทกภัย ปัญหาการแย่งชิงน้ำ นอกจากนี้การเก็บเงินเพื่อสนับสนุนกองทุนเหมืองฝายจะส่งผลให้ เกษตรกรมีสิทธิความเป็นเจ้าของเหมืองฝายอย่างชัดเจน ทำให้มีการบริหารจัดการเหมืองฝายและการใช้น้ำเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพ โดยใช้หลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายหรือ beneficiary pay principle ร่วมกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้การบริหารจัดการและการใช้น้ำในระบบเหมืองฝายเป็นไปอย่างยั่งยืนครอบคลุมทั้งในส่วนของการใช้ทรัพยากรในลุ่มน้ำอย่างถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ได้แก่ การใช้การเก็บกัก การซ่อมแซม การฟื้นฟู การพัฒนา การป้องกัน การสงวน เป็นต้น อีกทั้งเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการจัดการน้ำระหว่างรัฐและชุมชน โดยทั้งสองฝ่ายต้องร่วมกันกำหนดบทบาทที่เหมาะสม ทั้งนี้เกษตรกรจะต้องร่วมกันกำหนดอัตราเงินเพื่อสนับสนุนกองทุนเหมืองฝายที่เหมาะสมในการบริหารจัดการเหมืองฝายในแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตามการเก็บเงินเกษตรกร เพื่อสนับสนุนกองทุนเหมืองฝายเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีความยุ่งยากในการดำเนินงาน โดยมีประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ๆ คือ การกำหนดอัตราค่าสนับสนุนกองทุน ต้องเป็นไปอย่างเหมาะสมทั้งในด้านของผลประโยชน์ ตลอดจนการยอมรับและ

ความสามารถที่จะจ่ายค่าเงินเพื่อสนับสนุนกองทุนของเกษตรกร โดยอัตราค่าสนับสนุนกองทุนควร จะขึ้นอยู่กับความเต็มใจจ่ายของเกษตรกร จึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะทราบถึงมูลค่าความเต็มใจ จ่ายของเกษตรกร เพื่อสนับสนุนการก่อตั้งกองทุนเหมืองฝายของชุมชนในลุ่มน้ำแม่ทา รวมถึงทราบ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเต็มใจจ่ายเพื่อสนับสนุนเงินเพื่อก่อตั้งกองทุนเหมืองฝาย เพื่อเป็น รูปแบบในการจัดการชลประทานระบบเหมืองฝายอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และทราบถึงข้อมูลพื้นฐานและรูปแบบของระบบการจัดการ เหมืองฝายของแต่ละพื้นที่ในลุ่มน้ำ เพื่อประกอบการพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านจัดการ เหมืองฝายของชุมชนในแต่ละพื้นที่ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1 เพื่อทราบมูลค่าความเต็มใจจ่ายในการสนับสนุนกองทุนเหมืองฝายของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ในลุ่มน้ำแม่ทา
- 2 เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเต็มใจจ่ายในการสนับสนุนกองทุนเหมือง ฝายของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำแม่ทา
- 3 เพื่อทราบถึงปัญหาและรูปแบบของระบบการจัดการด้านชลประทาน/ เหมืองฝายใน พื้นที่ลุ่มน้ำแม่ทาในปัจจุบัน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1 เพื่อเป็นรูปแบบในการพัฒนาการจัดการด้านชลประทานระบบเหมืองฝายอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ทา
- 2 เพื่อทราบถึงข้อมูลพื้นฐานและรูปแบบของระบบการจัดการเหมืองฝายของแต่ละพื้นที่ ในลุ่มน้ำแม่ทา เพื่อประกอบการพิจารณาในด้านการจัดการเหมืองฝายของชุมชน และแก้ไขปัญหា ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่อย่างเหมาะสม

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตการศึกษาด้านพื้นที่ คือ เกษตรกรผู้ใช้น้ำใน ลุ่มน้ำแม่ทาซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่ 2 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูน โดยครอบคลุม

พื้นที่ 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่อน อำเภอแม่ทา อำเภอเมืองลำพูน และอำเภอป่าซาง โดยสามารถแบ่งเขตพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ทาออกเป็น 3 ส่วน คือ พื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน พื้นที่ลุ่มน้ำตอนกลาง และพื้นที่ลุ่มน้ำตอนล่าง

ขอบเขตด้านเนื้อหา ได้ทำการศึกษาความเต็มใจจ่ายของเกษตรกร เพื่อสนับสนุนการก่อตั้งกองทุนเหมืองฝายของชุมชนในลุ่มน้ำแม่ทา โดยการใช้วิธีสมมติเหตุการณ์ให้ประเมินค่า (contingent valuation method: CVM) การศึกษาครั้งนี้ยังครอบคลุมถึง สภาพปัญหาและรูปแบบของระบบการจัดการเหมืองฝายในพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ทาในปัจจุบัน ตลอดจนปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความเต็มใจจ่ายเพื่อสนับสนุนเงิน เพื่อก่อตั้งกองทุนเหมืองฝายของกลุ่มเกษตรกรในลุ่มน้ำแม่ทา ทั้งนี้ข้อมูลด้านต่างๆ ของเกษตรกรตัวอย่างที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์จะใช้ข้อมูลในรอบปีการผลิต 2549/2550

1.5 นิยามศัพท์

ความเต็มใจจ่ายของเกษตรกร (willingness to pay) คือ จำนวนเงินที่เกษตรกรเต็มใจจ่ายเพื่อสนับสนุนกองทุนเหมืองฝายของชุมชน ในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำแม่ทา

กองทุนเหมืองฝายของชุมชน (community weir fund) คือ รูปแบบหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำของชุมชนในระบบชลประทานเหมืองฝายในภาคเหนือ โดยจะมีการเก็บเงินจากเกษตรกรซึ่งอยู่ในรูปของกองทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างแหล่งเก็บกัก การซ่อมแซม การดูแลรักษา ฯลฯ และเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานด้านบริหารจัดการน้ำ ลดปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ปัญหาอุทกภัย ปัญหาการแย่งชิงน้ำ และปัญหาสารเคมีตกค้างในน้ำ รวมไปถึงการตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรน้ำ โดยเกษตรกรจะต้องร่วมกันกำหนดเงินเพื่อสนับสนุนกองทุนเหมืองฝายอย่างเหมาะสม โดยทั้งนี้ชุมชนและหน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมมือกันในการจัดการ เพื่อให้การบริหารจัดการระบบชลประทาน/เหมืองฝายและการใช้น้ำเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพ