

6. การรับรู้ถึงปัญหาลุ่มน้ำ และการตอบสนองของนโยบายรัฐ

ปัญหาลุ่มน้ำในภาคเหนือโดยทั่วไปของประเทศไทย และในลุ่มน้ำปิง เป็นประเด็นสำคัญในนโยบายระดับชาติมานานหลายปีแล้ว นับตั้งแต่การทำรายงานของธนาคารโลกเกี่ยวกับประเทศไทยฉบับแรก (ธนาคารโลก, 2502) ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยฉบับแรก ก็ได้เสนอแนะถึงความสำคัญอย่างสูงต่อการปกป้องผืนป่าในพื้นที่ภูเขาเพื่อรักษาแหล่งน้ำ สำหรับพื้นที่การผลิตในที่ราบภาคกลาง ได้นำไปสู่การออกกฎหมายประกาศเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในปีต่อ ๆ มา จากนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 60 และ 70 (ปี 2503 -2522) ได้มีการประกาศให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของลุ่มน้ำปิงเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ยกเว้นพื้นที่ราบลุ่มเชิงเขาสำคัญ ๆ ติดตามด้วยการประกาศให้พื้นที่ป่าอนุรักษ์หลายแห่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รูป (แผนที่) 1-9 แสดงภาพซ้อนข้างล่างสุดของขอบเขตพื้นที่ป่าที่ได้รับการคุ้มครองร่วมกับพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ยังเหลืออยู่ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีพื้นที่ป่าคุ้มครองนอกเหนือจากนี้ที่กำลังอยู่ในกระบวนการการประกาศเขตซึ่งไม่ได้แสดงอยู่ในแผนที่นี้

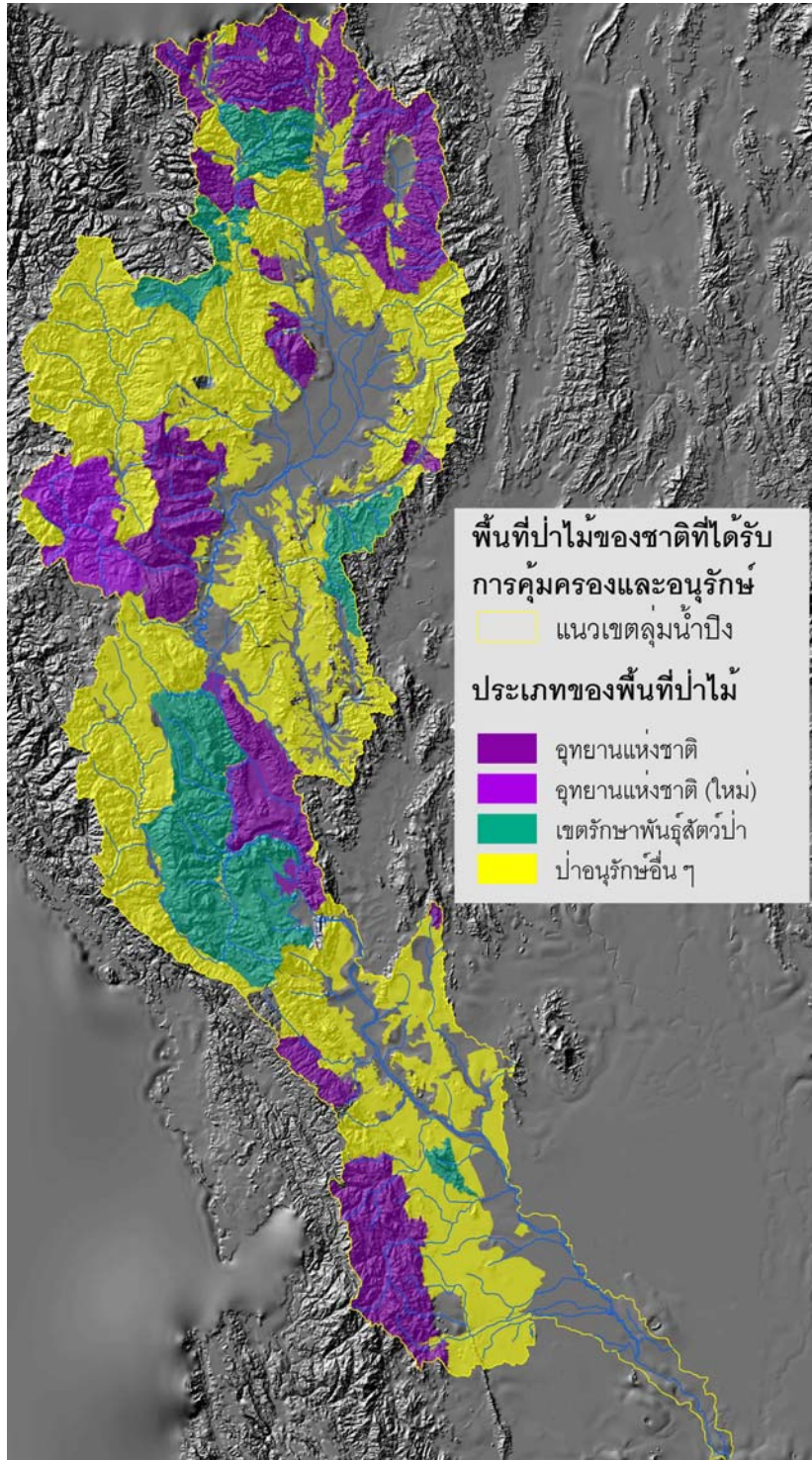
ตามข้อเท็จจริง พื้นที่ป่าอนุรักษ์เหล่านี้ หลายแห่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของชาวบ้านมานานตามที่อ้างอิงได้จากตำนานเกี่ยวกับเจ้าผู้ครองเมืองเหนือต่าง ๆ และจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ การแสวงหาประโยชน์ของราชอาณาจักรสยามหลายรัชสมัยที่มีสัมพันธ์กับพื้นที่ป่าไม้ภาคเหนือในช่วงเวลาต่าง ๆ

นัยสำคัญประการหนึ่งของสถานภาพพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ป่าอย่างเป็นทางการคือชุมชนที่อาศัยในพื้นที่เหล่านี้ จะไม่สามารถร้องขอสิทธิการถือครองในที่ดินที่ตนใช้ประโยชน์จากทางการตามโครงการมอบเอกสารสิทธิที่ดิน หรือที่ทำกินแก่เกษตรกรของรัฐ ก่อนหน้าการดำเนินชีวิตของผู้ที่อาศัยในชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เนื่องจากยังไม่มีกฏบังคับใช้กฎหมายป่าไม้อย่างจริงจัง และการที่จะได้สิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายก็เพิ่มคุณค่าเพียงเล็กน้อยต่อวิถีดั้งเดิมในการจัดการทรัพยากรที่ดินท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพต่าง ๆ เริ่มจะเปลี่ยนไป นัยต่าง ๆ เริ่มที่จะชัดเจนขึ้น ในขณะที่ผู้คนจากที่ต่าง ๆ ในพื้นที่หรือจากนอกประเทศได้อพยพย้ายเข้ามาครอบครองใช้พื้นที่ในชุมชนนั้น ในหลายกรณีชุมชนท้องถิ่นไม่สามารถรวมพลังให้เพียงพอเพื่อจะรักษาสถานภาพการครอบครองพื้นที่ของตนได้ ชาวบ้านจะไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือจากทางการเนื่องจากพื้นที่เหล่านั้นไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้มักเลวร้ายยิ่งขึ้นเมื่อมีการสร้างเส้นทางคมนาคมภายใต้โครงการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ และการปลูกพืชทดแทนฝิ่น เปิดโอกาสให้คนนอกเข้าถึงชุมชนที่ห่างไกลได้ง่ายขึ้น

ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลได้เริ่มจะมองชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาเป็นเวลานานในฐานะเป็น "ผู้บุกรุก" พื้นที่ป่าสงวนและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของชาติ เนื่องจากชาวบ้านไม่สามารถแสดงสิทธิในที่ดินที่อาศัยอยู่ และส่วนใหญ่ยังไม่ได้สัญชาติไทยเลยถูกเหมารวมกับผู้อพยพกลุ่มใหม่ที่เพิ่งเข้ามาในพื้นที่

รูป (แผนที่) ที่ 1-9 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศในกลุ่มน้ำแม่ปิง



ตามที่ถูกเรียกรวมๆ ว่า ชาวเขา (ที่ถูกหมายความว่าเป็นคนเผ่าชนกลุ่มน้อย ซึ่งควรจะหมายถึงคนที่อาศัยบนพื้นที่สูง)

ดังนั้น ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าไม้จึงกลายเป็นเป้าหมายของโครงการต่าง ๆ ที่ริเริ่มจากภายนอก ดำเนินการตั้งแต่การใช้ความพยายาม และความตั้งใจดีที่จะพัฒนาการดูแลสุขภาพ โอกาสทางการศึกษา และความเป็นอยู่ ไปจนถึงการใช้ความพยายามที่ผิดทิศทางการนำ "ความเจริญ" ไปสู่ชาวบ้าน สภาพการณ์เหล่านี้เพิ่งจะดีขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา และปัจจุบันนี้ชุมชนส่วนใหญ่ในกลุ่มน้ำปิง (ยกเว้นกลุ่มผู้อพยพกลุ่มใหม่ที่หนีปัญหาความขัดแย้ง และความยากแค้นในประเทศพม่าเข้ามา) ได้รับสัญชาติไทย และชุมชนกำลังดำเนินเข้าสู่ระบบการบริหารส่วนท้องถิ่น และระบบราชการแล้ว อย่างไรก็ตาม การขาดการรับรองในสิทธิการถือครองที่ดิน และขอบเขตพื้นที่ปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการที่ดินในท้องถิ่นอยู่

นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรภายในประเทศ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้นำมาซึ่งความขาดแคลนทรัพยากรเพิ่มขึ้น แรงจูงใจในกิจกรรมทางการค้า และจำนวนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายใหม่ ๆ ที่ทำให้สภาพแวดล้อมของชุมชนตามภูเขาเปลี่ยนไปมากยิ่งขึ้น ขณะที่สังคมพื้นราบมีความเข้าใจที่ผิดมาเป็นเวลานาน และแสดงความไม่เห็นด้วยกับทุกรูปแบบของการปลูกพืชแบบหมุนเวียนพื้นที่ (Shifting Cultivation) ในระบบเกษตรนิเวศบนพื้นที่ภูเขา (ไม่ว่าจะมีการจัดการดีแค่ไหน) ที่พูดถึงกันมากที่สุดคือ การขยายตัวของเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ที่ถือเป็นต้นเหตุของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ และดินที่มองเห็นได้ชัดว่ากำลังเกิดขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำบริเวณภูเขาในปัจจุบันนี้ ที่จริงแล้วแรงจูงใจทางเศรษฐกิจทำให้มีการขยายพื้นที่พืชไร่ในพื้นที่ราบไปในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ในลุ่มน้ำปิงตอนล่างเกิดขึ้นในระหว่างทศวรรษที่ 70 (ปี 2513-2522) พร้อมกับการเข้ามาของพืชอุตสาหกรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวโพดเลี้ยงสัตว์) ในพื้นที่ภูเขา นอกจากนี้ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรยังเป็นผลมาจากโครงการต่อต้านการทำไร่เลื่อนลอยที่บังคับให้ชาวบ้านหลายแห่งเปลี่ยนจากการปลูกพืชแบบหมุนเวียนพื้นที่ไปสู่ระบบการเกษตรแบบถาวรที่จำเป็นต้องใช้สารเคมีที่ต้องซื้อหามาเพื่อทดแทนบทบาทหน้าที่ของธรรมชาติการเกษตร และระบบนิเวศ โดยการปล่อยยี่หื้อพื้นที่ป่าได้ฟื้นฟูในช่วงเวลาหนึ่ง ในขณะที่เดียวกับความสำเร็จของโครงการปลูกพืชทดแทนผืน และการขยายถนนเข้าไปสู่พื้นที่สูง ทำให้อำนาจของตลาดเข้าถึงพื้นที่ภูเขา เกิดการขยายตัวของ การเพาะปลูกพืชหลากหลายเชิงพาณิชย์โดยบางพืชใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ รวมทั้งระบบชลประทานแบบหัวพ่นน้ำสปริงเกล และ การใช้สารเคมีทางการเกษตรแบบเข้มข้น ในขณะเดียวกันการขยายตัวของ การท่องเที่ยวก็เป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการพัฒนาสถานที่พักตากอากาศ สนามกอล์ฟ บ้านตากอากาศ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามมา และเนื่องจากการถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าคุ้มครองหรือป่าอนุรักษ์ไม่มีขอบเขตที่รับรองทางกฎหมายจึงทำให้มีมาตรการเพียงไม่กี่อย่างสามารถใช้ในการจัดการกับปัญหาการแข่งขันแย่งใช้ทรัพยากรที่ดินที่มีมากขึ้น และตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการใช้ที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นผู้มีส่วนได้

เสียรายได้ใหม่บางกลุ่มได้รับการหนุนหลังจากนักลงทุนที่ร่ำรวย และมีอำนาจซึ่งบางครั้งสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและทุนในการ “ซื้อ” เอกสารที่ดินซึ่งคนที่อาศัยในท้องถิ่นนั้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานไม่เคยมีมาก่อน

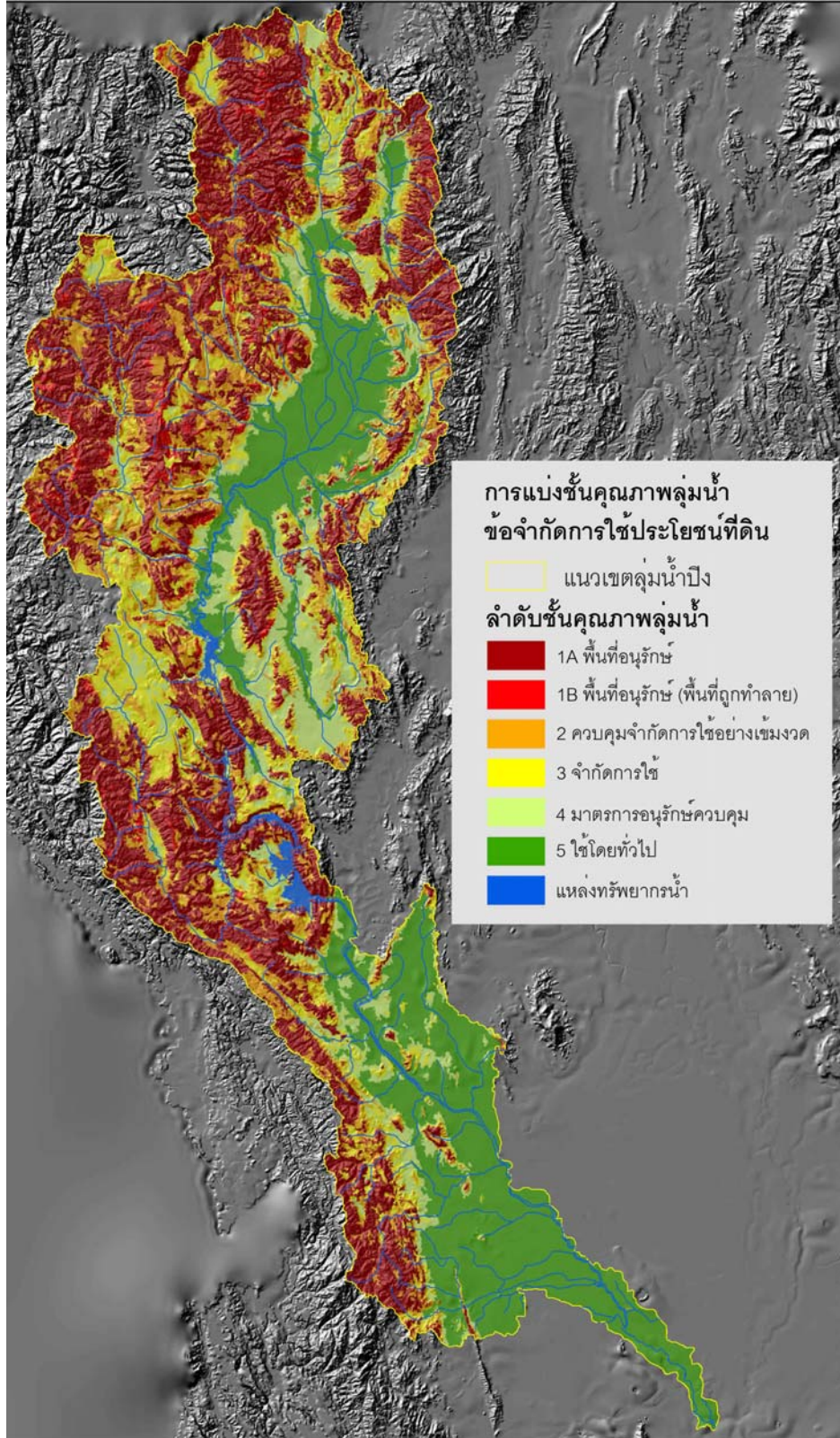
หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ และการดูแลรักษาพื้นที่ป่าสงวน และป่าอนุรักษ์ ได้สังเกตการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ด้วยความห่วงใย การตอบสนองต่อปัญหาที่สำคัญครั้งแรกเกิดขึ้นระหว่างกลางทศวรรษที่ 80 (ปี 2523 – 2532) โดยรัฐได้ประกาศเป็นแผนระดับชาติให้จำแนกที่ดินทั้งหมดในประเทศตามลักษณะลุ่มน้ำ การจำแนกชั้นคุณภาพลุ่มน้ำได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นพื้นฐานของความพยายามในการจำกัดการใช้ที่ดินในพื้นที่ที่มีความสำคัญสูง การจำแนกชั้นคุณภาพน้ำปิงได้แสดงในรูป (แผนที่) 1-10

เนื่องจากแผนที่นี้เกิดจากมติคณะรัฐมนตรีแทนที่จะมีกฎหมายเฉพาะเป็นตัวกำหนดการจำแนกชั้นลุ่มน้ำ จึงเป็นแนวคิดส่วนหนึ่งที่ผนวกเข้าสู่ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับแรกที่ได้รับอนุมัติ และมีผลบังคับใช้ในปี 2528 หลังมีนโยบายนี้โครงการของหน่วยอนุรักษ์ต้นน้ำ (ในขณะนั้นสังกัดกรมป่าไม้) และส่วนการจัดการต้นน้ำเริ่มได้รับการสนับสนุนมากขึ้น ขณะที่โครงการก็ได้เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงสิบปีแรก แต่ส่วนมากจะเกี่ยวกับการปลูกป่าสน (มักจะทำในพื้นที่ว่างเพื่อฟื้นตัวในระบบไร่หมุนเวียนซึ่งต่อมาป่าสนก็เป็นตัวทำลายนิเวศเอง) หรือดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ และ/หรือการปลูกพืชทดแทนฝิ่น ภายใต้แนวทางใหม่ที่เน้นชั้นลุ่มน้ำได้มีการขยายโครงการพัฒนาที่สูงโดยถือลุ่มน้ำเป็นหลัก ซึ่งรวมถึงโครงการพัฒนาที่สูงโดยสามหมื่นซึ่งสนับสนุนโดยองค์การสหประชาชาติที่ดำเนินงานในพื้นที่ราบระหว่างหุบเขาลุ่มน้ำแม่แตงอันเป็นต้นน้ำหนึ่งของแม่ปิงตอนบน และโครงการพัฒนาป่าในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถซึ่งประสบความสำเร็จโดยได้รับการสนับสนุนจาก USAID ในแม่น้ำสาขาย่อยของแม่แจ่มตอนบน โครงการทั้งสองนี้ภายใต้การนำของฝ่ายไทยโดยเจ้าหน้าที่จากส่วนอนุรักษ์ต้นน้ำ และหน่วยจัดการต้นน้ำในพื้นที่ ได้กลายเป็นผู้บุกเบิกในการทำงานกับชุมชนในพื้นที่ต้นน้ำตอนบน โดยใช้แนวทางต่าง ๆ ที่พัฒนาร่วมกับนักวิชาการ และกลุ่มที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐอีกหลายกลุ่มที่ทำงานเพื่อก่อเกิดโครงการป่าชุมชน และวนศาสตร์ชุมชนในเวลานั้น

แม้ว่าโครงการเหล่านี้ และโครงการอื่น ๆ จะมีความก้าวหน้าอย่างดี ซึ่งรวมถึงความร่วมมือด้านการพัฒนา และทดสอบเทคนิคการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีส่วนร่วม (participatory land use planning – PLP)¹ ซึ่งเป็นที่ยอมรับ และลอกเลียนแบบในระดับนานาชาติในปัจจุบัน ผู้บริหารนโยบายระดับสูงยังคงไม่เต็มใจ และ/หรือไม่สามารถหาวิธีการใดให้เกิดการยอมรับอย่างเป็นทางการต่อการกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินที่โครงการร่วมทำกับชุมชนท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามกลับรับฟังความสนใจของกลุ่มสิ่งแวดล้อม และกลุ่มรณรงค์ชีวิตชน ทำการขยายพื้นที่ป่าคุ้มครองมากขึ้น

¹ ดร.อุไรวรรณ ตัน-กิม-ยง ได้สร้างศัพท์คำนี้ขึ้นเพื่อแสดงลักษณะของเทคนิคต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้น และ ทดสอบ โดยคณะที่ร่วมมือกันทำงานซึ่งท่านเองเป็นแหล่งสำคัญในการให้แนวคิดกรอบทางแนวคิด และทางปัญญาตลอดจนการให้คำแนะนำ

รูป (แผนที่) ที่ 1-10 ลำดับชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในลุ่มน้ำปิง

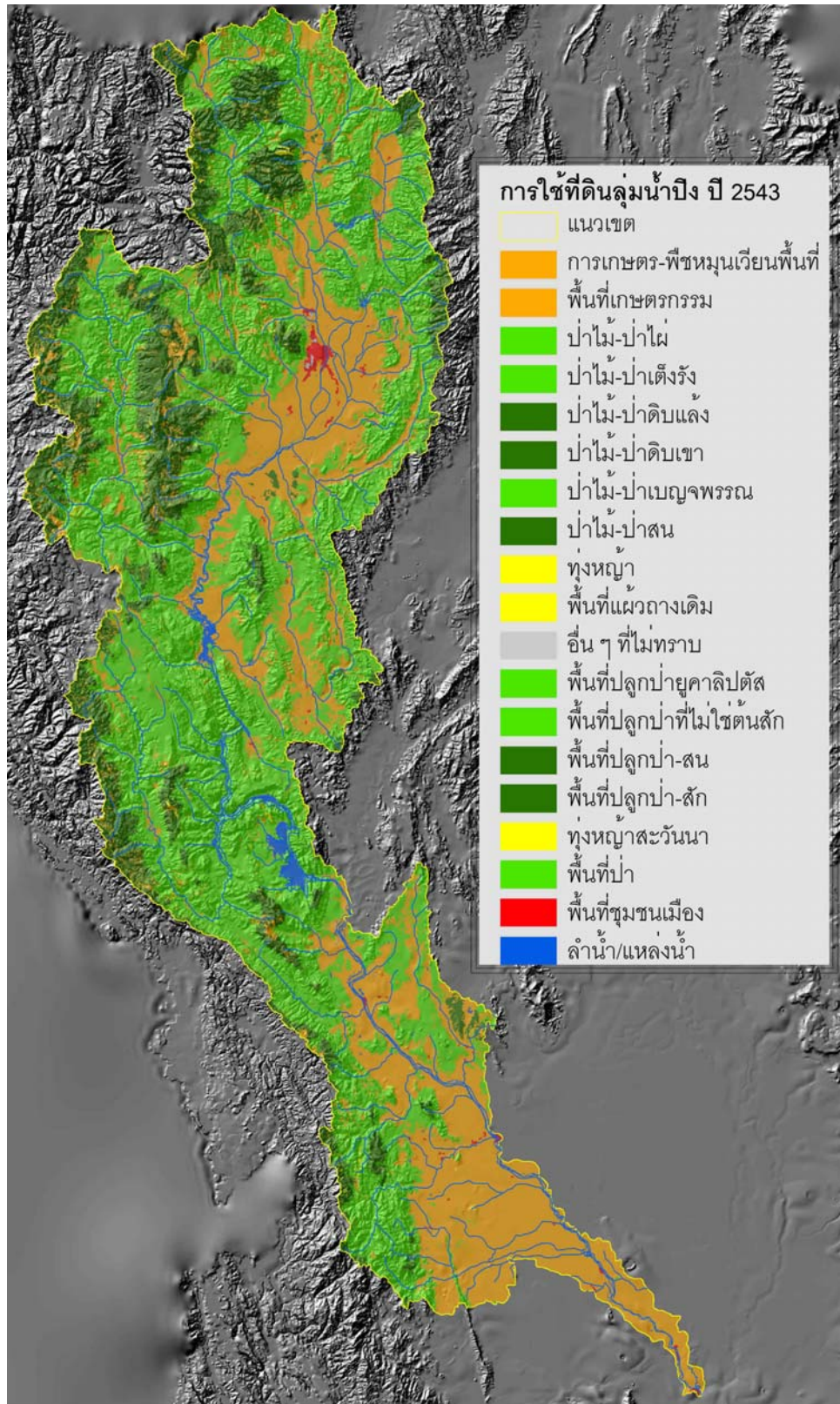


อย่างต่อเนื่อง จนในขณะนี้ลุ่มน้ำชั้น 1 ทั้งหมดที่ยังอยู่นอกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ถูกกำหนดให้มีสถานะ “เตรียมประกาศ” เพื่อให้มีฐานะเป็นพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งแผนนี้เท่ากับชัดเจนว่ามีชุมชนท้องถิ่นได้รับการยอมรับสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน (น้อยกว่าสถานะการได้กรรมสิทธิ์เต็ม) ซึ่งอาจจะได้รับจากโครงการป่าชุมชนโครงการใดโครงการหนึ่งของกระทรวงฯ

ความกังวลของกลุ่มผู้สนใจสิ่งแวดล้อมในเรื่องอาณาบริเวณของพื้นที่เพาะปลูกบนภูเขาในปัจจุบันยังมีไม่เท่าความกังวลถึงความเป็นพื้นที่สำคัญของพื้นที่แหล่งเพาะปลูกแหล่งต่าง ๆ บวกกับความห่วงใยในการขยายพื้นที่โดยแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่เชื่อว่าอยู่นอกเหนือความควบคุมของชุมชนในท้องถิ่น ที่ค่อนข้างแปลกก็คือการที่ไม่มีการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินที่บังคับใช้ ทำให้เกิดการขยายรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่นักวิชาการสิ่งแวดล้อมไม่ชอบใจนัก เพื่อที่จะให้เข้าใจถึงความกังวลเหล่านี้ รูป (แผนที่) 1-11 แสดงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งหมดในลุ่มน้ำปีงระหว่างปี 2543 ตามที่แปลจากภาพถ่ายดาวเทียมโดยนักวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียมของกรมป่าไม้ ขณะที่รูปแบบป่าที่คล้ายกันได้ถูกรวมกันเป็นสัญลักษณ์เดียวกันเพื่อให้ง่ายต่อการนำเสนอ จึงไม่แสดงความแตกต่างระหว่างป่าไม่ผลัดใบ และป่าผลัดใบประเภทเดียวกัน หรือผสมกัน ในทำนองเดียวกันเกษตรกรรมทุกรูปแบบก็ได้ถูกรวมเป็นสีเดียวซึ่งได้ลดประเด็นโต้เถียงในการวิเคราะห์ป่าไม่ว่าพื้นที่นั้น ๆ เป็นพื้นที่เพาะปลูกแบบถาวร หรือการปลูกพืชแบบหมุนเวียนพื้นที่

นักป่าไม้ด้านน้ำ และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมทราบดีว่าป่าดิบเขาเป็นส่วนสำคัญต่อกระบวนการอุทกวิทยาในระดับลุ่มน้ำ แต่ก็ยังมีการโต้เถียงอย่างมากมาเกี่ยวกับว่าจริงหรือไม่ที่ป่าไม่ผลัดใบเป็นสาเหตุให้มีปริมาณฝนมากขึ้น (Tangtham, 1998) หรือป่าเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณน้ำฝนที่สูงขึ้นไปตามระดับความสูงของพื้นที่ ในขณะที่ข้อมูลที่เป็นหลักฐานส่วนใหญ่จะบ่งชี้ไปที่ข้อหลัง (Bruijnzeel 2004) แต่นักวิชาการป่าไม้ และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังคงไม่ค่อยตามอย่างไรก็ดีพื้นที่ตั้งของป่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ต้นน้ำลำธารมีความสำคัญต่อการเกษตรกรรม ปลายน้ำ และการใช้น้ำในลักษณะอื่น ๆ และพื้นที่ต้นน้ำปกคลุมด้วยป่าไม้อถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการรักษาระดับการกระจายตัวของปริมาณน้ำฝนตามฤดูกาลเท่าเทียมกันมากที่สุด (Tangtham, 1998) แม้ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการดูดซับปริมาณน้ำฝนอาจจะสำคัญกว่าการซับน้ำด้วยป่าปกคลุมในการรักษาระดับน้ำตามฤดูกาลในลำธาร (van Noordwijk, 2003) แต่นักวิชาการป่าไม้ และนักวิชาการสิ่งแวดล้อมไม่เชื่อว่าจะมีรูปแบบอื่นใดของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะสามารถรักษาอัตราซับน้ำได้ดีเหมือนกับที่พบในป่าธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ จากการตรวจสอบรูป (แผนที่) 1-11 อย่างละเอียดจะเห็นว่าในพื้นที่ป่าดิบเขาหลายแห่งในลุ่มน้ำปีงจะมีพื้นที่สีส้มที่แสดงถึงพื้นที่การเกษตรที่สูงที่สำคัญรวมอยู่ด้วย ยิ่งไปกว่านั้นพื้นที่เหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพืชสวนที่อยู่ใกล้กับพื้นที่เพาะปลูกถาวร และมักจะใช้การชลประทานแบบสปริงเคิล และมีการใช้สารเคมีทางการเกษตรเป็นจำนวนมาก จึงเป็น “พื้นที่สำคัญ” ของการทำลายป่าไม้ในต้นน้ำลุ่มน้ำปีงที่สำคัญที่สุดสำหรับนักวิชาการป่าไม้ และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม

รูป (แผนที่) ที่ 1-11 การใช้ที่ดินลุ่มน้ำปิง ปี 2543



แหล่งที่มา: ข้อมูลจากกรมป่าไม้ โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

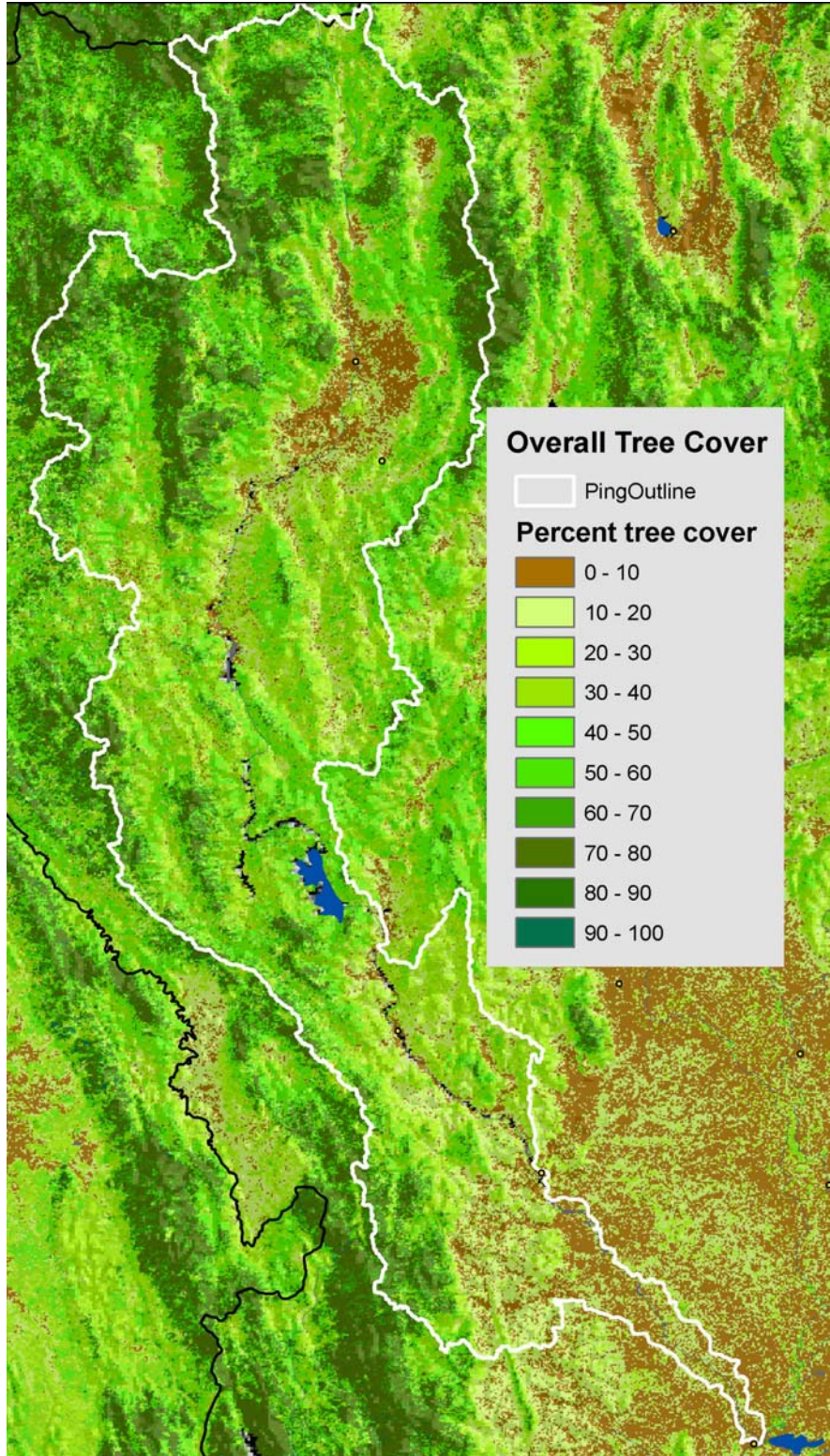
ที่กลายเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดในความพยายามที่จะจำกัดการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูง

ความห่วงใยประการที่สองเกี่ยวกับสัดส่วนทั้งหมดของที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่าปกคลุมโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นป่าไม้ชนิดใด เป็นเวลามากกว่า 50 ปีที่วงการป่าไม้ของไทย (โดยการสนับสนุนจากกลุ่มสิ่งแวดล้อม และป่าไม้นานาชาติ) ได้ยึดมั่นในความจำเป็นที่ต้องรักษาพื้นที่ป่าปกคลุมไว้ทั้งหมดอย่างน้อยในสัดส่วนร้อยละ 40-50 เพื่อความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และเนื่องจากพื้นที่ในส่วนใหญ่ของที่ราบลุ่มในประเทศได้ถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่รูปอื่นมาเป็นเวลานานแล้ว (เช่น ใน 2 จังหวัดในลุ่มน้ำปิงตอนล่าง) พื้นที่ป่าปกคลุมส่วนมากจึงจะต้องอยู่ในพื้นที่ภูเขาเพื่อบรรลุถึงอัตราร้อยละทั้งหมดที่วางไว้ในขณะที่อาจจะมีความจำเป็นต้องหาแนวทางที่เป็นเหตุเป็นผลมากขึ้นในการกำหนดว่าพื้นที่ใดที่ต้องการเก็บรักษาภายใต้สภาพพื้นที่ป่าปกคลุม การกำหนดสัดส่วนของพื้นที่ป่าดังกล่าวได้รับการบรรจุในนโยบายแห่งชาติ โดยตัวเลขนี้นี้เป็นที่พึงใจเชื่อของกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเป็นที่ยอมรับจากหลายภาคส่วนของสังคมไทยว่าเหมาะสม

นอกจากการแผ้วถางป่าโดยชุมชนในที่ราบลุ่มเพื่อขยายการผลิตพืชบนที่สูง (ตามที่เกิดขึ้นมากในลุ่มน้ำปิงตอนล่าง) ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนในการทำลายป่าไม้โดยมากเชื่อว่าเป็นชุมชนบนภูเขาปลูกพืชแบบหมุนเวียนพื้นที่ที่ถูกรูปแบบไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ป่าไม้ชนิดใด โดยแท้จริงแล้วการจุดไฟเผาถางในระบบเหล่านี้มีตัวชี้วัดที่เห็นได้ง่ายจากควันจำนวนมากที่ปกคลุมในอากาศระหว่างฤดูเผาไร่ ถึงขนาดอาจรบกวนการจราจรทางอากาศ ยิ่งไปกว่านั้น พื้นที่ที่ถูกเผาแต่ละปีจะได้ถูกจำแนก และคำนวณเป็นพื้นที่ป่าถูกทำลาย โดยไม่คำนึงว่าบางแปลงที่ถูกเผาจะถูกปล่อยพักตัวให้กลับไปสู่สภาพป่าในระบบไร่หมุนเวียน บัจฉัยเหล่านี้ได้ทำให้สาธารณชนคิดว่าการทำลายป่าไม้อยู่ในอัตราสูงซึ่งก็เกินกว่าความเป็นจริงซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากการสำรวจข้อมูลระยะไกล

นอกจากการเปลี่ยนสภาพจากป่าไม้ไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินรูปแบบอื่น ๆ นักวิชาการป่าไม้และนักสิ่งแวดล้อมได้เน้นการถูกทำลายซึ่งเกิดกับพื้นที่ที่ถูกจำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ขณะที่การทำลายป่าในรูปแบบนี้ค่อนข้างจะประปราย และตรวจจับได้ยาก โดยการสำรวจข้อมูลระยะไกลขณะนี้จึงต้องการพัฒนาอุปกรณ์บางอย่างขึ้นเพื่อใช้การตรวจสอบนี้ ตัวอย่างเช่น รูป (แผนที่) 1-12 แสดงข้อมูลความละเอียดค่อนข้างหยาบ (ขนาดเซลล์ 500 ม.) ในปี 2543 จากดาวเทียมโมดิสขององค์การ NASA ข้อมูลเหล่านี้เน้นที่ความหนาแน่นของไม้ปกคลุมโดยเฉพาะ โดยไม่จำแนกว่าเป็นป่า หรือว่าเป็นไม้พืชนอน ขณะที่เราจะเห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ผลัดใบถูกระบุว่าเป็นพื้นที่ไม้ปกคลุมหนาแน่น แต่พื้นที่อื่น ๆ จำนวนมากก็มีความหนาแน่นคล้ายกัน ยิ่งกว่านั้นอย่างน้อยที่สุดไม้ปกคลุมจำนวนพอสมควรจะปรากฏอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมหลายแห่ง ตามที่เห็นได้ชัดจากการเปรียบเทียบพื้นที่สวนผลไม้รอบเมืองเชียงใหม่ในรูป (แผนที่) 1-8 ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ป่าไม้ต่าง ๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ป่าเต็งรัง) ค่อนข้างจะมีพื้นที่ป่าปกคลุมแค่พอประมาณ เป็นที่ชัดเจนว่าความหนาแน่นแบบที่ใช้พื้นที่ไปเป็นตัวบ่งชี้

รูป (แผนที่) ที่ 1-12 ความหนาแน่นของต้นไม้ปกคลุมทั้งหมดในลุ่มน้ำปิง



ที่มา: ข้อมูล NASA จาก USGS Website

เพียงอย่างเดียวของคุณภาพป่า อย่างไรก็ตามวิธีนี้ก็กำลังช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้มีสมรรถนะสูงขึ้นในการวัดคุณภาพป่าในอนาคต

อย่างไรก็ตามความห่วงใยด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการบริหารจัดการลุ่มน้ำไม่ได้จำกัดอยู่แค่ประเด็นพื้นที่ป่าปกคลุม และคุณภาพ และก็ไม่ได้เป็นขอบเขตความสนใจของผู้รณรงค์เพื่อสิ่งแวดล้อมและนักวิชาการป่าไม้โดยเฉพาะ สาธารณชนเองก็มีความตระหนัก และห่วงใยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนเมื่อได้รับการบอกเล่าถึงทิศทาง สถานการณ์ และความเสียหายหลายประการที่จะกระทบการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับน้ำ ได้แก่:

- น้ำท่วมฉับพลัน และดินถล่ม (Flash floods and landslides) ข่าวดังตามสื่อได้รายงานสถานการณ์น้ำท่วมฉับพลัน และดินถล่มที่ทำให้ความเสียหายให้การเกษตร และทรัพย์สิน บางครั้งก็เกิดการสูญเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก หลายพื้นที่ของลุ่มแม่ปิงก็รวมอยู่ในข่ายนี้ด้วย และมักจะตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่หุบเขาของลำน้ำสาขาตอนบนโดยเฉพาะบริเวณไหล่เขาเล็ก ๆ ที่สูงชันและมีลำน้ำไหลสู่หุบเขาตอนล่าง

- น้ำท่วมจากลำน้ำหลัก (Main channel floods) ความเสียหายจากน้ำท่วมครั้งใหญ่ตามฝั่งแม่น้ำปิง และลำน้ำสายหลัก ๆ ได้ถูกนำเสนอตามสื่อเช่นกัน และคนทั่วไปจะรู้สึกว่ามีความถี่ และปริมาณน้ำที่สูงขึ้น ตัวอย่างล่าสุด คือ เมื่อครั้งที่เกิดน้ำท่วมหลายครั้งในเมืองเชียงใหม่เมื่อปี 2548 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นน้ำท่วมครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ 40 ปี เมื่อพิจารณาถึงระดับการขยายตัวของน้ำที่เข้าท่วมพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ และที่ราบน้ำท่วมถึงในช่วงเวลานั้นจะเห็นว่ามึระดับความเสียหายสูงอย่างไม่เคยมีมาก่อน

- การขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง (Dry season agricultural water shortages) ความต้องการที่เพิ่มขึ้นสำหรับอุปทานน้ำตลอดปีเพื่อการเกษตรชลประทานในพื้นที่ส่วนปลายลุ่มน้ำได้ก่อความหวั่นไหว และทำให้เกิดการแย่งชิงการใช้น้ำในช่วงฤดูแล้ง ดังนั้นหลายฝ่ายได้พิจารณา และให้ความสนใจต่อการใช้น้ำ และที่ดินในบริเวณต้นน้ำมากขึ้น

- แหล่งน้ำอุปโภคบริโภคในเมือง และหมู่บ้านที่ไม่พอเพียง (Inadequate village and urban water supplies) มีลักษณะค่อนข้างจะคล้ายกัน กล่าวคือ ความพยายามที่จะพัฒนาแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคสำหรับครัวเรือนในหมู่บ้านชนบท และพื้นที่ชุมชนเมืองได้เพิ่มปัจจัยในการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ โดยมีจุดสูงสุดในช่วงฤดูแล้ง และช่วงปีเอลนีโญ

- แหล่งน้ำบาดาลที่ลดน้อยลง (Diminishing ground water supplies) การเพิ่มจำนวนชุมชนทำให้เกิดการขุดบ่อน้ำทั้งระดับตื้น และลึกเพื่อนำน้ำไปใช้ในการเกษตร ใช้อุปโภคบริโภคในครัวเรือน และแม้แต่ใช้ในอุตสาหกรรม ในบางพื้นที่ได้มีรายงานการลดระดับลงของน้ำบาดาลในชั้นน้ำใต้ดินเช่นหลาย ๆ ส่วนของพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ก่อเกิดความห่วงใยต่อสถานการณ์นี้เพิ่มมากขึ้น

อีกด้านหนึ่งของความห่วงใยของสาธารณชน คือ คุณภาพน้ำซึ่งเริ่มจะเชื่อมโยงปัญหาทรัพยากรธรรมชาติกับสาธารณสุขมากขึ้น โดยมีความห่วงใยในเรื่องต่อไปนี้ :

- มลภาวะน้ำเสีย (Waste water pollution) การเพิ่มขึ้นของปริมาณน้ำเสียเกิดขึ้นในระดับชุมชน ชุมชนเมือง และอุตสาหกรรม รวมถึงน้ำเสีย และน้ำทิ้งจากครัวเรือนซึ่งมีเชื้อโรคปนเปื้อนไหลลงไปยังผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ปลายน้ำ รวมทั้งการคุกคามของสารเคมีที่เป็นพิษ และสารอื่น ๆ ที่อยู่ในของเสียจากการดำเนินธุรกิจที่หลากหลายรูปแบบ แม้ว่าได้มีการขยายโครงการบำบัดน้ำเสียเพิ่มขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ก็ยังมีความกังวลอยู่ว่าจะไม่เพียงพอกับการเพิ่มขึ้นของการปล่อยน้ำเสีย

- พิษจากสารเคมีเกษตร (Poisoning by agricultural chemicals) การใช้สารเคมีเกษตรที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดการคุกคามด้านสาธารณสุข 2 ประการ ประการแรกคือเป็นพิษต่อผู้ใช้ และที่ประการที่สองโดยทางมลภาวะทางน้ำจากสารพิษปนเปื้อน ทั้งสองปัญหาเป็นประเด็นที่ทราบทั่วไปว่ารุนแรงและขยายตัวในภาคส่วนต่าง ๆ ของประชาชนโดยทั่วไป

- ผลกระทบจากมลภาวะทางอุตสาหกรรม (Effects of industrial pollution) ของเสียจากกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมหลายประเภท และขนาดต่าง ๆ เป็นสิ่งที่น่าห่วงจากการกำจัดสารพิษและสารที่มีเชื้อโรคลงสู่ลำน้ำ แต่ในบางกรณีมลภาวะทางอากาศและมลภาวะทางเสียงจากอุตสาหกรรมก็สำคัญเช่นกัน

นอกจากนี้ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมนี้ยังนำไปสู่อีก 2 ประเด็นที่สำคัญที่กำลังก่อความกังวลมากขึ้นทุกขณะกับชุมชน และประชาชนทั่วไปในกลุ่มน้ำปิง

- การกำจัดขยะมูลฝอย (Solid waste disposal) ขยะแห้ง และขยะเปียกกำลังเป็นประเด็นใหญ่ ปริมาณขยะมูลฝอยที่เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากระบบเศรษฐกิจที่ชุมชนต่าง ๆ ที่รวมเป็นบริเวณใหญ่ และจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิต หลายชุมชนพบว่าเป็นเรื่องยากที่จะรับมือกับปัญหา ปรากฏการณ์ “ไม่ใช่ที่หลังบ้านเรา” (not in my back yard – NIMBY) เห็นได้ชัดเจนเมื่อต้องจัดหาพื้นที่เพื่อการฝังกลบขยะ และการเผาขยะก็มีการข่มขู่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งโครงการลดปริมาณของเสียยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น

- มลภาวะทางอากาศ (Air pollution) คิววันเสียจากยานพาหนะ และอุตสาหกรรมเป็นปัญหาแรกในชุมชนเมือง ขณะที่คิววันเสียจากโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าค่อนข้างจะเป็นปัญหาในเฉพาะพื้นที่ การปล่อยคิววันเสียจากการเผาจะเป็นเรื่องธรรมดามากกว่า การเผาเศษพืชจากการแผ้วถางพื้นที่ และการเกษตรในบางฤดูกาลอาจขยายวงกว้าง และค่อนข้างมากขึ้น (ทั้งในพื้นที่ลุ่ม และพื้นที่ภูเขา) ซึ่งกำลังจะมีมาตรการการควบคุมจากภาครัฐแต่การบังคับใช้ไม่ใช่เรื่องง่าย

ขณะที่ปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องอย่างมากกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และด้านสาธารณสุขหลายประเด็น บุคลากรของหน่วยงานรัฐ และโครงการต่าง ๆ มักจะไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการดำรงชีพ หลายอย่างเป็นผลสะท้อนจากการขาดโอกาสในทางเลือกการดำรงชีวิตของประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มประชากรที่ยากจน คือ ผู้ที่ต้องพบกับข้อจำกัดบ่อยที่สุดใน การเข้าถึงทางเลือกนั้น และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นกลุ่มล่อแหลมจากผลกระทบด้านลบซึ่งตนเป็นผู้ก่อ

นอกจากนี้ยังพบค่อนข้างชัดเจนว่าแนวทางในอดีตที่ผ่านมาไม่เพียงพอที่จะจัดการกับประเด็นต่าง ๆ ส่วนใหญ่เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จริง ๆ แล้วได้มีการยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นว่ามีช่องว่างอย่างมากด้านโครงสร้างการจัดการทรัพยากรแบบธรรมชาติ และกระบวนการต่าง ๆ ในหลาย ๆ ระดับที่อยู่ระหว่างระดับชาติ และชุมชนท้องถิ่น จึงจำเป็นจะต้องมีการเตรียมการที่ดีขึ้นในระดับเหล่านี้เพื่อวิเคราะห์ และทำความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับภาคพื้นที่ยกขึ้นเพื่อกำหนด และเจรจาต่อรองหาวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้งานได้ ปฏิบัติได้จริง และยุติธรรมในการจัดการปัญหาเหล่านี้ และเพื่อขับเคลื่อนทรัพยากรด้านการเงิน และทรัพยากรบุคคลที่จำเป็นในการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้

7. การเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากร (Changing approaches to resource governance)

กระบวนการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วขึ้นหลังจากที่ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย และนำไปสู่การปฏิรูปอื่น ๆ ในระยะเวลาที่ชุมชนส่วนใหญ่ในกลุ่มน้ำปิงเริ่มได้รับสิทธิ์ความเป็นพลเมือง สามารถเลือกตั้งองค์กรท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นครั้งแรก ถึงแม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่ภูเขาที่ห่างไกล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลต่างสร้างเสริมศักยภาพของตนเองในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และบริหารรายได้ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้มอบหมายหน้าที่ และความรับผิดชอบให้กับชุมชนและตำบลโดยเพิ่มบทบาท และการมีส่วนร่วมในการการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในหลายตำบล และเทศบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และทักษะ และประชาชนผู้ซึ่งรับบริการจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (โดยเฉพาะในพื้นที่ยากจน) ให้ความสำคัญมากกว่าต่อการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และบริการต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญในชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตามหลายกระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ และโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงได้มีการจัดองค์กรใหม่ เพื่อเน้นความสำคัญในระดับท้องถิ่น และโดยเฉพาะเพื่อสนับสนุนการริเริ่มดำเนินการที่เกิดจากชุมชนในท้องถิ่น และปรากฏว่ามีความพยายามของชุมชนท้องถิ่นในการจัดองค์กรของตนในลักษณะ และรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงเครือข่ายท้องถิ่นที่กำลังเริ่มที่จะสร้างพันธมิตรในระดับที่กว้างขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ท้องถิ่นได้รับการศึกษา ข่าวสารข้อมูลมากขึ้น และเกิดความตระหนักในหมู่สาธารณชนในลักษณะที่เชื่อมต่อกับกระแสในระดับนานาชาติ และระดับโลกมากขึ้น หนึ่งในมิติของการเชื่อมต่อที่สำคัญ และมีความหมายต่อโครงการนี้ ได้แก่ ความตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อม และการเคลื่อนไหวในลักษณะต่าง ๆ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

หลายอย่างจึงได้รับการยอมรับว่ามีอยู่จริงในกลุ่มน้ำปิง และการริเริ่มในระดับท้องถิ่นได้เกิดขึ้น และถูกเริ่มดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

