

กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำกอน จังหวัดน่าน
Appropriate Community Participation Process on Kon Watershed Management, Nan Province

กิตติชัย รัตน์¹

Kitichai Rattana¹

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบกระบวนการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำเพื่อลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่น ในพื้นที่ลุ่มน้ำกอน จังหวัดน่าน โดยประยุกต์ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ในรูปของการจัดตั้งคณะทำงานวางแผนหลัก และการประชุมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลการวิจัย ชี้ให้เห็นว่า สภาพปัญหาที่สำคัญของลุ่มน้ำกอน คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ความเสื่อมโทรมของป่าไม้ การชะล้างพังทลายของดิน และเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำ ผลการประชุมการมีส่วนร่วม ได้กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในลุ่มน้ำออกเป็น 2 เขตหลัก คือ เขตสงวนและคุ้มครอง คิดเป็นร้อยละ 72.89 และเขตการใช้ประโยชน์ ร้อยละ 27.11 ของพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งหมด พร้อมทั้งกำหนดกรอบการจัดการลุ่มน้ำ ได้แก่ การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ การทำแนวกันชนรอบป่า การเฝ้าระวังไฟป่า การฟื้นฟูแหล่งน้ำ และการส่งเสริมการเกษตรที่เหมาะสม ทั้งนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมต้องคำนึงถึง บทบาทของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การนำสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ และการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม

ABSTRACT

The research objective is to design an appropriated community participation process on watershed management for reduce conflicts in natural resources utilization of local community at Kon watershed, Nan province. Participatory Action Research (PAR) was applied in this form the Core Planning Team (CPT) and to arrange participatory workshop with stakeholders. The results show that the major problems at Kon watershed are unsuitable land use, forest degradation, soil erosion, and conflict on watershed resources utilization. The result of participatory workshop divided land use zoning into two zones, the preservation and protection zone approximately 72.89 %, and the utilization zone approximately 27.11 % of total watershed area. The stakeholders also determined management guidelines, i.e. forest rehabilitation, buffer zone management, forest fire surveillance, reservoir rehabilitation, and suitable agricultural extension. An appropriated participatory process should consider the roles of stakeholders, decision making on GIS based, and operation process which suitable to the local socio-economic.

Key Word: Community Participation, Watershed Management

E-mail: kr276@hotmail.com

¹ ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Department of Conservation, Faculty of Forestry, Kasetsart University

คำนำ

ลุ่มน้ำกอน เป็นลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำน่าน ครอบคลุมพื้นที่อำเภอทุ่งช้าง อำเภอเชียงกลาง และอำเภอบัว จังหวัดน่าน มีพื้นที่ประมาณ 223.66 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงและพื้นที่ตอนบนของลุ่มน้ำอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยภูคา สภาพโดยทั่วไปเป็นพื้นที่สูงชันมีระดับความสูงอยู่ระหว่าง 100-1,920 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง ความยาวของลุ่มน้ำประมาณ 27 กิโลเมตร ความกว้างประมาณ 15 กิโลเมตร ลุ่มน้ำกอนมีรูปลุ่มน้ำเป็นรูปรี ลำน้ำกอนเป็นลำน้ำสายหลัก ทอดยาวไปตามทิศตะวันออกไปยังทิศตะวันตก จากสภาพพื้นที่ที่มีความลาดชันสูง ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินง่าย สภาพพื้นที่มีศักยภาพในการเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร มีสภาพเป็นป่าดิบเขาธรรมชาติ และป่าสนเขา อย่างไรก็ตามเนื่องจากในลุ่มน้ำกอนตอนบนมีการตั้งถิ่นฐานของชาวเขาเผ่าต่างๆ ซึ่งมีวิถีการดำรงชีวิตที่ต้องใช้ประโยชน์ที่ดินในการเกษตรเป็นหลัก ทำให้สภาพลุ่มน้ำเกิดความเสื่อมโทรมทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อม และยังเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำตามมาอย่างต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาในลุ่มน้ำกอน จึงต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยควรอย่างยิ่งที่จะได้บูรณาการความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในการวิเคราะห์สภาพปัญหา ความต้องการและกำหนดกรอบแผนพัฒนาและบริหารจัดการลุ่มน้ำให้มีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนตามหลักอนุรักษ์วิทยา

