

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดชนิดหนึ่งของมวลมนุษยชาติ กล่าวได้ว่า น้ำคือชีวิต ดังกระแสพระราชดำริสดอนหนึ่งของในหลวงที่พระราชทานเมื่อ 17 มีนาคม พ.ศ.2539 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐานว่า “หลักสำคัญว่า ต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้า ไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้”

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีน้ำอุดมสมบูรณ์ แม้ในฤดูแล้งก็มักจะ ไม่ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำมากนักเนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ของประเทศจะตั้งถิ่นฐานอยู่ บริเวณริมแม่น้ำซึ่งมีน้ำไหลตลอดทั้งปี แต่เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ทำให้ปริมาณการใช้น้ำ ของประเทศเพิ่มมากขึ้นในทุกๆด้าน ปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งจึงทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้รัฐบาลไทยต้องทุ่มงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อจัดหาแหล่งน้ำสำหรับเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดู แล้ง โดยการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขึ้นทั่วทุกภูมิภาค ถือได้ว่ารัฐบาลพยายามแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ในฤดูแล้งของประเทศด้วยการจัดการน้ำด้านอุปทาน (Water Supply Management) เสมอมา

ปัจจุบันการลงทุนก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในประเทศไทยเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำสำหรับทำการ เกษตรและอุปโภคบริโภคนั้น เป็นการนำเอาภาษีของคนทั้งประเทศมาลงทุน เพื่อประโยชน์ของ ราษฎรเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น การที่คนทั้งประเทศต้องรับภาระค่าลงทุนให้กับคนเพียงกลุ่มเดียวที่ ได้รับบริการดูจะไม่เป็นการยุติธรรมนัก แม้ว่ากลุ่มคนที่ได้รับประโยชน์นั้นส่วนหนึ่งจะเป็นคนยาก จนและถึงแม้ว่าอาจมีผลประโยชน์ในทางอ้อมจากการลงทุนนั้นกลับมายังผู้เสียภาษีด้วยก็ตาม

อย่างไรก็ดี รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นต้องลงทุนก่อสร้างโครงการชลประทานต่างๆ เพื่อ ช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งยังยากจนอยู่ แต่ถึงกระนั้นรัฐบาลก็ไม่สามารถจะ กระจายความช่วยเหลือที่เท่าเทียมกันให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้ได้ทุกราย ดังนั้นหากคำนึงถึงความ เท่าเทียมกันของสังคมแล้ว ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการจึงสมควรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าลงทุน ที่เกิดขึ้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือควรใช้หลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary pays principle) นั้นเอง

สำหรับการใช้น้ำชลประทานในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าหลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายได้มีบัญญัติไว้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2485 ใน พ.ร.บ.การชลประทานหลวง โดยให้มีการเรียกเก็บค่าน้ำชลประทานจากผู้ใช้น้ำได้ในอัตราไม่เกินไร่ละ 5 บาทต่อปี สำหรับผู้ใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรม และ ไม่เกิน ลบ.ม.ละ 50 สตางค์ สำหรับการใช้น้ำเพื่อกิจการอื่น

มาจนถึงบัดนี้ พ.ร.บ.การชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ได้บัญญัติขึ้นมากกว่า 60 ปีแล้ว แต่การเรียกเก็บค่าน้ำชลประทานโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม ยังมิได้มีการจัดเก็บแต่อย่างใด จะมีการเก็บอยู่บ้างก็เฉพาะแต่การใช้น้ำนอกภาคเกษตร ในราคา ลบ.ม.ละ 50 สตางค์ เท่านั้น

เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศไทยในปัจจุบันมักจะประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งอยู่เป็นประจำและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ดังปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ การแก้ปัญหาด้วยความพยายามที่จะก่อสร้างเขื่อนเพื่อเพิ่มปริมาณการเก็บกักน้ำไว้ใช้ ซึ่งถือเป็นการจัดการน้ำด้านอุปทาน และความพยายามที่จะจัดการน้ำด้านอุปสงค์ในเชิงวิศวกรรม เช่น การออกแบบระบบส่งน้ำให้มีขนาดที่เหมาะสมกับปริมาณการใช้น้ำ ตลอดจนวิธีการจัดสรรน้ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่อาจแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำได้อย่างยั่งยืนเพียงพอ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหามาตรการควบคุมการใช้น้ำในอนาคตเพื่อให้เป็นไปโดยประหยัด และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นั่นคือการใช้มาตรการจัดการน้ำด้านอุปสงค์ (Water Demand Management) ในเชิงเศรษฐศาสตร์ซึ่งยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังมาก่อน