- ปัญหาหลัก ๆ ที่รับรู้ได้ในพื้นที่ราบลุ่มใกล้กับลำน้ำสายหลัก ได้แก่ การขาดการวางแผนที่เหมาะสม การบริหาร และจัดการระบบทางไหลของน้ำ โครงการก่อสร้างวิศวกรรมทางแม่น้ำที่ไม่คำนึงถึงผลด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาในพื้นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึงที่เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม มลภาวะในแม่น้ำจากน้ำเสีย และน้ำทิ้งจากอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม การรुक้าพื้นที่ริมฝั่ง และรुक้าแม่น้ำทำให้แม่น้ำ และลำคลองแคบเล็กลง การเข้าถึงของประชาชนลดลง และการสูญเสียคุณภาพภูมิทัศน์ของแม่น้ำ สูญเสียความงาม และคุณค่าทางวัฒนธรรม (CMU, 2004) การใช้น้ำบาดาลที่มากเกินไปได้เป็นปัญหาใน และรอบ ๆ พื้นที่เมือง เช่นเดียวกับในบางพื้นที่ที่มีเกษตรกรรมเข้มข้น

- ในพื้นที่ภูเขา ปัญหาสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นที่การตัดไม้ทำลายป่าในพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งเชื่อว่าจะก่อให้เกิดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เร่งให้เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน และมีผลกระทบต่าง ๆ ต่อระบบอุทกวิทยา ตั้งแต่ระดับของน้ำในลำธารในฤดูแล้ง (ที่ลดลง) จนถึงน้ำท่วมดินถล่ม หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำประจำปี ลักษณะของฝน และการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Walker, 2002) ซึ่งในเรื่องนี้การเกษตรพื้นที่สูง (Tangtham, 1998) และถนนต่าง ๆ (Ziegler, 2004) ถูกมองว่าเป็นสาเหตุของปัญหาที่สำคัญที่สุด เช่นเดียวกับมลภาวะในลำน้ำที่เกิดจากสารเคมีทางการเกษตร และการใช้น้ำชลประทานในฤดูแล้ง (จำนวนมาก) โดยใช้ระบบให้น้ำแบบสปริงเกิดการพังทลายใช้ประโยชน์จากที่ดินตามหลักการทำไร่หมุนเวียน และการเผาป่าเพื่อแผ้วถางที่ดินถูกมองว่าเป็นตัวการหลักของปัญหาในพื้นที่ความสูงปานกลาง และเมื่อรวมถึงการขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชไร่เข้าไปในพื้นที่ตามความลาดชันเหนือนาข้าวในที่ราบลุ่ม ถือว่าเป็นตัวการก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อการให้บริการหรือการทำหน้าที่ของกลุ่มน้ำรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ

แม้ว่าความห่วงใยด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มที่จะเป็นส่วนหนึ่งของวาระขององค์กรประชาสังคมเสมือนหนึ่งที่เข้าไปอยู่ในเวทีการเมืองระดับชาติเมื่อ 20 ปีก่อน ส่วนสำคัญในทิศทางการดำเนินงานของกลุ่มนี้ได้เกิดขึ้นระหว่างช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยในระยะแรกกิจกรรมส่วนมากจะเน้นไปในการต่อต้านการสร้างเขื่อน การอนุญาตทำไม้ และการปลูกป่าขนาดใหญ่ และยังคงมีความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับประเด็น และการขับเคลื่อนที่จะต้องดำเนินการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ราบลุ่ม ในเขตเมือง และเขตอุตสาหกรรม และตามลำน้ำสายหลัก สาเหตุของปัญหามักเห็นว่ามีมาจากการค้าซึ่งเป็นไปอย่างไร้ขีดจำกัด การเติบโตของลัทธิบริโภคนิยม และกลไกการวางแผนที่อ่อนแอ และกลไกกำกับดูแลที่สามารถหักล้างได้โดยง่ายจากผู้มีอำนาจ และมีเงินทุน อย่างไรก็ตามส่วนนี้เห็นได้ชัดเจนมากที่สุดในชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ภูเขา

- ในด้านหนึ่ง กลุ่มสิ่งแวดล้อม “อนุรักษ์นิยมจัด” (deep green) ได้ผลักดันอย่างหนักให้มีการบังคับอย่างจริงจังในการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่พื้นที่ตอนกลาง และพื้นที่สูง และการแยกชุมชน

ท้องถิ่นออกจากพื้นที่ป่า รวมไปถึงการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากกลุ่มองค์กรอนุรักษ์ในความพยายามที่จะขยายอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้ครอบคลุมลุ่มน้ำชั้น 1 และพื้นที่ป่าธรรมชาติที่ยังเหลืออยู่ทั้งหมดในราชอาณาจักร

- ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มสิ่งแวดล้อม “ประชานิยม” (populist) ก็ผลักดันให้ชุมชนเข้ามาจัดการและควบคุมพื้นที่ป่า โดยใช้รากฐานจากประเพณี ความรู้ และวิถีปฏิบัติของท้องถิ่น ได้พยายามรณรงค์ชักจูงให้มีการผ่านกฎหมายป่าชุมชนที่ยังค้างอยู่ในรัฐสภา และสนับสนุนการต่อต้านของชุมชนที่ถูกบังคับให้ย้ายที่อยู่จากการขยายพื้นที่อนุรักษ์

ทั้งสองฝ่ายดำเนินการอย่างขยันขันแข็งในพื้นที่ลุ่มน้ำปิง และได้สร้างพันธมิตรซึ่งรวมทั้งวิชาการกลุ่มต่าง ๆ จากภาครัฐบาล และส่วนอื่น ๆ ในสังคม ความตึงเครียดระหว่างสองฝ่ายนี้บางครั้งปะทุเป็นความขัดแย้งอย่างเปิดเผย อย่างเช่นในอำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งทั้งสองฝ่ายดูเหมือนจะเกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ในครั้งนี้ อย่างไรก็ตามมีแค่ไม่กี่คนที่ต้องการจะเห็นสถานการณ์ที่ไม่เกิดประโยชน์ และแตกแยกเช่นนี้เกิดขึ้นอีก

เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นได้เห็นการโต้แย้ง และการรณรงค์ชักจูงจากทั้ง 2 ฝ่าย สิ่งที่สำคัญที่สุดอาจจะเป็นการที่ หลายคนรับฟังความคิดเห็นจากทั้งสองฝั่ง และจะกำหนดทางสายกลางเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และปกป้องมรดกตกทอดให้กับคนรุ่นต่อ ๆ ไป หลาย ๆ คนริเริ่มความพยายามที่จะพัฒนาองค์กรประชาชน โดยอิงอย่างกว้าง ๆ กับเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการในกลุ่มชุมชนท้องถิ่น และบางกลุ่มได้พัฒนาพันธมิตรที่ขยายวงกว้างออกไปในกลุ่มเครือข่าย หน่วยงานรัฐบาลที่สามารถประเมินสถานการณ์ได้ดี และองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีฐานในชุมชนเมือง ได้มองเห็นศักยภาพที่สำคัญของเครือข่ายเหล่านี้ และเริ่มต้นหาหนทางที่จะสนับสนุน และอำนวยความสะดวกการพัฒนาของเครือข่ายในขั้นต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น พระราชวงศ์ในพระมหากษัตริย์ของไทยได้แสดงภาวะผู้นำอย่างเด่นชัดในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น และได้ส่งเสริมสังคมไทยในการพัฒนาวิสัยทัศน์แห่งอนาคตร่วมกันอย่างสม่ำเสมอซึ่งได้รวมถึงการพัฒนาความเป็นอยู่โดยการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นแหล่งของแรงบันดาลใจที่สำคัญอย่างยิ่งในความพยายามในการแสวงหาเอกภาพในหมู่หน่วยงาน รัฐบาล ธุรกิจ ภาคประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในสังคม

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นบริบทที่แผนงานการจัดการลุ่มน้ำ และโครงการนี้ได้เกิดขึ้น หลักฐานอย่างไม่มีทางการบ่งชี้อย่างชัดเจนว่าชุมชนและกลุ่มในส่วนต่าง ๆ ของลุ่มน้ำปิงกำลังสร้างศักยภาพองค์กร และประสบการณ์กับหลายเครือข่ายชุมชน โดยมักจะเป็นการข้ามขอบเขตชาติพันธุ์ และขอบเขตทางสังคมอื่น ๆ เพื่อจัดการลุ่มน้ำย่อยในท้องถิ่น และในบางพื้นที่ เครือข่ายท้องถิ่นเหล่านี้กำลังสร้างพันธมิตร และสหภาพในกลุ่มของตนเพื่อขยายความสามารถในการจัดการ และองค์กรไปสู่ระดับลุ่มน้ำสาขา สิ่งเหล่านี้เป็นความพยายามที่สามารถทำให้เกิดเป็นหน่วยโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น (Basic

building block) ที่จะประกอบเป็นโครงสร้างขององค์กรบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำสาขาและระดับลุ่มน้ำ และควรจะสร้างเพื่อรับมือกับประเด็นอันหลากหลายด้านสิ่งแวดล้อม และการดำรงชีพที่เกี่ยวข้องพันกันอยู่อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งองค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนภายใต้โครงการนี้จะต้องดำเนินการ

ข. การขับเคลื่อนไปสู่การบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขาในลุ่มน้ำปิง (Movement toward sub-basin management in the Ping River Basin)

โครงการนี้ไม่ได้เริ่มต้นจากความว่างเปล่า ดังนั้นในส่วนต่อไปนี้ของรายงานจะกล่าวโดยสังเขปถึงเหตุการณ์สำคัญ ๆ ในกระบวนการที่นำมาสู่โครงการนี้ และยังอภิปรายถึงแนวคิดพื้นฐานบางประการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบตามลำดับขั้นของการบริหาร และธรรมชาติ และพยายามกำหนดช่องว่างหลัก ๆ และประเด็นในการดำเนินงานที่เกิดขึ้น

1. การริเริ่มองค์กรลุ่มน้ำปิงภาครัฐ (Governmental Ping River Basin organization initiatives)

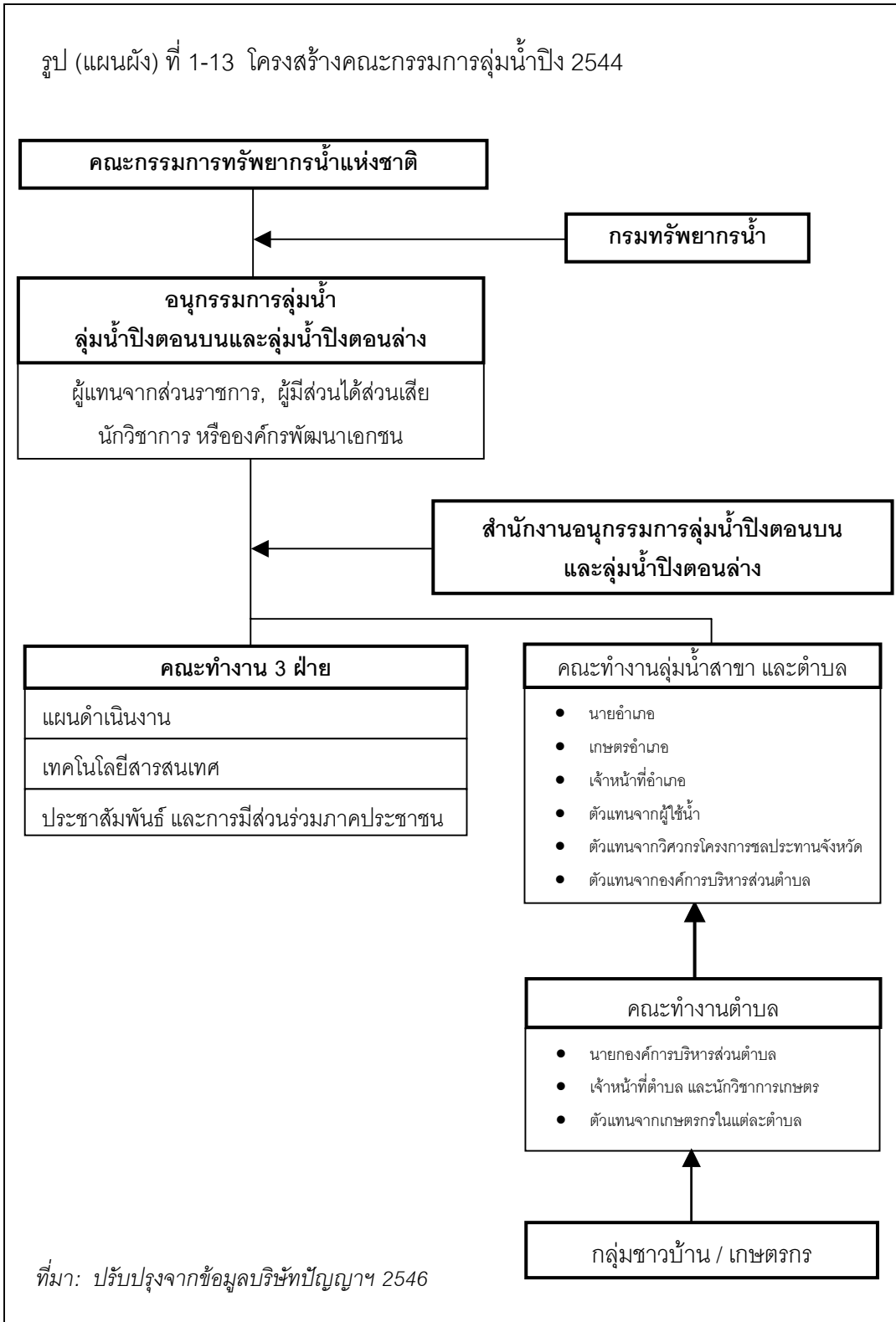
จากการศึกษาของ ดร.อภิชาติ อนุกุลอำไพ (2547a) การจัดการลุ่มน้ำในประเทศไทยได้ริเริ่มขึ้นครั้งแรกในปี 2537 เมื่อรัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อศึกษา และเตรียมแผนยุทธศาสตร์การจัดการน้ำในระบบแม่น้ำเจ้าพระยา การศึกษาครั้งนั้นได้สร้างยุทธศาสตร์การจัดการน้ำสำหรับลุ่มน้ำ (Sethaputra, 2001) และแต่งตั้งคณะกรรมการในปี 2541 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำสำหรับลุ่มน้ำเจ้าพระยา ได้มีการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการขึ้น 2 ครั้งโดยมีผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานในสายงาน เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เพื่ออธิบายความคิด และฟังผลตอบรับ ได้มีการบรรลุข้อตกลงในการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำนำร่องในลุ่มน้ำสาขาปิงตอนบน ลุ่มน้ำสาขาปิงตอนล่าง และลุ่มน้ำสาขาป่าสัก โดยได้จัดตั้งอย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน 2542

กรรมการลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำปิงตอนบน และตอนล่าง (Upper and Lower Ping 'sub-basin' committees)

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเงินกู้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียเพื่อปรับโครงสร้างเกษตรกรรมให้กับกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ที่ปรึกษามีข้อผูกพันที่จะต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับส่วนน้ำในลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำปิงตอนบน และตอนล่าง ในการประชุมหารือภายใต้การศึกษาเหล่านี้ได้มีการตกลงที่จะจัดตั้งคณะทำงาน 3 ชุดรับผิดชอบในการเตรียมแผนลุ่มน้ำ เก็บรวบรวม และดูแลข้อมูลลุ่มน้ำ และข่าวสารข้อมูล ทำการประชาสัมพันธ์ และรณรงค์สร้างความตระหนัก และยังได้ตกลงว่าแม่ปิงตอนบนจำเป็นต้องแบ่งย่อยออกเป็นคณะทำงานลุ่มน้ำสาขาอีก 15 ชุดย่อย ขณะที่ลุ่มน้ำปิงตอนล่างควรจะแบ่งออกเป็นคณะทำงาน 18 อำเภอ

คณะทำงานของแต่ละลุ่มน้ำทั้ง 3 คณะได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ-ปรึกษาหารือ โดยจัดการประชุม 3 ครั้งในปี 2543 เพื่อเตรียมแผนลุ่มน้ำสำหรับพื้นที่นำร่อง 3 แห่งเพื่อส่งให้กับหน่วยงานตามสายบังคับบัญชาตั้งงบประมาณ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานตามสายบังคับบัญชาเกิดลังเลที่จะรวมเอา

รูป (แผนผัง) ที่ 1-13 โครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำปีง 2544



โครงการของคณะทำงานเข้าไปในแผนงบประมาณ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานได้มีแผนของตนอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นเพื่อให้มีแผนลุ่มน้ำที่มีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง คณะกรรมการลุ่มน้ำจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการเตรียม และอนุมัติแผนลุ่มน้ำ ซึ่งสิ่งนี้ถูกมองเป็นเหตุผลหนึ่งที่นำไปสู่การพัฒนาของกระบวนการจัดทำงบประมาณในส่วนในเรื่องน้ำ

การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อหาหรือทำให้เห็นชัดว่าผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเข้ามามีบทบาทที่มากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น คณะกรรมการลุ่มน้ำได้มีการเปลี่ยนแปลงในปี 2544 เพื่อที่จะเพิ่มผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการให้มีจำนวนมากขึ้น แต่เนื่องจากโครงการต่าง ๆ ได้ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ตัวแทนจากหน่วยงานต่าง ๆ จึงยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ ผลของโครงสร้างคณะกรรมการลุ่มน้ำได้แสดงในรูป (แผนผัง) 1-13 ในขณะที่การปฏิรูปโดยรวมของการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการลุ่มน้ำปีนี้ได้แสดงในรูป (กรอบ) 1-14