การออกแบบการวิจัยนี้ จึงประยุกต์ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Whyte, 1991; Mills, 2000) โดยเน้นการปฏิบัติการร่วมกันของนักวิจัย ร่วมกับ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปของคณะทำงานวางแผนหลัก (Core Planning Team: CPT) และชุมชนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ออกแบบกระบวนการที่เหมาะสมในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอนของการวางแผนพัฒนาและจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน โดยประยุกต์ใช้แนวคิดของ กิตติชัย (2549); ปาริชาติ (2543); กิตติชัย และชาญชัย (2548) รวมทั้งวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ ตามแนวคิดของ นันทวัฒน์ และแก้วคำ (2544)

อุปกรณ์และวิธีการ

การดำเนินการวิจัย มุ่งเน้นการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) โดยมีแนวคิดในการวิจัยที่มุ่งพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำกอน ที่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนของการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และนโยบายของรัฐเพื่อลดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรลุ่มน้ำ โดยมีวิธีการดังนี้

1. ประเมินสภาพแวดล้อมชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal: PRA) โดยศึกษาประวัติชุมชน ทุนทางสังคมของชุมชน ประเด็นปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติ ความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์จากน้ำของชุมชน รวมทั้งบริบทชุมชนในด้านต่างๆ โดยประยุกต์ใช้แนวคิดของ; Whyte (1991); Mills (2000) และกิตติชัย (2549)

2. สำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลด้านประชากร สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ความเสี่ยงด้านทรัพยากรน้ำและภัยธรรมชาติ ของชุมชนในตำบลเชียงกลาง ตำบลพญาแก้ว ตำบลเชียงคาน ตำบลสากด และตำบลทุ่งช้าง รวม 25 หมู่บ้าน ตามหลักการของ Yamane, (1973); บุญธรรม

(2531); สีน (2547); สุชาติ (2540) โดยเลือกใช้เทคนิคทั้งการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - depth Interviews) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) ร่วมกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากป่า กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการผสมผสานแนวคิดของ สุอางค์ (2545); วิชา และกิตติชัย (2547); ผ่องพรรณ และสุภาพ (2545) ขณะเดียวกันได้ทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์การจัดการลุ่มน้ำ และการรวบรวมข้อมูลและภูมิสารสนเทศเพื่อนำมาใช้ในการวางแผนและตัดสินใจในกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำ

3. กำหนดรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ประกอบด้วย ขั้นตอนการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกคณะทำงานวางแผนหลัก (Core Planning Team: CPT) และคณะทำงานด้านการมีส่วนร่วม (People's Party: PP) การรวบรวมฐานข้อมูลและภูมิสารสนเทศ การประชุมการมีส่วนร่วมเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา วิสัยทัศน์ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์การจัดการ เขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกรอบแนวทางการจัดการลุ่มน้ำที่เป็นไปตามศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งการประเมินความเที่ยงตรงของกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ที่เป็นไปตามแนวคิดของ Scheurich (1997); Mills (2000) และ Smith (1997)

4. ประชุมการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนที่ได้ออกแบบไว้ โดยใช้เทคนิคการประชุมอย่างสร้างสรรค์ (Appreciate Influence Control: AIC) และการประชุมเพื่อแสวงหาอนาคต (Future Search Conference: FSC) โดยผู้วิจัย ทำหน้าที่ในการเป็นวิทยากรกระบวนการ และสนับสนุนการเรียนรู้ของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการวิเคราะห์และวางแผนการจัดการลุ่มน้ำที่เป็นไปตามสภาพปัญหา ความต้องการของชุมชน และอยู่บนพื้นฐานของศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติ

5. ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่น ร่วมกับคณะทำงานวางแผนหลักในการริเริ่มให้เกิดกิจกรรมนำร่องในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ ที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน พร้อมทั้งจัดตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนากลไกการนำไปสู่การปฏิบัติ ปฏิบัติ และมีการประเมินผลหลังการปฏิบัติ (After Action Review: AAR) เพื่อเป็นการสรุปบทเรียนการดำเนินงาน

ผลการวิจัย

อุตุนิยมวิทยาและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในลุ่มน้ำกอน

ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายปีในรอบ 30 ปี ของสถานีตรวจอากาศ อำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน พบว่า มีปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 1,706 มิลลิเมตร เดือนที่มีฝนตกมากที่สุดคือเดือนสิงหาคม มีค่าเฉลี่ย 355.8 มิลลิเมตร และเดือนที่มีฝนตกน้อยที่สุดคือเดือนธันวาคมมีค่าเฉลี่ย 4 มิลลิเมตร อุณหภูมิเฉลี่ยรายปี 23.1 องศาเซลเซียส ความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยรายปีมีค่า 81 เปอร์เซ็นต์ ปริมาณการระเหยน้ำเท่ากับ 1,249.9 มิลลิเมตร เมื่อวิเคราะห์ช่วงฤดูน้ำหลากและช่วงน้ำแล้ง (Wet and Dry Period) ปรากฏว่าลุ่มน้ำกอนมีช่วงฤดูน้ำหลากอยู่ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤศจิกายน ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเกิดการไหลบ่าของน้ำ (Runoff) อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการเปิดโล่งของพื้นที่และการทำการเกษตร

เมื่อวิเคราะห์การใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักการจัดการลุ่มน้ำแล้ว พบว่า ลุ่มน้ำกอน ส่วนใหญ่ร้อยละ 80.45 เป็นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 1 ซึ่งตามมาตรการแล้ว ไม่อนุญาตให้มีกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินใดๆ เพื่อเป็นการรักษาสภาพพื้นที่ต้นน้ำลำธารและลดการชะล้างพังทลายของดินในพื้นที่สูง อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ก่อน ประกอบด้วย เขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของป่าดอยภูคา ป่าผาแดง ป่าแม่ น้ำ น่านฝั่งตะวันออกตอนใต้ ป่า น้ำ ว้า และป่าแม่จรมิ คิดเป็นพื้นที่ประมาณร้อยละ 99.89 และมีการปลูกใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนเป็นจำนวนมาก และในจำนวนนี้ส่วนหนึ่งถูกประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติดอยภูคา มีพื้นที่เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่อยู่นอกเขต ป่าสงวนแห่งชาติ รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการลุ่มน้ำ เนื่องจากพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นไร่หมุนเวียน ซึ่งกระทำโดยชาวเขาเผ่าม้ง และลัวะ พืชที่นิยมปลูกในพื้นที่ลุ่มน้ำก่อนตอนบน เช่น ข้าวไร่ ข้าวโพด ถั่วลิสง ไม้ผลยืนต้น รวมทั้งนาข้าวในพื้นที่ลุ่มน้ำก่อนตอนล่าง

การวิเคราะห์สภาพทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชน

พื้นที่ลุ่มน้ำก่อน มีอาณาเขตอยู่ในพื้นที่อำเภอเชียงกลาง 3 ตำบล คือ ตำบลเชียงกลาง ตำบลพญาแก้ว และตำบลเชียงคาน อำเภอปัว 1 ตำบลคือ ตำบลสกาต และอำเภอทุ่งช้าง 1 ตำบล คือ ตำบลทุ่งช้าง มีหมู่บ้าน รวม 25 หมู่บ้าน มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 3,720 ครัวเรือน ประชากรทั้งหมดประมาณ 14,668 คน มีรูปแบบการ ตั้งถิ่นฐานแบบกลุ่ม (Cluster Settlement) โดยชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน เป็นชาวเขาเผ่าม้งและลัวะ ส่วนลุ่ม น้ำก่อนตอนล่างเป็นชาวไทยพื้นราบ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตร โดยการปลูกพืชไร่ ทำไร่หมุนเวียน และ การปลูกไม้ผลยืนต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศต้นน้ำมาโดยตลอด

