

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต เมื่อจำนวนของประชากรเพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้น้ำจะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย แต่เนื่องจากแบบแผนการใช้น้ำของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด และในปัจจุบันทรัพยากรน้ำไม่อุดมสมบูรณ์เหมือนอดีต จึงเกิดปัญหาในการใช้ทรัพยากรน้ำขึ้น ตัวอย่างเช่น ภาวะการขาดแคลนน้ำ ภาชนะน้ำเน่าเสีย หรือมลพิษทางน้ำ รวมทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากน้ำป่าไหลหลาก เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยิ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายคือการใช้ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ภายใต้การพัฒนาแบบยั่งยืนโดยให้ทุกส่วนในสังคมทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ประชาชนทั่วไปจะต้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (ปราโมทย์ ไม้กัณฑ์, 2540)

การประปาหมู่บ้านเป็นการพัฒนาแหล่งน้ำที่ดีที่สุด ในด้านความสะอาดและความสะดวกสบายเพื่อให้ได้มาตรฐานใกล้เคียงมาตรฐานอนามัยโลก คือ “ประชาชนในชนบทควรได้รับน้ำดื่มสะอาดคนละ 5 ลิตรต่อคนต่อวัน โดยแหล่งน้ำไม่ห่างเกิน 1 กิโลเมตรและอีก 45 ลิตรต่อคนต่อวันสำหรับใช้ในครัวเรือน” (พิชิต สกมลพรหมณ์, 2531) และจากนโยบายเร่งรัดการจัดหาน้ำสะอาดในชนบทด้วยระบบประปาชนบท ในปีงบประมาณ 2540 การก่อสร้างระบบประปาชนบทจะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยคณะกรรมการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดระยะเวลาถึง 4 ปี (คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539)

ในปัจจุบัน มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินงานจัดหาน้ำสะอาดด้วยระบบประปาหมู่บ้านให้แก่ชุมชน ได้แก่ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี และกรมอนามัย

จากการรายงานสถานการณ์คุณภาพน้ำบริโภคประเทศไทย ปี พ.ศ. 2536 รวบรวมโดยกองอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พบว่า คุณภาพน้ำจากระบบประปาหมู่บ้านที่ไม่ได้มาตรฐานคิดเป็นร้อยละ 78.49 โดยแยกเป็นคุณภาพน้ำที่ไม่ได้มาตรฐานทางด้าน

กายภาพ-เคมี ร้อยละ 55.52 คุณภาพน้ำที่ไม่ได้มาตรฐานทางด้านแบคทีเรีย ร้อยละ 49.80 โดยที่ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพน้ำด้านกายภาพ-เคมี คือการคัดเลือกแหล่งน้ำเพื่อการประปาและการปรับปรุงคุณภาพน้ำในกระบวนการผลิต ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพน้ำทางด้านแบคทีเรียคือการบำรุงรักษาระบบผลิตน้ำ (สุฟ้า บัณฑุกุล, 2540)

กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดหาน้ำสะอาดในชนบทโดยก่อสร้างและพัฒนาระบบประปาชนบท รพช. โครงการก่อสร้างระบบประปาชนบท รพช. ที่ผ่านมามีปรากฏว่ายังประสบปัญหา-อุปสรรค ทั้งด้านการบริหารการใช้ น้ำ คุณภาพน้ำ การเลือกพื้นที่ดำเนินการ และปัญหาในด้านการออกแบบ และการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา (กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท, 2542ก) จากทะเบียนรายชื่อระบบประปา ชนบท รพช. ของสำนักงาน รพช. จังหวัดเชียงราย ระบบประปาที่ได้ก่อสร้างทั้งหมด 145 แห่ง ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย พบว่ามีระบบประปาที่ก่อสร้างแล้วมีกลุ่มผู้ใช้ น้ำขอยกเลิกเพื่อทำลายจำนวน 16 แห่ง และผู้ใช้ น้ำส่วนใหญ่ให้เหตุผลในการขอยกเลิกว่าปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อความต้องการ ระบบประปาชำรุดบ่อยทำให้จ่ายน้ำไม่สม่ำเสมอและปัญหาในการจัดเก็บค่าน้ำ ทำให้ผู้ใช้ น้ำส่วนใหญ่ได้กลับไปใช้น้ำจากบ่อน้ำตื้นที่ขุดไว้ประจำบ้าน และผู้ใช้ น้ำบางส่วนใช้น้ำจากระบบประปาของหน่วยงานอื่นที่สร้างขึ้นใหม่ในหมู่บ้าน การที่ผู้ใช้ น้ำใช้น้ำจากบ่อน้ำตื้นแทนน้ำประปาหมู่บ้านจะพบปัญหาเรื่องคุณภาพน้ำจากบ่อน้ำตื้นที่ดูใสและมีตะกอนน้อยแต่อาจมีแร่ธาตุและสารเคมี รวมทั้งเชื้อโรคละลายเจือปนอยู่กับน้ำได้ หากบ่อน้ำตื้นอยู่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม ใกล้แปลงนา หรืออยู่ใกล้ส้วม เป็นต้น (กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท, 2542ก) ระบบประปาหมู่บ้านมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นหลายสาเหตุที่มีผลต่อการใช้น้ำและทำให้ นโยบายเร่งรัดการจัดหาน้ำสะอาดในชนบท โดยระบบประปาชนบทมีอุปสรรคทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมาย

ดังนั้น แนวทางสำคัญที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดและให้ระบบประปาเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า โดยรูปแบบและวิธีการที่ไม่แตกต่างกันนักในทุกๆ พื้นที่ แต่การบริหารจัดการประปาหมู่บ้านโดยชุมชนในพื้นที่ต่างๆ มีระดับความสำเร็จในการบริหารจัดการแตกต่างกันไป เพื่อการประเมินหรือการพิจารณาตัดสินใจระดับความสำเร็จของการเร่งรัดการจัดหาน้ำสะอาดในชนบทไปปฏิบัติในระยะสั้นและระยะยาวขึ้นว่ามีทิศทางที่จะทำให้เกิดผลกระทบที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวที่ไม่พึงปรารถนาและความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของราชการเพียงใด ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา กิจกรรมประปาหมู่บ้านที่ได้ก่อสร้างไปแล้ว และประสบปัญหากลุ่มผู้ใช้ น้ำขอยกเลิกเพื่อทำลาย โดยมุ่งศึกษาในส่วนความล้มเหลวในการปฏิบัติก็คือการปฏิบัติหรือความไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายได้ตามที่ต้องการ อันจะเป็นประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรต่างๆ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรน้ำของชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้

คุ่มค่า และให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำอุปโภค-บริโภค นำผลที่ได้มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนทางการพัฒนาชุมชนให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมกับชุมชน ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่เพื่อให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการจัดการประปาหมู่บ้านของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุใดและมีแนวทางในการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหานี้อย่างไร

1.3 สมมติฐาน

ความล้มเหลวในการจัดการประปาหมู่บ้านของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท เกิดจากระบบการจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ การขาดความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น การขาดการประสานงานระหว่างองค์กรของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าแก่การลงทุนและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

ความล้มเหลว หมายถึง การไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามแผนงานก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน

ระบบประปาหมู่บ้าน หมายถึง ระบบการนำน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติประเภทน้ำใต้ดินและน้ำผิวดินขึ้นมาโดยอาจจะผ่านกรรมวิธีขั้นตอนการปรับปรุงคุณภาพน้ำ เพื่อผลิตให้เป็นน้ำที่สะอาดตามหลักวิชาการหรืออาจจะไม่ผ่านกรรมวิธีดังกล่าวก็ได้ จากนั้นจึงจ่ายน้ำที่ผลิตได้ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านตามระบบท่อผ่านมาตรวัดน้ำ สามารถจ่ายน้ำได้ตลอด 24 ชั่วโมง ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงระบบประปาภายในหมู่บ้านทุกประเภท อันประกอบด้วยระบบประปาชนบทของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทชนบท กรมโยธาธิการ กรมทรัพยากรธรณี และระบบประปาหมู่บ้านของกรมอนามัย

กลุ่มผู้ใช้น้ำ หมายถึง สมาชิกผู้ใช้น้ำประปาชนบทของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ทางกลุ่มได้กำหนดไว้

คณะกรรมการกลุ่มผู้ใช้น้ำ หมายถึง ตัวแทนจากการคัดเลือกของสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำทำหน้าที่ในการบริหารระบบประปาชนบท

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการพิจารณาวางแผนงานโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับความต้องการของชุมชน เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