ตามที่ ดร.อภิชาติ ได้ศึกษาไว้ ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมมากขึ้นหลังจากจัดตั้งคณะทำงานเพื่อวางแผนลุ่มน้ำ ระบบข้อมูลสารสนเทศ และการประชาสัมพันธ์ และการสร้างความตระหนัก ผู้มีส่วนได้เสียเริ่มที่จะเข้าใจถึงบทบาท และความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการการวางแผน และการตัดสินใจ แรงจูงใจของผู้มีส่วนได้เสียชัดเจนขึ้นเมื่อเริ่มมีผู้มีบทบาทหลักเกิดขึ้น และมีบทบาทในการประชุมปรึกษาหารือ ได้มีการตั้งคำถามถึงบทบาท และความช่วยเหลือของหน่วยงานรัฐบาลต่อคณะกรรมการลุ่มน้ำ และเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในการจัดตั้งองค์กรและองค์ประกอบของสมาชิก (ดู Tan-Kim-Yong, 2001 ประกอบ) การเปลี่ยนแปลงนี้ได้มีการอภิปราย และตกลงร่วมกันในระหว่างการประชุมเชิงปฏิบัติการ และคำสั่งแต่งตั้งใหม่ได้ออกเมื่อปี 2544 (รูป (กรอบ) 1-15 แสดงคณะทำงานลุ่มน้ำปีงตอบนบน) กระบวนการสรรหาตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียก็เป็นเรื่องที่ทำทนายด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ทำให้ฐานของผู้มีส่วนได้เสียกว้างขึ้นโดยมีตัวแทนลงไปถึงระดับหมู่บ้าน โดยมีกระบวนการสรรหามาจากการเลือกตั้งหรือการลงมติเห็นชอบ ประเด็นนี้ได้รับความสนใจอย่างจริงจัง และกลุ่มคณะกรรมการลุ่มน้ำยังคงดำเนินกระบวนการนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และให้ได้ตัวแทนที่กระตือรือร้น และมีประสิทธิภาพ (Anukularmphai, 2004a) อย่างไรก็ตามในพื้นที่ท้องถิ่น หลาย ๆ พื้นที่ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการยังคงจำกัดอยู่ในรูปของ "การมีส่วนร่วมโดยการปรึกษา" (Heyd, 2004)

กระบวนการการวางแผนของกรมทรัพยากรน้ำ (DWR Planning Process)

จากการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปี 2546 โครงการลุ่มน้ำได้เข้าไปอยู่ในสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ ในช่วงการถ่ายโอน ได้มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาเพื่อเตรียมขอบข่ายงานการบริหารจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ คณะที่ปรึกษาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้เตรียมแผนลุ่มน้ำแต่ได้ถูกมอบหมายให้ช่วยเหลือคณะทำงานลุ่มน้ำต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดความต้องการ และความคิดของตนเองในการแก้ปัญหา คณะที่ปรึกษาได้ถูกร้องขอให้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในระดับรากหญ้าพร้อมกับช่วยสร้างศักยภาพท้องถิ่นในกระบวนการวางแผน การประเมินที่เน้นทรัพยากรน้ำที่มี

รูป (กรอบ) ที่ 1-14 ลำดับการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคณะกรรมการลุ่มน้ำปิงในประเทศไทย



ที่มา: อนุภูธอำไพ 2547 ก.

รูป (กรอบ) ที่ 1-15 สมาชิกคณะกรรมการลุ่มน้ำปึงตอนบน

คำสั่งในการแต่งตั้ง และองค์ประกอบของคณะกรรมการในระดัต่าง ๆ

1. เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการในระดัตำบล อำเภอ และลุ่มน้ำสาขาโดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1.1 คณะกรรมการตำบล

- (1) ผู้แทนเกษตรกร 1 คน จากแต่ละหมู่บ้าน
- (2) กำนัน หัวหน้าส่วนตำบล
- (3) นายองค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) พัฒนาการชุมชนตำบล
- (5) นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรตำบล
- (6) เจ้าหน้าที่อำเภอฝ่ายตำบล
- (7) ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น เช่น ครู หรือพระสงฆ์

1.2 คณะกรรมการอำเภอ

- (1) ผู้แทนเกษตรกร 1 คน จากแต่ละคณะกรรมการตำบล
- (2) พัฒนาการชุมชนอำเภอ
- (3) นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรอำเภอ
- (4) ผู้แทนส่วนราชการท้องถิ่น
- (5) เจ้าหน้าที่อำเภอฝ่ายวางแผน
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ครู ข้าราชการเกษียณ หรือพระสงฆ์
- (7) ผู้แทนจากภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรม

1.3 คณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย

- (1) เจ้าหน้าที่อำเภอฝ่ายวางแผน
- (2) ผู้แทนเกษตรกร 3 คน จากแต่ละอำเภอ

2. อำเภอเลือกผู้แทน 3 คน จากคณะกรรมการอำเภอเพื่อทำงานร่วมกับคณะกรรมการลุ่มน้ำ 3 คณะ เช่น แต่ละคณะ (คณะวางแผน ข่าวสารข้อมูล ประชาสัมพันธ์ และสร้างความตระหนัก)

3. ผู้แทนเกษตรกรจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ 3 คณะ เลือกจากสมาชิกที่เป็นตัวแทนเกษตรกรในกลุ่ม 15 คนให้ทำงานในคณะกรรมการลุ่มน้ำ

ที่มา: Anukularmphai, 2004a

รายละเอียดปลีกย่อยหลายชุด แผนงาน และโครงการที่เป็นผลจากความพยายามนี้ได้นำเสนอในรายงานฉบับสุดท้ายจำนวน 6 ฉบับต่อกรมทรัพยากรน้ำ (Panya, 2003)

กระบวนการการวางแผนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมทรัพยากรน้ำ (DNP-DWR Planning Process)

ด้วยการสนับสนุนที่เข้มแข็งของนายกรัฐมนตรี โดยการนำของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกระทรวงใหม่ในความพยายามที่จะทำให้ลุ่มน้ำปิงเป็นต้นแบบขององค์กรลุ่มน้ำที่มีประสิทธิภาพ และได้เริ่มให้มีการริเริ่มรอบใหม่ขึ้น ในความพยายามที่จะขยายอำนาจในการบริหารจัดการลุ่มน้ำ จึงมีการเร่งรัดให้มีการดำเนินงาน และสร้างทรัพยากรให้มากขึ้นในกระทรวงใหม่ จึงได้มีการมีมติคณะรัฐมนตรีที่ออกใหม่ในปี 2546 เพื่อจัดตั้งโครงการฟื้นฟูลุ่มน้ำปิง (สามะพุทธิ 2546) ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ ของกระทรวงที่ดำเนินการร่วมกับความพยายามครั้งใหม่ คือ การมอบหมายของกรมอุทยานฯ (ซึ่งรวมถึงส่วนจัดการต้นน้ำ) ให้เป็นผู้นำจากฝ่ายกระทรวงในกิจกรรมต่าง ๆ ในลุ่มน้ำปิงตอนบน โดยกิจกรรมในลุ่มน้ำปิงตอนล่างยังคงให้อยู่ใต้การนำของกรมทรัพยากรน้ำ และยังได้ตัดสินใจให้มีลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ เป็นหน่วยหลักในการดำเนินการที่เป็นระดับท้องถิ่นลงไป โดยกำหนดให้มี 14 ลุ่มน้ำสาขาในลุ่มน้ำปิงตอนบน และ 6 ลุ่มน้ำสาขาในลุ่มน้ำปิงตอนล่าง ส่งผลให้อาณาบริเวณบางส่วนไม่ได้อยู่ในการดำเนินงานของกรมทรัพยากรน้ำ นอกจากนั้น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เริ่มที่จะทำการศึกษา และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะให้การสนับสนุนเพิ่มเติม (ตัวอย่างเช่น นิติวฒนานนท์ 2548) แม้ว่าการประสานงานกันดูจะมีปัญหาอยู่บ้าง

กรมทรัพยากรน้ำได้ตั้งกิจกรรมการวางแผนต่าง ๆ อย่างรวดเร็วในลุ่มน้ำสาขาปิงตอนล่าง อันเป็นผลจากการศึกษา และแผนงานก่อนหน้า ซึ่งทำให้การเริ่มต้นดำเนินโครงการบางอย่างสามารถดำเนินงานไปได้อย่างรวดเร็วซึ่งในเบื้องต้นเน้นที่ “ฝ่ายกันน้ำ” หลายแห่งเป็นแหล่งน้ำขนาดเล็กสำหรับการชลประทานแบบสูบน้ำให้กับพื้นที่เกษตรกรรมใกล้เคียง แผนต่าง ๆ ยังได้รวบรวมเอาโครงสร้างทรัพยากรน้ำไว้มากขึ้น แต่ยังคงต้องการเวลาเพิ่มขึ้นในการจัดทำขั้นตอนการดำเนินงานโครงสร้าง และการอนุมัติแบบให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์

ขณะเดียวกัน กรมอุทยานฯ ก็ได้ตั้งกระบวนการ “การวางแผนปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม” ในลุ่มน้ำสาขาปิงตอนบนผ่านทางคณะกรรมการ และคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การนำของกรมอุทยานฯ ส่งผลให้เกิดแผน และโครงการอื่น ๆ อีกที่กำลังอยู่ในขั้นกลั่นกรอง กรมอุทยานฯ ได้มีความพยายามที่สำคัญในการช่วยเหลือการดำเนินงานตามแผนที่มาจากความคิด และความต้องการของท้องถิ่น ขอบเขตของแผน และโครงการต่าง ๆ ก็ยังได้ขยายไปครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ป่าไม้ และต้นน้ำ รวมทั้งประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ และการใช้สารเคมีในการเกษตร อย่างไรก็ตามตามที่กรมอุทยานฯ ได้กล่าวไว้อย่างไม่เป็นทางการว่า เชื่อว่าขอบเขตของโครงการไม่ควรจะขยายไป กว้างนี้ โดยเกรงว่าจะนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และบทบาทที่ได้รับในองค์กรลุ่มน้ำ

กรมอุทยานฯ ยังได้สร้างความก้าวหน้าที่ดีในการสร้างระบบข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่โดยหน่วยงานของกรมในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเน้นศึกษาทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในลุ่มน้ำสาขาปิงตอนบน และยังได้มีความพยายามที่จะจัดทำแผนที่ขอบเขตหมู่บ้าน และเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวน และพื้นที่ต้นน้ำอนุรักษ์ซึ่งไม่มีการกำหนดขอบเขตที่เป็นทางการมาก่อนอีกด้วย โดยรูปแบบค่อนข้างจะคล้ายกับที่ได้เคยมีการทำมาก่อนหน้านี้โดย ICRAF ร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมอุทยานฯ หน่วยงานร่วมอื่น ๆ และชาวบ้านในลุ่มน้ำสาขาแม่แจ่ม (Thomas, 2004a)

กระบวนการวางแผนของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและธนาคารโลก (ONEP-World Bank Planning Process)

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการในปัจจุบันที่กำลังพยายามที่จะจัดตั้ง และทดสอบองค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขา “นาร่อง” ที่จะดำเนินการกระบวนการวางแผนที่จะพัฒนาแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวในการจัดการประเด็นเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และความยากจนในลุ่มน้ำสาขานาร่อง เมื่อพิจารณาถึงบริบทข้างต้น จึงไม่เป็นการยากจนเกินไปที่เราจะเข้าใจว่าทำไมหน่วยงานรัฐ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น องค์การประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ จึงมองโครงการนี้ให้เป็นคลื่นลูกใหม่อีกลูกหนึ่งของการวางแผนกิจกรรมลุ่มน้ำ

2. การกำหนดขอบเขตลุ่มน้ำสาขา (Sub-basin delineation)

ความยุ่งยากที่พบโดยทั่วไปในการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานรัฐบาลต่าง ๆ แม้แต่หน่วยงานในกระทรวงเดียวกัน คือ ความหลากหลายในการกำหนดขอบเขตของลุ่มน้ำสาขาภายในลุ่มน้ำปิงซึ่งถูกเสนออย่าง “เป็นทางการ” การจัดแบ่งเขตลุ่มน้ำสาขาในปัจจุบัน พบว่ามีจำนวนตั้งแต่ 20 ถึง 25 ลุ่มน้ำสาขา ซึ่งมีขอบเขตแตกต่างกันค่อนข้างมาก แม้ว่าขอบเขตการแบ่งลุ่มน้ำสาขาซึ่งสัมพันธ์กับขอบเขตทางกายภาพของธรรมชาติของลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำขนาดเล็กได้ถูกรวมกับลุ่มน้ำอื่น เพื่อที่จะได้ขนาดที่เหมาะสมในการบริหารและการจัดการให้สามารถบรรลุผลด้านผลกระทบและเศรษฐกิจในขณะเดียวกันลุ่มน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่บางครั้งก็ถูกแบ่งแยกออกจากกัน ไม่ว่าจะตามขอบเขตการบริหารของจังหวัด หรือด้วยเหตุผลอื่นที่เห็นได้ชัดน้อยกว่า

โครงการได้รับรู้ถึงประเด็นนี้มาตั้งแต่ระยะเริ่มแรก และผู้เขียนก็ได้รวมเอาความพยายามต่าง ๆ ที่จะเสนอการประนีประนอมที่เป็นเหตุเป็นผลที่เหมาะสมกับ สผ. ในการกำหนดความจำเป็นที่จะให้มีลุ่มน้ำสาขาทั้งสิ้น 20 ลุ่มน้ำสาขาในลุ่มน้ำปิง ซึ่งดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เสนอต่อ สผ. ส่วนใหญ่ได้ผ่านการอนุมัติ โดยมีข้อยกเว้นสำคัญให้แยกลุ่มน้ำทางกายภาพแม่แจ่ม ออกเป็น 2 ลุ่มน้ำสาขา โดยพื้นฐานแล้วผลที่ได้นี้จะเหมือนกับการแบ่งขอบเขตลุ่มน้ำสาขาที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ใช้เมื่อไม่นานมานี้ (CMU, 2004) จากประสบการณ์ในภายหลังพบว่าการขาดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในกระบวนการนี้นำไปสู่ปัญหาซึ่งน่าจะหลีกเลี่ยงได้ (ดูบทที่ 4 ของรายงานนี้)

อย่างไรก็ดี ขณะนี้ได้มีการกำหนดลุ่มน้ำสาขา 20 ลุ่มน้ำสาขารับรองโดย สผ. ให้เป็นหน่วยสำหรับการดำเนินงานในโครงการนี้ ลุ่มน้ำสาขาได้ถูกกำหนดในแผนที่ และแสดงไว้ในรูป (แผนที่) 1-16 พร้อมด้วยข้อมูลพื้นที่ของแต่ละลุ่มน้ำสาขา โดย สผ. เป็นผู้ให้ข้อมูล ขอบเขต และข้อมูลพื้นที่อย่างเป็นทางการในรูปแบบไฟล์ข้อมูล (GIS shape file)

ทั้งนี้การกำหนดขอบเขตลุ่มน้ำสาขาจำเป็นต้องมีความชัดเจนตั้งแต่แรกในการดำเนินการภายใต้โครงการนี้ สผ. จำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในรายละเอียดของการกำหนดขอบเขตลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำปิง (และลุ่มน้ำอื่น ๆ อีกในอนาคต) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่จะ (ก) บรรลุความเข้าใจร่วมกันเรื่องความจำเป็นในการสร้างองค์การบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมภายในลุ่มน้ำสาขา และ (ข) เพื่อประสานงานการติดต่อสื่อสาร และการสนับสนุน กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ (รวมทั้งองค์กรภาครัฐ และเอกชน และสถาบันต่าง ๆ) ที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการในปัจจุบัน และระยะยาวในอนาคต

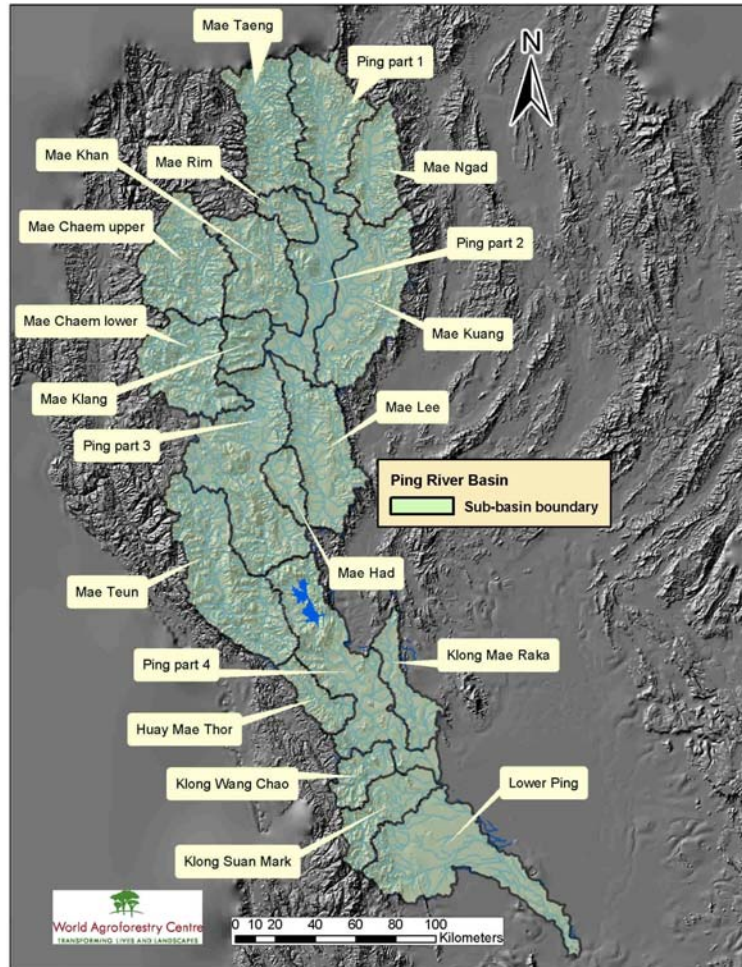
3. ระดับลุ่มน้ำสาขาตามลำดับชั้นทางธรรมชาติและทางการบริหาร (The Sub-basin level in natural and administrative hierarchies)