เนื่องจากชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำก่อนตอนบน เป็นชาวเขาและบางส่วนเป็นชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตาม นโยบายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน ทำให้มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินงานพัฒนา คุณภาพชีวิตชุมชนในพื้นที่สูงมาเป็นลำดับ ทั้งการส่งเสริมอาชีพเกษตรทดแทนการปลูกพืชเสพติด การอนุรักษ์ ทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศต้นน้ำ รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และด้วยการพัฒนา ชุมชนที่ขาดแผนการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในลุ่มน้ำอย่างมีส่วนร่วม ทำให้การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยกระตุ้นให้ชุมชนชาวเขาและเกษตรกรส่วนใหญ่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้ และขาดการอนุรักษ์ดินและ น้ำในพื้นที่เกษตร

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลระดับครัวเรือน ชี้ให้เห็นว่า ภาพรวมของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเพื่อ การเกษตรและการอุปโภคบริโภคมาจากแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน เน้นการพึ่งพาน้ำฝน ตามธรรมชาติเป็นหลัก รวมทั้งการสูบน้ำด้วยเครื่องสูบน้ำเข้าสู่แปลงเกษตรโดยตรง และไม่มีเอกสารสิทธิ์การถือ ครองที่ดิน และมีระบบการหมุนเวียนการใช้ที่ดินเพื่อเพาะปลูกตามรอบเวลาที่เหมาะสม ส่วนชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำ ก่อนตอนล่างมีระบบการสูบน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติผ่านระบบฝายน้ำล้นเข้าสู่แปลงนา รวมทั้งมีการทำประปา หมู่บ้าน มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดินในรูปของ นส.3ก และโฉนด สภาพเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน ส่วนใหญ่ยังต้องมีการเร่งรัดการพัฒนาและเป็นหมู่บ้านยากจน โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวไม่ถึง 20,000 บาทต่อปี (เฉลี่ยแต่ละครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยรวมกันประมาณ 11,000 - 15,000 บาท/ปี)

ความรู้ความเข้าใจและพฤติกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรลุ่มน้ำ

ความรู้ความเข้าใจของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ลุ่มน้ำก่อน พบว่า ชุมชนในพื้นที่ ตอนบนมีทัศนคติต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำก่อน ตอนล่าง โดยเฉพาะประชากรในพื้นที่ลุ่มน้ำก่อนตอนบนไม่ได้รับการศึกษา หรือมีการศึกษาในระดับชั้น ประถมศึกษาเท่านั้นแบบแผนเชิงพฤติกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในลักษณะการเพิ่มผลผลิตด้วยการขยาย พื้นที่ทำกินเป็นหลัก ไม่ปรากฏว่ามี การอนุรักษ์ดินและน้ำ หรือการฟื้นฟูป่าและบำรุงดิน ดังนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

เป็นประจำคือ ไฟป่า การเผาวัชพืชทางการเกษตร การชะล้างพังทลายของดิน ดินถล่ม รวมทั้งผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ สำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากป่านั้น พบว่า มีการเก็บหาของป่าเพื่อเป็นอาหารบ้าง เช่น เห็ด หน่อไม้ และผักต่างๆ

การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการจัดตั้งคณะทำงานวางแผนหลัก

การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมกับการจัดการลุ่มน้ำกอน ให้มีความสำคัญกับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders Analysis) เพื่อจัดตั้งคณะทำงานวางแผนหลัก (Core Planning Team: CPT) ที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานและภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกจาก 7 หลักเกณฑ์ดังนี้ (1) ความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 (2) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) เป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการของชุมชนท้องถิ่น (4) เป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในลุ่มน้ำโดยตรง (5) เป็นผู้นำนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติ (6) เป็นผู้ประสานให้เกิดความร่วมมือทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (7) เป็นผู้ควบคุม กำกับและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยคณะทำงานวางแผนหลักได้รับการแต่งตั้งโดยกลไกจังหวัดจำนวน 43 คน ที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ

บทบาทภารกิจหลักของคณะทำงานวางแผนหลัก คือ ให้คำปรึกษาและร่วมในการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำกอน และประสานงานร่วมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่น รวมตลอดจนต้องมีบทบาทในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินงาน และต้องรายงานผลการดำเนินงานให้กับกลไกจังหวัดรับทราบและสนับสนุนการปฏิบัติงาน

กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำ

ผลการจัดให้มีการประชุมคณะทำงานวางแผนหลัก (CPT) จำนวน 6 ครั้ง (ดำเนินการตาม 7 ขั้นตอนการดำเนินงาน) และการประชุมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (PP) จำนวน 3 ครั้ง (เพื่อตรวจสอบการยอมรับผลการดำเนินงานของชุมชนท้องถิ่น) โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน 7 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและโอกาส (Problems Identifications and Opportunities) โดยผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่สำคัญในลุ่มน้ำกอน ได้แก่ การสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของดินที่ส่งผลต่อคุณภาพและปริมาณของผลผลิต การลดลงของพื้นที่ป่าต้นน้ำ การเกิดไฟป่าและปัญหามลพิษ ความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยและการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร การใช้สารเคมีทางการเกษตรอย่างไม่ปลอดภัย ความขัดแย้งของชุมชนตอนล่างที่มีต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบน สำหรับจุดแข็ง (Strengths) ที่เป็นความได้เปรียบในการจัดการลุ่มน้ำกอน คือ ศักยภาพด้านสภาพภูมิอากาศและภูมิทัศน์ของลุ่มน้ำ การมีหน่วยจัดการต้นน้ำปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดอยภูคา รวมทั้งความต้องการของชุมชนในการเข้าร่วมกับรัฐเพื่อการอนุรักษ์และจัดการลุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เป้าหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) โดยชุมชนเห็นว่า วิสัยทัศน์มุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมในการแบ่งเขตทรัพยากรในลุ่มน้ำ และมุ่งสู่เป้าหมายในการสร้างคุณภาพของการพัฒนาลุ่มน้ำทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และระบบนิเวศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในลุ่มน้ำกอนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับศักยภาพของดินและทรัพยากรธรรมชาติ และต้องร่วมอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ให้เอื้อต่อการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศและ

ป้องกันความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ ควบคู่กับการป้องกันและขจัดมลพิษสิ่งแวดล้อม และพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการพึ่งตนเองได้ของชุมชน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการ (Criteria to meet Objectives) เป็นการระบุหลักเกณฑ์สำหรับการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในลุ่มน้ำ เพื่อนำไปประมวลผลร่วมกับข้อมูลภูมิสารสนเทศ โดยพบว่า เกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของชุมชนและช่วยในการตัดสินใจในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ หลักเกณฑ์ด้านการปกคลุมของป่าไม้ พื้นที่ควรแก่การสงวนคุ้มครองธรรมชาติ เขตพื้นที่อนุรักษ์ ความลึก-ตื้นของดิน พื้นที่ริมฝั่งลำน้ำธรรมชาติ พื้นที่ที่มีความลาดชันกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ พื้นที่เพื่อความมั่นคง พื้นที่ทำกินของชุมชน พื้นที่ที่ชุมชนตั้งถิ่นฐานอยู่แต่เดิม และหลักเกณฑ์อื่นที่สามารถอ้างอิงและเป็นที่ยอมรับ