การเก็บค่าน้ำชลประทานในอัตราที่เหมาะสม น่าจะเป็นมาตรการเชิงเศรษฐศาสตร์ มาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าน้ำชลประทานที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต จึงควรที่จะทำการประเมินมูลค่าน้ำชลประทานตามต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ นอกจากนี้เมื่อคำนึงถึงความรู้สึกของผู้ใช้น้ำและความเป็นไปได้ในการจัดเก็บค่าน้ำชลประทานในอนาคต จึงควรมีการประเมินมูลค่าน้ำชลประทานในมุมมองของผู้ใช้น้ำด้วย

การค้นคว้าแบบอิสระนี้เลือกที่จะศึกษามูลค่าน้ำชลประทานของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่กวัง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เพราะ

1) โครงการแม่กวังเป็น โครงการชลประทานขนาดใหญ่ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบมากถึง 175,000 ไร่ ต้องส่งน้ำเพื่อการเกษตรประมาณปีละ 90-265 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี(พ.ศ.2536-2542) ต้องส่งน้ำเพื่อการผลิตน้ำประปาให้จังหวัดเชียงใหม่ในอนาคตประมาณ 10 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี รวมทั้งส่งน้ำให้กับนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูนอีกด้วย คาดการณ์ว่าในอนาคตปริมาณการใช้น้ำจะสูงถึง 390 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี (บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ และอื่นๆ, 2545)

2)โครงการฯ แม่กวงมีปัญหาในเรื่องปริมาณน้ำท่า (runoff) ที่ไหลเข้าอ่างเก็บน้ำมีค่อนข้างน้อย จากสถิติระหว่างปี พ.ศ.2537 ถึง พ.ศ.2542 มีปริมาณ 96.8 – 265.2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี โดยมีค่าเฉลี่ยเพียง 187.72 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ซึ่งการขาดแคลนน้ำของโครงการฯ แม่กวงจะเกิดขึ้นเมื่อปริมาณน้ำท่าไหลเข้าอ่างเก็บน้ำน้อยกว่า 150 ล้านลูกบาศก์เมตร (บริษัท ปัญญา คอนซัลแตนท์ และอื่นๆ, 2545)

3)จากข้อมูลเบื้องต้นของโครงการฯแม่กวงพบว่าเกษตรกรผู้ใช้น้ำมีพฤติกรรมการใช้น้ำค่อนข้างฟุ่มเฟือย โดยใช้น้ำชลประทานเพื่อการทำนาตลอดฤดูกาลเพาะปลูกประมาณ 1,500 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่ ในขณะที่ผลการทดลองของสถานีค้นคว้าวิจัยการใช้น้ำชลประทานแม่แตงพบว่าการปลูกข้าวจะใช้น้ำตลอดอายุเพียง 959 – 1,064 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่ เท่านั้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อประเมินมูลค่าน้ำชลประทานของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่กวงจังหวัดเชียงใหม่ สำหรับใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดอัตราค่าน้ำชลประทานที่เหมาะสม โดยการศึกษา (1) ต้นทุนการจัดหาน้ำ (2) ความเต็มใจที่จะจ่ายค่าน้ำชลประทาน และ (3) ความเต็มใจที่จะรับค่าชดเชยในกรณีไม่ได้รับน้ำชลประทาน

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ได้แนวทางในการตั้งราคาค่าน้ำชลประทานในอนาคต 3 แนวทางหลัก คือ (1) ด้านต้นทุนการจัดหา (2) ด้านค่าน้ำที่เกษตรกรยอมจ่าย และ (3) ด้านค่าชดเชยที่เกษตรกรยอมรับในกรณีไม่ได้รับน้ำชลประทาน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การค้นคว้าแบบอิสระนี้เป็นการศึกษาด้านทุนการจัดหาน้ำระหว่างปี พ.ศ.2537-2545 และความพึงพอใจของผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้ง ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2546 เฉพาะโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่กวง