ความพยายามที่จะสนับสนุนองค์กรสังคมที่มุ่งจะช่วยจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับลุ่มน้ำสาขาจะต้องพิจารณาบริบทของระดับลุ่มน้ำสาขาทั้งในด้านชีวกายภาพ และลำดับชั้นการบริหารราชการภายในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขา

ลักษณะความสัมพันธ์ของธรรมชาติของลุ่มน้ำ และลำดับชั้นการบริหารงานรัฐแสดงในรูป (แผนภูมิ) ที่ 1-17 จากลักษณะลำดับชั้นที่ค่อนข้างจะคู่ขนานกันนี้ ผู้สนับสนุนการบริหารจัดการต้นน้ำ และลุ่มน้ำแบบบูรณาการ บางคนแนะนำว่าลำดับชั้นทั้งสองนี้ น่าจะรวมเข้าด้วยกัน โดยการปรับขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานบริหารให้เหมาะสมกับขอบเขตลุ่มน้ำที่ถูกกำหนดตามธรรมชาติ ขณะที่การปรับเปลี่ยนขอบเขตการบริหารแบบนี้จะทำให้ง่ายต่อองค์กรสังคมในการจัดการลุ่มน้ำแบบบูรณาการ แต่ในขณะเดียวกันดูเหมือนจะไม่นำไปได้ ที่จะเกิดผล หรือความต้องการเพื่อสนับสนุนแนวคิดนี้

ขณะที่หน่วยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในลำดับชั้นลุ่มน้ำได้ถูกกำหนดโดยลักษณะภูมิประเทศทางกายภาพ ร่วมกับรูปแบบการระบายของน้ำ หน่วยงานที่มีอยู่ในลำดับชั้นทางการบริหารก็ได้ถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านสังคมซึ่งค่อนข้างมีพลวัตตลอดมา ในทำนองเดียวกันขอบเขตระดับชาติยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ยุคอาณานิคม หน่วยในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบลได้มีการแบ่งและเปลี่ยนแปลงหลายครั้งตามหน้าที่ต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และการพิจารณาทางการเมืองต่าง ๆ ลำดับชั้นการบริหารสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารจัดการน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากลำดับชั้นในการบริหารทำให้เกิดช่องทางโดยผ่านการตัดสินใจทางสังคม และการเมืองเกี่ยวกับประเด็น

รูป (แผนที่) ที่ 1-16 ลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำปิงสำหรับโครงการนี้

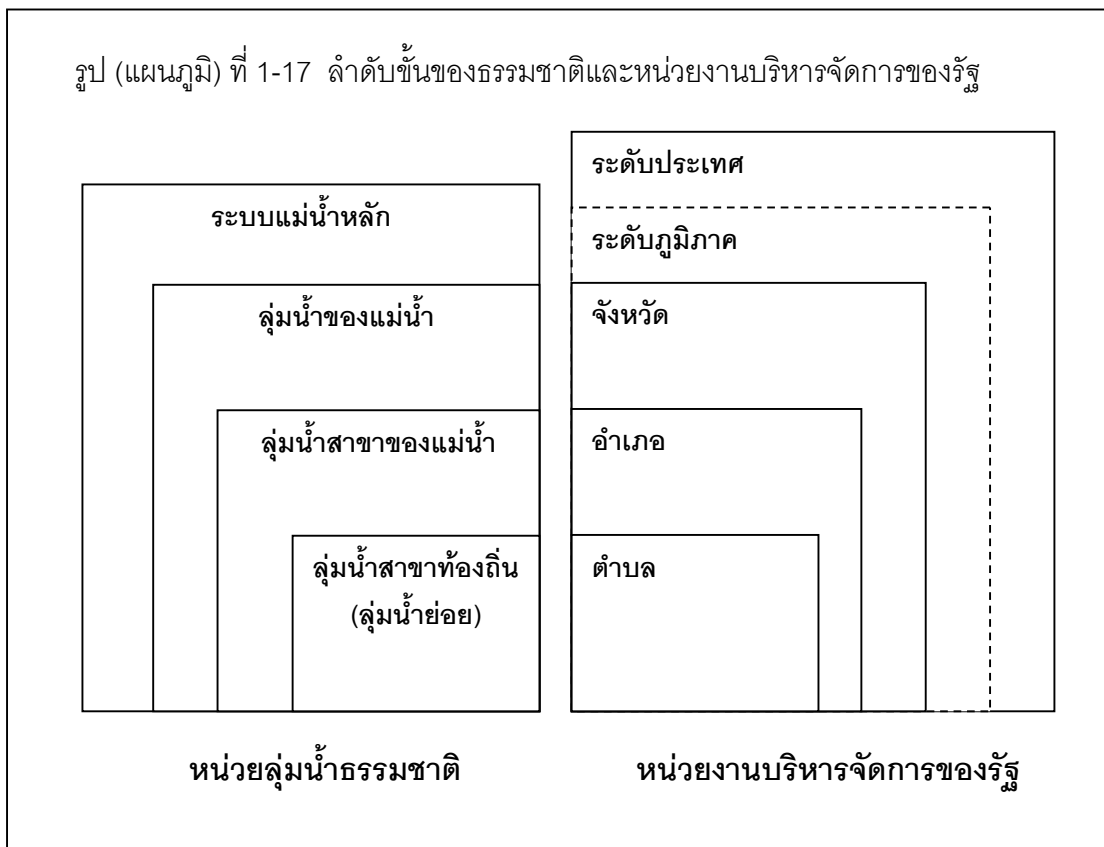


| | พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร) |
|---|----------------------------|
| ลุ่มน้ำปิงตอนบน | 25,370 |
| 1 ปิงส่วนที่ 1 (ปิงตอนบน) | 1,974 |
| 2 แม่จืด | 1,285 |
| 3 แม่แตง | 1,957 |
| 4 ปิงส่วนที่ 2 (รวมแม่อาว) | 1,616 |
| 5 แม่ริม | 508 |
| 6 แม่กวง (รวมแม่ทา) | 2,734 |
| 7 แม่ขาน | 1,833 |
| 8 แม่ลี | 2,081 |
| 9 แม่กลาง | 616 |
| 10 ปิงส่วนที่ 3 (เชียงใหม่+ลำพูน+บางส่วนของตาก) | 3,452 |
| 11 แม่แจ่มตอนบน | 2,061 |
| 12 แม่แจ่มตอนล่าง | 1,834 |
| 13 แม่หาด | 520 |
| 14 แม่ต๋น (เชียงใหม่+บางส่วนของตาก) | 2,896 |
| ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง | 9,289 |
| 15 ปิงส่วนที่ 4 | 2,983 |
| 16 ห้วยแม่ท้อ | 644 |
| 17 คลองวังจ้ำ | 649 |
| 18 คลองแม่ระกา | 902 |
| 19 คลองสวนหมาก | 1,132 |
| 20 ปิงตอนล่าง | 2,980 |
| พื้นที่รวมลุ่มน้ำปิง | 34,659 |

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548

ต่าง ๆ อย่างเช่น สิทธิทางทรัพย์สิน การพัฒนา และการจัดสรรทรัพยากร โดยจริงแล้วความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่น ได้มีการมอบหมายให้หน่วยต่าง ๆ ในลำดับชั้นของการบริหารของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การโต้แย้งเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติทั่วโลก อยู่บนความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดด้วยความพยายามต่าง ๆ ที่ร่วมกัน และเน้นที่หน่วยทางธรรมชาติในลำดับชั้นลุ่มน้ำ ถึงแม้ว่าลักษณะที่แตกต่างกันอย่างมากของแรงผลักดันที่มีผลต่อการกำหนดขอบเขตของหน่วยในสองลำดับชั้นนี้ จึงไม่น่าที่จะคาดหวังว่าทั้งสองลำดับชั้นจะรวมเข้าด้วยกันได้ในอนาคตอันใกล้นี้ ยิ่งไปกว่านั้น แม้จะมีความมุ่งมั่นรับผิดชอบที่ชัดเจนของประเทศไทยในการบริหารจัดการน้ำ และลุ่มน้ำแบบบูรณาการ แต่ผู้นำก็ได้ระบุอย่างชัดเจนแล้วว่าไม่ต้องการสร้างภาระให้กับสังคม ในกระบวนการการตัดสินใจ และผู้เสียภาษี ด้วยการมีสถาบันจัดการลุ่มน้ำที่เป็นระบบคู่ขนานกัน ซึ่งจะจบลงที่การทำหน้าที่ซ้ำซ้อน และจะแข่งขันกับลำดับชั้นทางการบริหารในเรื่องอำนาจ และทรัพยากร

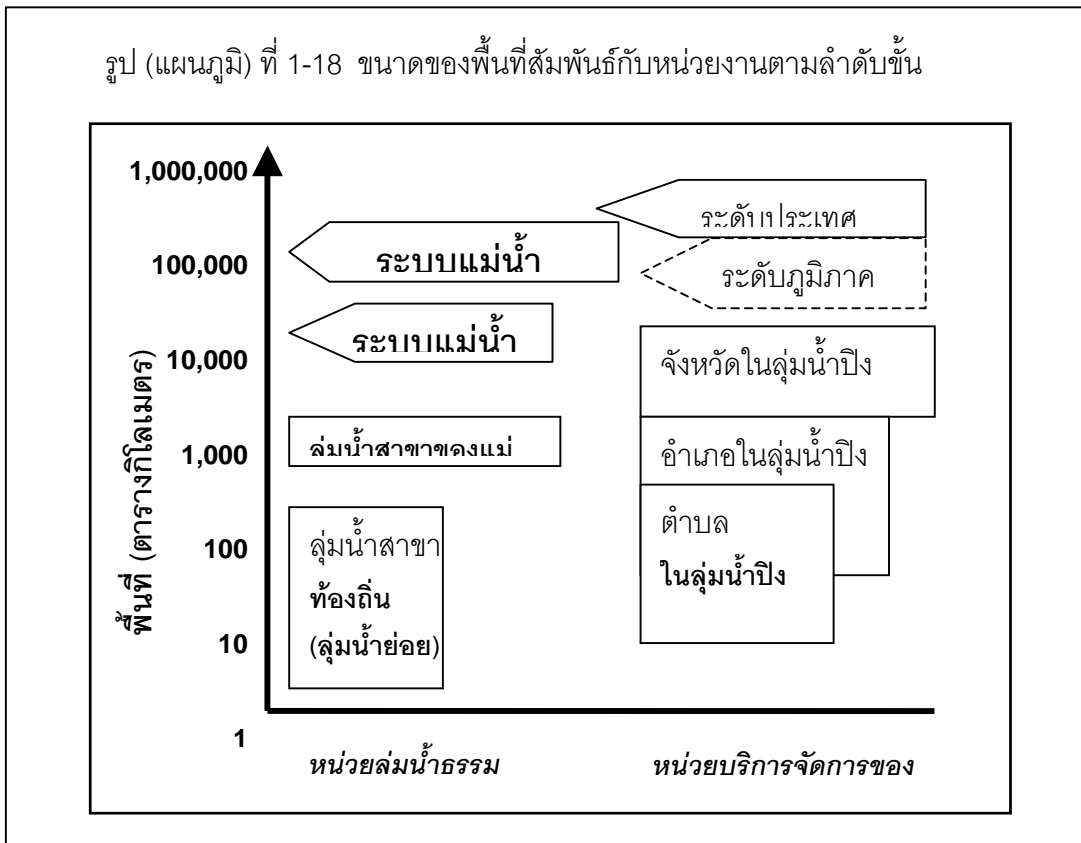


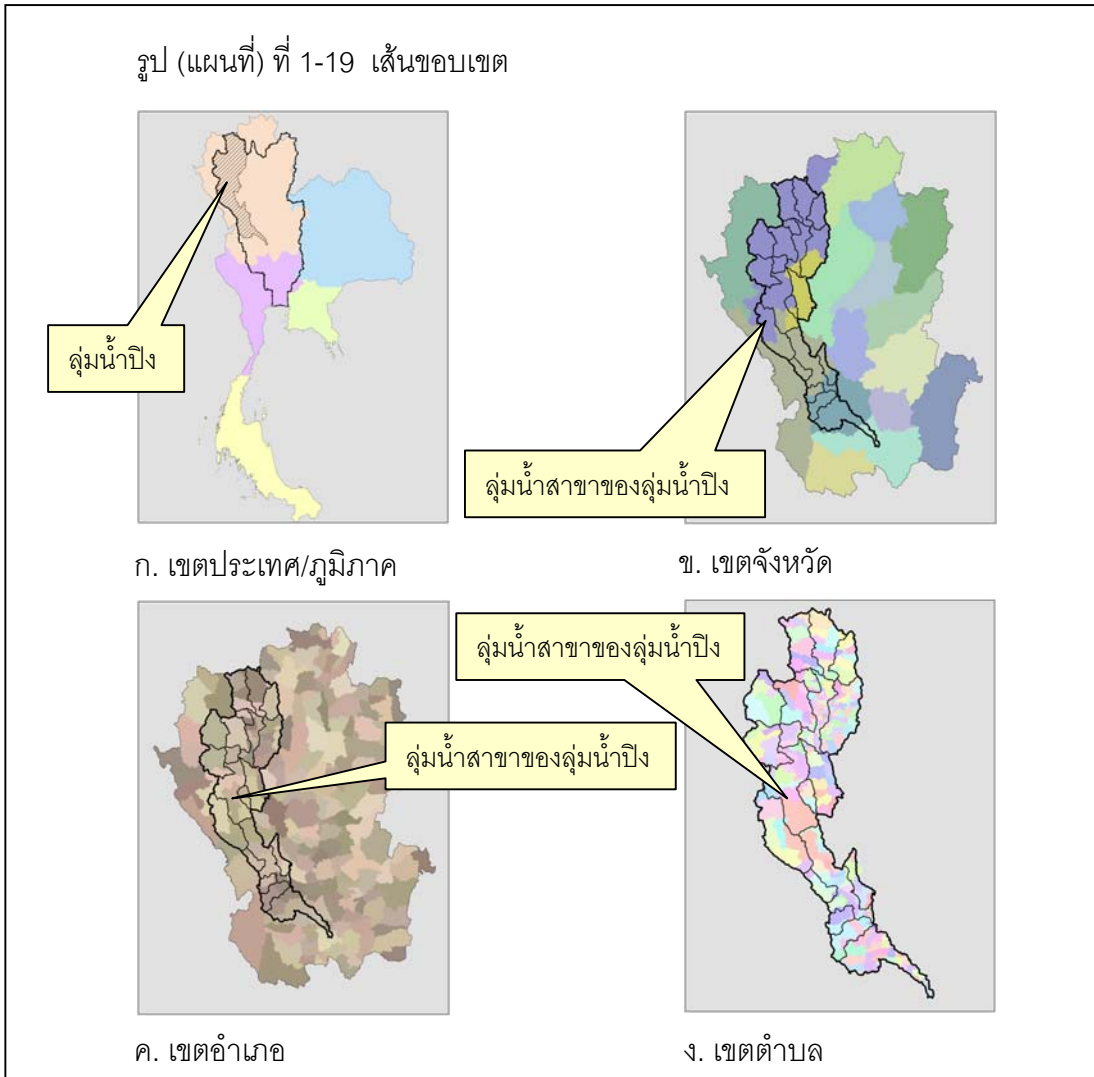
ดังนั้น สิ่งที่ทำหายในขณะนี้ คือ จะพัฒนาองค์กรสังคมให้ดีที่สุดเพื่อให้สามารถพัฒนาการบริหารจัดการงานทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในหน่วยลุ่มน้ำที่มีอยู่ได้อย่างไร และจะสามารถมีปฏิสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ มีการรายงาน และการตรวจสอบกระบวนการบริหารราชการที่มีอยู่ซึ่งทำหน้าที่ตามลำดับชั้นทางการบริหารจัดการให้ดีขึ้นอย่างไร

วัตถุประสงค์เบื้องต้นของโครงการนี้ คือ เพื่อที่จะริเริ่มการพัฒนาองค์กรต่าง ๆ ที่จะหาแนวทางในการบรรลุดูการทำงานในระดับลุ่มน้ำสาขาในพื้นที่นำร่องของลุ่มน้ำปิง ดังนั้นเราจึงจะต้องพิจารณาถึงกลไกในลักษณะของหน่วยต่าง ๆ ของทั้งสองลำดับชั้นนี้ในบริบทที่จำเพาะเจาะจงมากขึ้น