ขั้นตอนที่ 4 การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในลุ่มน้ำ (Management Zones) โดยใช้ข้อมูลภูมิสารสนเทศมาสนับสนุนการตัดสินใจ ซึ่งจำแนกเขตออกเป็น 2 เขตหลักดังนี้

1. เขตสงวนและคุ้มครอง (Preservation & Protection Zones) มีพื้นที่รวม 163.02 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 72.89) เป็นพื้นที่ที่ควรแก่การอนุรักษ์เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารเนื่องจากมีความเสี่ยงต่อกระบวนการทางอุทกวิทยาและเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร พื้นที่ที่มีความลาดชันสูง จำแนกเป็น 2 เขตย่อยดังนี้

1.1 เขตสงวนและคุ้มครองที่ไม่มีปัญหา พื้นที่ประมาณ 119.63 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 53.49) เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการรักษาไว้เป็นต้นน้ำลำธาร ปัจจุบันมีการกำกับดูแลพื้นที่ตามกฎหมายของทางราชการ หรือเป็นเขตที่ทางราชการมีนโยบาย แผนงาน โครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ต้นน้ำอยู่แล้ว

1.2 เขตสงวนและคุ้มครองที่มีปัญหา พื้นที่ประมาณ 43.29 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 19.40) แม้ว่าจะเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการรักษาไว้เป็นต้นน้ำลำธาร แต่ปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการอนุรักษ์วิทยา เช่น ทำการเกษตร เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งทางราชการมีความจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันและ/หรือส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

2. เขตการใช้ประโยชน์ (Utilization Zones) มีพื้นที่รวม 60.64 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 27.11) เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ไม่ใช่การสงวนไว้เพื่อการเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารแต่อย่างใด อาจเนื่องจากเป็นพื้นที่ราบ ดินลึกและมีความอุดมสมบูรณ์ มีศักยภาพในการทำการเกษตรรูปแบบต่างๆ หรือเป็นที่อยู่อาศัย จำแนกเป็น 2 เขตย่อยดังนี้

2.1 เขตการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีปัญหา พื้นที่ประมาณ 20.95 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 9.36) เป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ปลูกข้าว ไม้ผลยืนต้น พืชไร่ โดยที่ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินมีสิทธิ์ในการทำประโยชน์และเข้าใช้ประโยชน์ถูกต้องตามกฎหมายของระเบียบของทางราชการ

2.2 เขตการใช้ประโยชน์ที่มีปัญหา พื้นที่ประมาณ 39.69 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 17.75) เป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ได้ แต่ในปัจจุบันมีการทำประโยชน์ในลักษณะที่ขัดกับสมรรถนะของดิน หรือเป็นเขตที่มีการประกาศไว้โดยวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพปัญหาในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนี้ อาจเกิดจากสภาพทางกายภาพของที่ดิน หรือเงื่อนไขที่ควบคุมการใช้ประโยชน์รวมตลอดจนความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ขั้นตอนที่ 5 กรอบแนวทางการจัดการลุ่มน้ำ (Management Guidelines) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนท้องถิ่นมีความเห็นพ้องต้องกัน กรอบแนวทางการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ประกอบด้วย (1) การประกาศใช้เขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำก่อนชุมชนท้องถิ่นได้รับทราบผ่านทางกลไกของผู้นำชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การส่งเสริมความรู้และทักษะด้านการเกษตรแบบผสมผสาน (3) การส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าผลผลิตและการตลาดที่เป็นธรรม (4) การอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ (4) การเสริมสร้างศักยภาพและปรับตัวของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ (5) การผลักดันให้ภาครัฐปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

ขั้นตอนที่ 6 การริเริ่มโครงการนำร่องในระดับลุ่มน้ำ (Pilot Project) โดยชุมชนท้องถิ่นได้จัดตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินโครงการนำร่อง โดยเลือกจัดทำโครงการหมายเหตุเขตป่าชุมชนบริเวณบ้านกอก ตำบลเชียงกลาง พื้นที่ประมาณ 50 ไร่ เพื่อเป็นธนาคารอาหารสำหรับชุมชน โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเดินสำรวจแนวเขตป่าชุมชน การปลูกไม้สามอย่างประโยชน์สี่อย่าง การทำแนวกันไฟ รวมทั้งได้จัดทำฝ่ายชะลอความชุ่มชื้น ผลการทบทวนหลังการปฏิบัติ (After Action Review: AAR) ชี้ให้เห็นว่า การทำโครงการในระดับชุมชน ควรเริ่มต้นจากกิจกรรมที่ชุมชนสามารถเข้าร่วมดำเนินการได้ สอดคล้องกับห้วงเวลาและเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของชุมชน

ขั้นตอนที่ 7 การติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation Program) การออกแบบกลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานนั้น ต้องเกิดจากการรวมกลุ่มของภาคีในท้องถิ่น ในรูปแบบของคณะทำงานประสาน ติดตามและประเมินผลการพัฒนาและจัดการลุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม ซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ หน่วยจัดการต้นน้ำ ผู้แทนส่วนราชการ สถานศึกษาในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

ผลการประเมินความเที่ยงตรง (Validity) ของกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำก่อน โดยใช้แนวคิดของ Scheurich (1997); Mills (2000) และ Smith (1997) มีตัวชี้วัดความเที่ยงตรงครอบคลุม 5 มิติดังนี้ (1) ตัวชี้วัดความเที่ยงตรงเชิงกระบวนการ (Process Validity) (2) ตัวชี้วัดความเที่ยงตรงเชิงประชาธิปไตย (Democratic Validity) (3) ตัวชี้วัดความเที่ยงตรงเชิงผลได้ (Outcome Validity) (4) ตัวชี้วัดความเที่ยงตรงเชิงกระตุ้น (Catalytic Validity) และ (5) ตัวชี้วัดความเชิงวิพากษ์ (Dialogic Validity) พบว่า การดำเนินงานวิจัยเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำ คณะทำงานวางแผนหลักมีบทบาทสำคัญในกระบวนการวางแผนและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำก่อน มีการริเริ่มโครงการนำร่องในชุมชน และมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติการ ร่วมรับประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล อีกทั้งมีกลไกการตัดสินใจบนพื้นฐานของความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus Building) ผลการดำเนินงานสามารถนำไปสู่การวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำขนาดเล็กให้เกิดความยั่งยืนและลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรลุ่มน้ำได้เป็นอย่างดี

สำหรับปัจจัยการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้นั้น ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ดังนี้ (1) ความเหมาะสมของห้วงเวลาของการดำเนินงาน (2) ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (3) ความต้องการของชุมชนต่อการแก้ไขปัญหา (4) ความเชื่อมโยงกับ

ความเชื่อ/วัฒนธรรม/กลุ่มชาติพันธุ์ของชุมชน (5) ภูมิหลังของการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐกับชุมชนที่ผ่านมา (6) นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหา (7) การให้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (8) ความยากจนและการไม่รู้หนังสือ (9) สภาพแวดล้อมระหว่างการดำเนินงาน และ (10) รูปแบบและขั้นตอนของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ ผู้ออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ และต้องมีการปรึกษาหารือชุมชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างใกล้ชิด

วิจารณ์ผล

จากการวิจัยครั้งนี้ ยืนยันให้เห็นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการลุ่มน้ำที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กลไกของการจัดตั้งคณะทำงานวางแผนหลักในการรวบรวมและวิเคราะห์สภาพปัญหา ความต้องการ การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนกรอบแนวทางในการจัดการลุ่มน้ำ และยังได้ริเริ่มให้เกิดกิจกรรมนำร่องขึ้นมา โดยใช้กลไกของคณะทำงานระดับพื้นที่ในการส่งเสริมและประสานให้กิจกรรมการดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอนของการดำเนินงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำต้องกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสมรรถนะของดิน โดยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาจากปัจจัยด้านกายภาพ ชีวภาพ และสภาพสังคมในปัจจุบัน อนึ่ง กระบวนการในการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำก่อนหน้านี้ ต้องกระทำอย่างละเอียด รอบคอบและคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับของชุมชนในท้องถิ่น