รูป (แผนภูมิ) ที่ 1-18 แสดงภาพความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ของหน่วยทั้งสองตามลำดับชั้นเนื่องจากขอบเขตที่กว้างขวางของขนาดพื้นที่ของหน่วยเหล่านี้ ซึ่งวัดเป็นตารางกิโลเมตรจึงต้องใช้อัตราส่วนลอการิทึม (logarithmic scale) ในแกนตั้ง หน่วยที่มีขนาดที่แน่นอนแสดงในกรอบที่มีปลายแหลมชี้ไปยังตัวเลขในแกนตั้งที่อยู่ด้านซ้าย ขณะที่กรอบสี่เหลี่ยมผืนผ้าแสดงขนาดโดยประมาณสัดส่วนเชิงพื้นที่ของหน่วยต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับลำดับชั้นเดียวกัน

การกระจายเชิงพื้นที่ที่แท้จริงของหน่วยทั้งหมดที่อยู่ในลุ่มน้ำย่อยท้องถิ่นจะเห็นได้จากแผนที่เล็ก ๆ ทั้ง 4 ภาพที่แสดงในรูปแบบ (แผนที่) ที่ 1-19 พร้อมกันนี้แผนภูมิเหล่านี้ยังทำให้เราเห็นความสำคัญในการปฏิสัมพันธ์ และการประสานงานที่เห็นได้อย่างชัดเจนขึ้น สำหรับองค์กรสังคมในแต่ละระดับของลำดับชั้นทั้งสอง





จากมุมมองของลำดับชั้นลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำปิงเกี่ยวข้องมากที่สุดในระดับอำเภอ ขณะที่ความแตกต่างของขอบเขตมีความชัดเจน ยังมีบางอำเภอในแต่ละลุ่มน้ำสาขาที่ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากลุ่มน้ำสาขาทั้งลุ่มน้ำหลายแห่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน การประสานงานโดยรวมในระหว่างจังหวัดต่าง ๆ จะเหมาะสมที่สุดในระดับลุ่มน้ำ ในระดับระบบแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งหมดการประสานงานระหว่างจังหวัด และภูมิภาคจึงเป็นสิ่งจำเป็น จากระบบการบริหารทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปได้ไม่มากนักในระดับภูมิภาค อาจจะต้องพึ่งความพยายามในระดับชาติมากขึ้น

ที่จริงแล้ว ในลุ่มน้ำสาขาที่มีจำนวนตำบลค่อนข้างมากจะปรากฏว่าเป็นความท้าทายที่สำคัญ และอาจเป็นข้อจำกัดสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในระดับลุ่มน้ำสาขา ซึ่งอาจจะเป็นการทำหน้าที่ที่สำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นบทบาทที่สำคัญและเพิ่มขึ้น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลในการปกครอง การบริหารงานภาครัฐ การบริหารจัดการบริการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นนี้ นำไปสู่เหตุผลโดยตรงที่ว่าทำไมระดับลุ่มน้ำย่อยท้องถิ่นได้รวมอยู่ในการวิเคราะห์นี้ด้วย

ระดับลุ่มน้ำย่อยท้องถิ่นมีค่าจำกัดความที่คลุมเครืออย่างจงใจเพื่อสะท้อนขนาดที่ค่อนข้างยืดหยุ่นของขอบเขตธรรมชาติทางกายภาพ อย่างไรก็ตาม ขนาดโดยประมาณได้กำหนดไว้ในรูป (แผนภูมิ) ที่ 1-18 ส่วนใหญ่แล้วเป็นลุ่มน้ำย่อยที่ค่อนข้างเล็กที่มีขนาดตั้งแต่ไม่กี่ตารางกิโลเมตรไปจนถึงขนาดใหญ่สองถึงสามร้อยตารางกิโลเมตร และหลายแห่งที่ถูกอ้างสิทธิ์โดยชาวบ้านในหมู่บ้านหนึ่งไปจนถึงหลายสิบหมู่บ้าน ดังนั้น จึงเป็นระดับที่มีการปฏิสัมพันธ์ประจำวันระหว่างประชาชนมากที่สุด และเป็นที่มีรูปแบบปฏิสัมพันธ์และเสริมสร้างกันของต้นทุนทางสังคมมีความเข้มข้นที่สุด และยังเป็นระดับที่ใกล้เคียงที่สุดกับการตัดสินใจของแต่ละบุคคลที่มีผลกระทบโดยตรงมากที่สุดต่อรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้น้ำ มลภาวะ และประเด็นอื่น ๆ ที่โครงการนี้ทำการค้นหา ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นระดับที่ผู้มีส่วนได้เสียหลายแบบเข้ามาสู่การติดต่อโดยตรงและบ่อยครั้งที่สุด และด้วยเหตุนี้จึงเป็นไปได้มากที่สุดที่จะเข้าใจถึงเหตุผล ผลประโยชน์ที่เจาะจง และความจำเป็นในการดำรงชีพของกันและกัน ลักษณะการโต้แย้งที่คล้ายคลึงกันได้ก้าวหน้าต่อไปด้วยความพยายามที่จะประสบความสำเร็จในการเน้นความสำคัญที่การพัฒนาขีดความสามารถ และอำนาจการบริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล และเทศบาลในลำดับชั้นการบริหารจัดการ

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่านี่เป็นระดับที่มีเป้าหมายความพยายามใน “ระดับรากหญ้า” จำนวนมาก โดยหน่วยงานราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานในลักษณะ “องค์กรประชาชน” ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ผลก็คือในหลายพื้นที่ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลุ่มน้ำปิงตอนบน) การสร้างความตระหนักในสาธารณชนได้ก้าวหน้าไปมาก และมีการริเริ่มกลุ่มริเริ่มในท้องถิ่น และองค์กรเครือข่ายที่เกี่ยวกับประเด็นทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าประชาชนที่อยู่ในเมือง และพื้นที่ห่างไกล แต่การรับรู้ในหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่มีหน่วยปฏิบัติงานในท้องถิ่นก็ยังเป็นไปอย่างช้า ๆ เนื่องจากการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลจากระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไปสู่ระดับหัวหน้าในส่วนกลางมักจะขึ้นอยู่กับการกลั่นกรอง และแปลความหลายขั้นตอน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุผลที่ดีที่จะเชื่อว่า การปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเครือข่ายลุ่มน้ำย่อยท้องถิ่นสามารถสร้างเป็นหน่วยโครงสร้างพื้นฐาน (Basic building block) ที่เป็นจริงได้สำหรับองค์กรในระดับลุ่มแม่น้ำสาขาที่กว้างมากขึ้นในพื้นที่ต่างๆ

4. บทบาทที่มีศักยภาพของระดับลุ่มน้ำสาขาในบริบทของกรลุ่มน้ำปิงโดยรวม (Potential role of the sub-basin level in the overall Ping RBO context)

ความพยายามในการช่วยพัฒนาองค์กรระดับลุ่มแม่น้ำจำเป็นที่จะต้องประเมินบทบาทที่มีศักยภาพขององค์กรเหล่านี้ในแง่ของการเปรียบเทียบจุดแข็ง และจุดอ่อนภายในบริบทของลำดับชั้นลุ่มน้ำ และลำดับชั้นการบริหารที่ได้อภิปรายไปแล้ว ที่จริงแล้วดูจะเป็นเรื่องละเอียดที่จะทำให้เข้าใจชัดเจนในตำแหน่งพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความพยายามที่ดำเนินอยู่ที่มีลักษณะทั้งจากบนสู่ล่าง และล่างสู่บน การอภิปรายในรายละเอียดของความพยายามที่กำลังดำเนินอยู่จะได้เสนอในหัวข้อต่อไป

ในหัวข้อนี้จะได้พยายามสร้างบริบทของการอภิปรายเหล่านั้นโดยการพิจารณาเบื้องต้นของประเด็นพื้นฐานที่ครอบคลุมอยู่

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภูมิภาคที่กว้างใหญ่ของเอเชีย (Barker, 2004) มีแนวโน้มที่สำคัญอยู่ 2 ทิศทาง และประเภทของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องที่เด่นชัดคือ:

- การริเริ่มการพัฒนาองค์กรกลุ่มแม่น้ำที่เป็นทางการได้มีการเริ่มต้นจากกระบวนการบนสู่ล่าง โดยเริ่มดำเนินการในระดับชาติ สนับสนุนโดยนักอนุรักษ์นิยม องค์กรสิ่งแวดล้อม และนักบรรณคดีในระดับชาติ รัฐบาลระดับชาติได้มีความพยายามหลายครั้งเพื่อจะสร้างความเข้มแข็งให้กับนโยบายน้ำ และพื้นที่ป่าของชาติ และเพื่อเชื่อมเหตุผลของทั้งสองประเด็นเข้าด้วยกัน (Kaosa-ard, 2543) ผลประการหนึ่งก็คือการตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการเป็นฐานให้กับคณะกรรมการน้ำแห่งชาติ การจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำ และสร้างฐานใหม่ของความพยายามที่จะพัฒนาองค์กรกลุ่มน้ำ ด้วยการสนับสนุนที่เข้มแข็งจากนายกรัฐมนตรี ความพยายามต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นโดยหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขานำร่อง และแผนงานต่าง ๆ ดังชี้ให้เห็นในรูป (กรอบ) ที่ 1-20 ซึ่งเป็นคำปราศรัยของรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- กลุ่มริเริ่ม “รากหญ้า” ท้องถิ่นได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการรวมกันของ (ก) ความพยายามโดยหน่วยงานราชการที่จะเน้นน้ำความพยายามในท้องถิ่นให้ทำตามนโยบายแห่งชาติ (ข) ความพยายามขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และนักบรรณคดีที่จะสร้างการรับรู้ที่แพร่หลายของวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากพฤติกรรมในระดับชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ต้นน้ำ (ค) ความพยายามโดยองค์กรพัฒนาเอกชน และนักบรรณคดีด้านประชานิยมเพื่อสร้างความเข้มแข็ง และปกป้องคุ้มครอง “เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” มากขึ้นให้กับพฤติกรรมในท้องถิ่น โดยอิงพื้นฐานจากมรดกทางวัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น และ (ง) การยอมรับของสาธารณชนอย่างกว้างขวางของสังคมส่วนใหญ่ว่าประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการพิจารณามากขึ้น ถ้าหากต้องการให้การพัฒนากลายเป็น “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” รูปแบบของความพยายามเหล่านี้ทั้งหมดมักจะแสดงความสำคัญในเครือข่ายของชุมชนในหลายระดับที่มีตั้งแต่ลุ่มน้ำย่อยท้องถิ่นไปจนถึงลุ่มน้ำสาขานาขนาดใหญ่ ในลุ่มน้ำตอนบนโดยทั่วไปมักพบว่ามีกำหนดเขตพื้นที่ท้องถิ่น และข้อบังคับการใช้ประโยชน์ที่ดิน แม้แต่ในพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งในทางเทคนิคแล้วขัดต่อกฎหมายในนโยบายแห่งชาติ

ประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นและหลักการที่เกี่ยวกับน้ำได้เกือบจะกลายเป็นเรื่องที่ถูกละเมิดไม่ได้ในเวทีนโยบายสาธารณะ การคัดค้านใด ๆ ก็ตามต่อองค์กรปกครองเฉพาะของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมส่วนมากจะได้รับการประนีประนอมด้วยเกรงที่จะถูกตราหน้าว่า “ต่อต้านสิ่งแวดล้อม” ในเวทีการเมือง อย่างไรก็ตามหลักการ และนโยบายต่าง ๆ ได้ถูกตีความ และนำไปใช้อย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของผู้นำไปปฏิบัติ

รูป (กรอบ) ที่ 1-20 คำปราศรัยของ ดร.ศิริพงษ์ หังสพฤกษ์

รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในวันน้ำโลกปี พ.ศ. 2548 และการประกาศองค์การสหประชาชาติทศวรรษแห่งน้ำสำหรับชีวิต 2548-2558

นับเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ข้าพเจ้าได้มีโอกาสกล่าวคำปราศรัยกับทุกท่านในวันนี้ เนื่องในโอกาสวันน้ำโลก 2548 และการเริ่มต้นทศวรรษแห่งการรณรงค์น้ำเพื่อชีวิต 2548-2558 ขององค์การสหประชาชาติ

มนุษย์ทุกคนทราบดีถึงความสำคัญของน้ำ โดยเฉพาะน้ำจืดซึ่งมีอยู่จำกัด ในขณะที่เดียวกันเราก็กาลังเผชิญกับความต้องการน้ำที่เพิ่มขึ้น และมหันตภัยเกี่ยวกับน้ำก็มีมากขึ้นทุกปี กอปรกับสภาพอากาศแปรปรวนที่เกิดขึ้นในโลกในปัจจุบันซึ่งรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งพายุ สถานการณ์น้ำท่วม และฝนแล้งได้สร้างความทุกข์ระทมต่อเพื่อนมนุษย์ และความเสียหายอย่างใหญ่หลวงในทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อนำมาประกอบกันจะนำไปสู่ความจำเป็นอย่างเร่งด่วนสำหรับมนุษย์ทุกคน ตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายไปจนถึงสาธารณชนที่จะร่วมมือกันกำหนด และดำเนินการมาตรการทุกอย่างในการที่จะบรรเทาภัยพิบัติ เพื่อให้มีน้ำที่สะอาด และปลอดภัยใช้ มีแหล่งน้ำที่พอเพียง มีการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม และมีการประหยัดน้ำอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงความท้าทายอันใหญ่หลวงนี้แล้ว การจัดการน้ำอย่างชาญฉลาดจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง การบริหารจัดการน้ำที่ให้ความสำคัญในการจัดการน้ำด้วยความโปร่งใส ด้วยความรับผิดชอบ และด้วยการมีส่วนร่วมจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ การบริหารจัดการดังกล่าวครอบคลุมถึงการจัดหา และจัดสรรน้ำ การประหยัดน้ำ การบรรเทาภัยพิบัติเกี่ยวกับน้ำ และการรักษาคุณภาพน้ำ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ทั้งหมดนี้ควรได้รับพิจารณาโดยคำนึงถึงทรัพยากรที่เกี่ยวข้องด้านอื่น ๆ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ ฝ่าย

มีความพยายามอย่างมากในระดับโลกที่จะสนับสนุนให้แต่ละประเทศดำเนินการอันเป็นสาระของแผนปฏิบัติการ และหลักการที่ได้รับความเห็นชอบในการประชุม 2 ครั้งสำคัญในปี 2535 กล่าวคือการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่จัดขึ้นในกรุงริโอ เดอ จาเนโรและการประชุมเรื่องน้ำและสิ่งแวดล้อมที่เมืองดูบลิน ซึ่งหลังจากการรับรองแผนปฏิบัติการ 21 ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน และการดำเนินงานระยะยาวสำหรับปี 2547 – 2560 ก็ได้เน้นในเรื่องน้ำจืด

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และได้ดำเนินการติดตามผลหลาย ๆ ประการเกี่ยวกับน้ำเพื่อการบริโภคภายในประเทศ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษนี้มีเป้าหมายที่เจตนาของทุกชนชาติ หรือพยายามที่จะเข้าถึง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาวិธีการดำเนินงานเพื่อที่จะบรรลุความสำเร็จที่ตั้งไว้

ในการบริหารจัดการเรื่องประชากรขาดน้ำสะอาดดื่ม มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องพัฒนาการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ อาทิเช่น ด้านต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นควรจะถูกจัดการอย่างสอดคล้อง และผสมผสาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ อย่างไรก็ตามกระบวนการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการไม่สามารถบรรลุได้แค่ชั่วข้ามคืน จำเป็นจะต้องใช้ทั้งเวลา และเจตนาพร้อมอันมุ่งมั่นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศก็ส่งผลให้เกิดมาตรการที่แตกต่างในการแก้ปัญหาแบบเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศแถบมรสุมจะมีปริมาณฝนตกชุกหนาแน่น แต่ปริมาณฝนจะชุกในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และหนาแน่นในบางพื้นที่ เป็นสาเหตุหลักของน้ำท่วมและความแห้งแล้งซึ่งต้องการทางแก้ไขที่จำเพาะเจาะจงสำหรับแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน

ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก หลายประเทศเป็นประเทศกำลังพัฒนา การจัดการทรัพยากรน้ำมีบทบาทสำคัญในการบรรเทาความยากจน แนวทางแบบองค์รวมในการดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำจะส่งผลในการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม และการบำรุงรักษาปริมาณและคุณภาพของน้ำ สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการดำรงชีวิตความเป็นอยู่และลดความยากจน

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการในฐานะที่เป็นแนวทางแบบองค์รวมเป็นกระบวนการที่ควรถูกพิจารณาอย่างคล้ายคลึงกันในทุกประเทศ อย่างไรก็ตาม ในแง่ของแนวคิดการดำเนินการอาจจะหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองและสังคม องค์การสหประชาชาติเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักซึ่งจะผลักดัน และสร้างสิ่งแวดล้อมที่เกื้อหนุนในการดำเนินการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ

ประเทศไทยมีนโยบายในการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน และในกรณีนี้ได้ใช้แนวทางมุ่งตอบสนองสาธารณะ ถึงแม้ว่าประเทศไทยสามารถดำเนินการตามเป้าหมายให้ประชาชนมีแหล่งน้ำดื่มที่สะอาดปลอดภัย แต่ยังมีอีกหลายขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการเช่นการพัฒนาคุณภาพน้ำ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

ตามกระบวนการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ ประเทศไทยให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในการจัดการลุ่มแม่น้ำ พื้นที่ดำเนินการต่าง ๆ เชื่อมขอบเขตจากต้นน้ำด้านบนซึ่งเป็นจุดกำเนิดต้นน้ำไปถึงลำน้ำส่วนกลาง และปลายน้ำรวมเป็นแม่น้ำไหลลงสู่ทะเล และกิจกรรมได้แก่การอนุรักษ์ และบำรุงรักษาพื้นที่ต้นน้ำ การจัดสรรน้ำอย่างเท่าเทียม การพัฒนาคุณภาพน้ำ ซึ่งในท้ายที่สุดวัตถุประสงค์ก็คือการจัดการน้ำเพื่อชีวิต (Water for Life)