สรุป

กระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการจัดการลุ่มน้ำก่อน สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับศักยภาพของดินและทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อเป็นการลดความขัดแย้งและข้อพิพาทระหว่างชุมชนในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนและลุ่มน้ำตอนล่างได้ การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม ต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาที่ผ่านมา และเงื่อนไขด้านกฎระเบียบและวิถีชีวิตของชุมชน ขณะเดียวกันบทบาทในการสร้างการมีส่วนร่วมควรใช้กลไกความร่วมมือแบบพหุภาคีของคณะทำงานวางแผนหลัก และคณะทำงานภาคประชาชนในการเข้าร่วมรวบรวมข้อมูลและภูมิสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจที่ดี รวมตลอดจนต้องมีการริเริ่มให้เกิดโครงการนำร่องของชุมชนเพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของชุมชน

กรอบแนวทางการจัดการลุ่มน้ำก่อน ควรบูรณาการทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาแหล่งน้ำ การส่งเสริมการเกษตรที่ดี ควบคู่กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการพัฒนาแบบพึ่งตนเองได้ สำหรับเขตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรลุ่มน้ำนั้น ต้องมุ่งคุ้มครอง/ป้องกันทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนมีส่วนร่วม ขณะที่เขตเพื่อการใช้ประโยชน์ ภาครัฐต้องส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามสมรรถนะของดินและความเหมาะสมของที่ดิน และมีการฟื้นฟูบำรุงดินอย่างสม่ำเสมอ สำหรับการนำผลการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้ในการจัดการลุ่มน้ำอื่นๆ นั้น ต้องคำนึงถึง ขนาดของพื้นที่ลุ่มน้ำ ความหลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความร่วมมือของภาคีในท้องถิ่น รวมตลอดจนสภาพเศรษฐกิจสังคม

เอกสารอ้างอิง

- กิตติชัย รัตนะ และชาญชัย งามเจริญ. 2548. **การบริหารจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชนเป็นศูนย์กลาง**. ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กิตติชัย รัตนะ. 2549. **การมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ**. ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. 2544. **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. บริษัทโรงพิมพ์เด็อนตุลา จำกัด, กรุงเทพฯ.
- บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์. 2531. **ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร. 2543. **กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ.
- ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกุล และสุภาพ นัตรราภรณ์. 2545. **การออกแบบการวิจัย**. พิมพ์ครั้งที่ 4 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วิชา นิยม และกิตติชัย รัตนะ. 2547. **การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเชิงบูรณาการ**. ภาควิชาอนุรักษ์วิทยา คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สิน พันธุ์พินิจ. 2547. **เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. บริษัท จูนพับลิชชิ่ง จำกัด, กรุงเทพฯ.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. 2540. **ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์**. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สุภาวค์ จันทวานิช. 2545. **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- Mills, G. E. 2000. **Action Research: A Guide for the Teacher Researcher**. Prentice-Hall, Ohio.
- Scheurich, J.J. 1997. **Research Method in the Postmodern**. Washington, D.C.:The Falmer Press.
- Smith, S.E. 1997. **Deepening Participatory Action Research**. In S.E.Smith, D.G.Williams with N.a. Johnson, *Nurtured by Knowledge: Learning to Do Participatory Action Research*. New York: The Apex Press
- Whyte, F. W. 1991. **Participatory Action Research**. Sag Publication, London.
- Yamane, T. 1973. **Statistics: An Introductory Analysis**. 3rd ed., Harper International Edition, Tokyo.