ในประเทศไทย แนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ และการจัดการลุ่มแม่น้ำได้ถูกทดสอบมาแล้วในหลายโอกาส และล่าสุดลุ่มแม่น้ำน่านร่อง 2 ลุ่มน้ำได้ดำเนินการแนวทางบูรณาการในการจัดการลุ่มน้ำหลักที่ละหนึ่งแห่งในภาคเหนือและภาคอีสาน กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับกระบวนกรแบบบูรณาการของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วม และภูมิปัญญาท้องถิ่นก็นำมาผสมเข้าไว้ด้วยอย่างมีประสิทธิภาพ

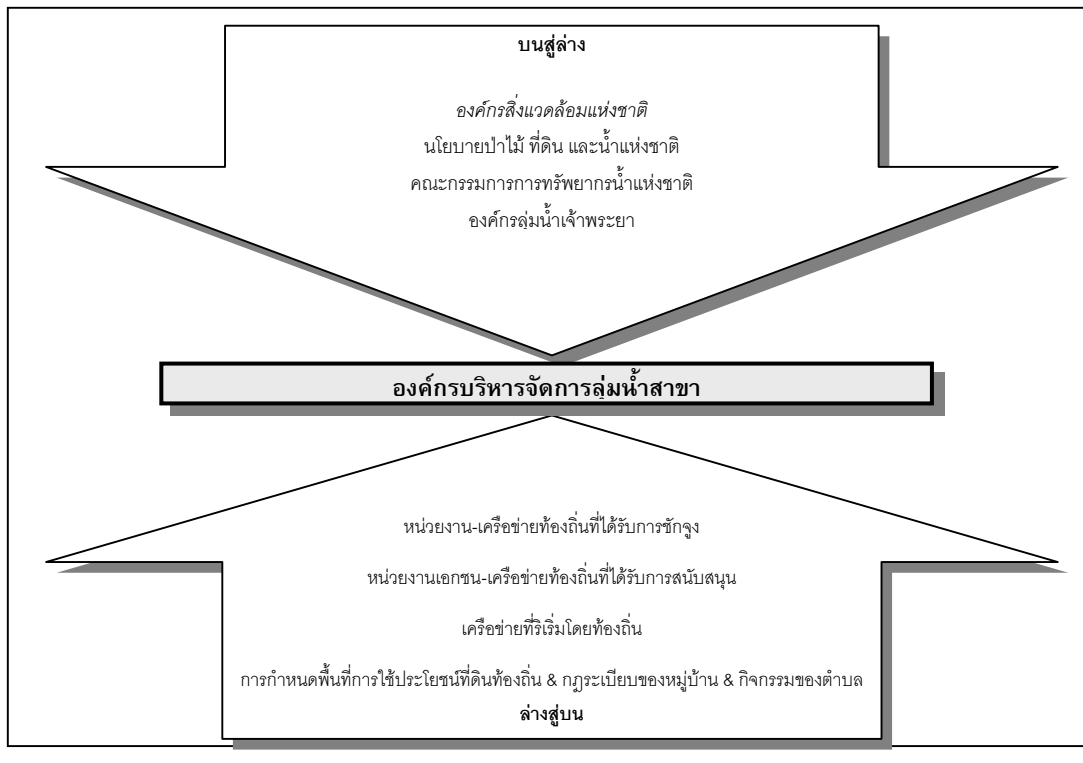
ในขณะเดียวกัน การส่งเสริมให้ชุมชนเมืองต่าง ๆ ใช้น้ำอย่างประหยัดก็ไม่ได้มีความสำคัญยิ่งหย่อนไปกว่ากัน การรณรงค์สร้างความตระหนัก และการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำอย่างประหยัดได้ประสบผลสำเร็จโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าจะมีความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นจากการเติบโตของเมือง

การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเป็นกระบวนการที่ต้องการความพยายามเป็นอย่างมากจากทุก ๆ หน่วยของสังคม เพื่อที่จะขับเคลื่อน และนำทางไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน จุดมุ่งหมายที่ชัดเจน และโดยนัยได้สะท้อนในหลาย ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้จากการประชุมต่าง ๆ การเริ่มดำเนินงานทศวรรษนานาชาติเป็นอีกหนึ่งความพยายามที่จะให้โอกาสที่ดีเยี่ยมแก่เรา เพื่อจะยื่นมือไปถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันออกไปรวมทั้งประชาชนทั่วไป องค์กรสังคม สื่อมวลชน รัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย

ในโอกาสที่เป็นวันน้ำโลก 2548 และการเริ่มทศวรรษนานาชาติแห่งสหประชาชาติในการดำเนินงาน น้ำเพื่อชีวิต 2548-2558 ข้าพเจ้าใคร่ขอเรียกร้องให้มีความสนใจอย่างแท้จริง และความพยายามจากทุก ๆ ภาคส่วนในประเทศไทย และจากประชาคมโลกในความร่วมมืออย่างใกล้ชิด และการสอดประสานอย่างเข้มแข็งเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ดียิ่งขึ้น และเพื่อความสุขของประชากรโลก

ขอขอบคุณ

รูป (แผนภูมิ) ที่ 1-21 กลุ่มน้ำสาขาในฐานะที่เป็นจุดประสาน



เมื่อพิจารณาบริบทดังแสดงในรูป (แผนภูมิ) ที่ 1-21 คำถามพื้นฐานคำถามแรก คือ การจัดการลุ่มน้ำสาขาจะถูกพิจารณาโดยวิธีใด

- การขยายลงสู่ส่วนล่างของกระบวนการจากบนลงล่าง
- การขยายขึ้นสู่ด้านบนของกระบวนการจากล่างสู่บน
- เวทีเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการจากล่างสู่บนและกระบวนการจากบนลงล่าง

ทั้ง 3 มุมมองนี้สามารถเป็นไปได้ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันจะให้การสนับสนุนในแต่ละแนวคิดตามความคิดเห็นของตนอย่างมีสงสัย

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการเปรียบเทียบจุดอ่อน และจุดแข็ง ปรากฏว่าระดับลุ่มน้ำสาขาจะเหมาะสมที่สุดที่จะทำหน้าที่เป็นจุดร่วมตามที่เสนอแนะในทางเลือกที่ 3 ซึ่งเป็นไปตามทั้งในด้านของคุณลักษณะที่สามารถเป็นจุดแข็งที่มีศักยภาพในระดับลุ่มน้ำสาขา และในด้านจุดอ่อนของระดับอื่น ๆ ในการทำหน้าที่นี้ มุมต่าง ๆ ของคุณลักษณะและศักยภาพเหล่านี้จะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไปของรายงานนี้

5. กระบวนการวางแผนอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่ภายในลุ่มน้ำสาขา (Other current planning processes within sub-basin)

ความพยายามภายใต้โครงการนี้ในการดำเนินงานบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขา “นำร่อง” จะต้องตระหนักถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่กำลังดำเนินการอยู่อย่างใกล้ชิด สิ่งนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษเนื่องจากระดับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ในกิจกรรมเหล่านี้ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่นได้ถูกพัฒนาการรับรู้เกี่ยวกับองค์การลุ่มน้ำปึงอยู่แล้ว และได้ดำเนินการวิเคราะห์ปัญหา และกิจกรรมการวางแผนการดำเนินงานหลาย ๆ อย่างไปแล้ว

การริเริ่มการวางแผนนอกภาครัฐ (Non-Governmental Planning Initiatives)

ความเข้าใจในระบบการวางแผนที่เข้าช้อนมาจากการริเริ่มของภาครัฐที่มักจะเข้าช้อนยิ่งกว่าในส่วนนอกภาครัฐมีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อพิทักษ์ลุ่มน้ำปึง และสิ่งแวดล้อมในปี 2536 โดยสมาชิกอาสาสมัครที่มีทั้งนักวิชาการ อาจารย์ นักเรียนนักศึกษา พระสงฆ์ และผู้สนใจทั่วไป (จอมภักดี 2547) ซึ่งกำลังแสวงหาความร่วมมือที่ใกล้ชิดกับคณะกรรมการลุ่มน้ำสาขาแม่ปึงตอนบนในการดำเนินการสายกิจกรรมหลัก ๆ ซึ่งรวมทั้ง (1) การสร้างความตระหนัก (2) การพัฒนาความรู้และความสามารถ และโครงการเฝ้าระวังแม่น้ำ (3) ความร่วมมือและการสร้างเครือข่าย โดยได้มีการพัฒนาชุดของแผนการดำเนินงาน 8 อย่าง ที่เน้นการบริหารจัดการ กฎระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดิน การฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ริเริ่มวัฒนธรรม และภูมิปัญญาพื้นบ้านดั้งเดิมขึ้นมาใหม่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชน การวิจัย และการศึกษา การตรวจสอบเฝ้าระวัง และการติดตามประเมินผล

จากประสบการณ์ของคณะกรรมการประสานงานฯ ดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งทีมศึกษาชุดใหญ่โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภายใต้โครงการเพื่อพัฒนาแผนหลัก และแผนการดำเนินงาน เพื่อการ

อนุรักษ์ และการพัฒนาคุณภาพน้ำ และสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำปิง และแม่น้ำสาขา กระบวนการศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นอย่างละเอียดโดยรวบรวมผลการประชุมปรึกษาหารือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่รอบลุ่มน้ำปิงจัดทำเป็นรายงานจำนวน 590 หน้า เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (CMU, 2004) ลักษณะที่โดดเด่นประการหนึ่งของกิจกรรมนี้คือการเน้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชีวิต และเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงตามสองริมฝั่งแม่น้ำ และลำน้ำสายหลักในลุ่มน้ำปิง พร้อมกับการแสดงผลกระทบของกิจกรรมตามริมฝั่งแม่น้ำ และโครงสร้างการไหลของน้ำ คุณภาพน้ำ และการพิจารณาที่ครอบคลุมถึงคุณภาพชีวิต ในฐานะที่เป็นผู้นำที่โดดเด่นในกิจกรรมเหล่านี้ ดร.วสันต์ จอมภักดี คณบดีวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ถูกมองในฐานะผู้ผลักดันในการแสวงหาความสมดุลที่เป็นที่ยอมรับในการวางแผนลุ่มน้ำ (ADB, 2004) ขณะนี้ ดร.วสันต์ มีบทบาทเป็นผู้นำการศึกษาครั้งใหม่ของมหาวิทยาลัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจาก สผ. เพื่อพัฒนามาตรฐาน และกระบวนการตรวจสอบเฝ้าระวังลุ่มน้ำปิง

การกำเนิดกลุ่มเครือข่ายท้องถิ่น และพันธมิตรต่าง ๆ ในระหว่างกลุ่มเครือข่ายได้กล่าวถึงไปแล้ว และจะได้อภิปรายต่อไปในส่วนอื่น ๆ ของรายงานนี้ โดยทั่วไปการริเริ่มเช่นนี้มักจะแพร่หลาย และเคลื่อนไหวในลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำปิงตอนบน ซึ่งได้มีการประเมินปัญหา และได้มีการพัฒนาแผน กิจกรรม และโครงการต่าง ๆ เพื่อจัดการประเด็นในท้องถิ่นเรื่องต่าง ๆ เครือข่ายเหล่านี้เป็นที่รับรู้มากขึ้นโดยกรมอุทยานฯ และองค์กรอื่น ๆ ในฐานะกลไกท้องถิ่นที่สำคัญในการกำหนดปัญหา แผน และโครงการภายใต้การริเริ่มทั้งจากภาครัฐ และภาคองค์กรเอกชนลุ่มแม่น้ำ ส่วนในลุ่มน้ำปิงตอนล่าง เครือข่ายที่สนับสนุนโดยหน่วยงานรัฐที่มุ่งความสนใจไปยังอาสาสมัครทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้รับการยอมรับว่าเป็น ลักษณะที่โดดเด่นในกิจกรรมต่าง ๆ ที่นำโดยกรมทรัพยากรน้ำในพื้นที่

นอกเหนือจากกิจกรรมเหล่านี้แล้วยังได้มุ่งเป้าไปที่การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการ และแผนสำหรับการบริหารจัดการลุ่มน้ำปิง โดยมีขอบเขตของกิจกรรมเพิ่มเติมต่าง ๆ ที่เข้มแข็ง และมุ่งเน้นที่ส่วนและองค์ประกอบต่าง ๆ โดยตรงที่เกี่ยวข้องกับองค์กร และการบริหารจัดการลุ่มน้ำในลุ่มน้ำปิง แนวทางที่เข้มแข็งของเครือข่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนยังเป็นตัวเคลื่อนไหวในความพยายามที่จะจัดการประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เรื่องการได้รับสัญชาติ และสิทธิถือครองที่ดินให้กับชุมชนบนพื้นที่สูง ไปจนถึงเครือข่ายการศึกษาสิ่งแวดล้อม และการเฝ้าระวังน้ำในโรงเรียนต่าง ๆ โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิโลกสีเขียว แม้ว่าเครือข่ายวัฒนธรรม และชาติพันธุ์กำลังอยู่ในช่วงเริ่มต้นที่จะเข้าไปมีส่วนช่วยในการจัดการปัญหาหลัก ๆ รวมถึงเครือข่ายในหมู่ชุมชนกระเหรี่ยงในพื้นที่ตอนกลาง และในหมู่ชุมชนม้งในพื้นที่สูง

กระบวนการวางแผนการพัฒนา (Development Planning Processes)

ในบริบทนี้ เราจำเป็นต้องกล่าวถึงกระบวนการวางแผนการพัฒนาตามปกติ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำบึงทั้งหมด นอกเหนือจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติที่ครอบคลุมอยู่ แผนงาน และโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ทั้งหมดล้วนมีแผนพัฒนาของตนเองอยู่ ซึ่งสะท้อนถึงกระบวนการประเมินของตนเอง การจัดลำดับความสำคัญ และการตัดสินใจการจัดสรรทรัพยากร

ความจริงแล้ว ภายใต้การปฏิรูปหน่วยงานราชการเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีความพยายามมากมายในอันที่จะสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลรวมเอาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติเข้าในแผนงานต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้มีการผนวกเข้าในแผนจังหวัดต่อไป แต่ด้วยงบประมาณที่จำกัดโดยเฉพาะขอบเขตอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัด พร้อมกับแรงกดดันในการที่จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่เลือกเข้ามาให้ดำรงตำแหน่ง ได้ทำให้องค์การบริหารที่มาจากกรเลือกตั้งต้องจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรไปในด้านอื่น ๆ ซึ่งตามความจริงแล้วทำให้กิจกรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติมักจะถูกวางไว้ให้อยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจของพวกเขา นอกจากนี้ มักจะมีความไม่แน่ใจในเรื่องการสร้างแผนสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่ดีได้อย่างไร และทำอย่างไรที่จะโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเห็นถึงประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับจากกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ว่าจะสามารถพัฒนาชีวิต และความเป็นอยู่ได้ และเพื่อที่จะยังคงได้รับหรือรักษาเสียงสนับสนุนทางการเมืองไว้ได้ด้วย และในท้ายที่สุด แม้แต่ในพื้นที่ที่กลุ่มผู้ริเริ่มในท้องถิ่นได้ให้กำลังช่วยเหลือในการทำความเข้าใจถึงความสำคัญ และธรรมชาติของประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ก็ยังมีแรงขับเคลื่อนบางอย่างที่สำคัญที่สุดที่มีต่อกระบวนการการเปลี่ยนแปลงที่ดูเหมือนจะอยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการได้ ตัวอย่างนี้อาจรวมถึงการขาดความมั่นคงในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้สารเคมีในการเกษตร อิทธิพล และอำนาจจากนักลงทุนภายนอก และอื่น ๆ

ลักษณะของประเด็นปัญหาเหล่านี้เป็นวาระหลักของการพิจารณาที่ช่วยผลักดันกระบวนการการจัดตั้งองค์กรลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขา แต่ความท้าทายที่ยังคงมีอยู่ คือ วิธีการประสานงาน หรือที่ดียิ่งไปกว่านั้น คือ การทำอย่างไรจึงจะสามารถนำแผนงานลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขาบรรจุเข้าไว้ในกระบวนการวางแผนพัฒนาตามปกติได้

6. ช่องว่างที่สำคัญและประเด็นการดำเนินงาน (Key gaps and operational issues)

จากการที่ได้มีการทบทวนประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาไม่นานนัก และสถานภาพในปัจจุบันของการริเริ่มลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขาไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนประเด็นที่สำคัญ และช่องว่างที่เกิดจากความพยายามทั้งหลาย ซึ่งได้ระบุไว้ในการอภิปรายกับผู้มีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ และกลุ่มผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องโดยตรง รวมทั้งลุ่มน้ำสาขานำร่อง และการประเมินเปรียบเทียบมุมมองที่สำคัญจากเอกสารต่างประเทศ ดังที่ได้อภิปรายไว้ในบทที่ 3 ของรายงานนี้ ในขณะที่บางประเด็นดูเป็นเรื่องธรรมดาทั่วไป แต่บางประเด็นก็แตกต่างกันตามสภาวะแวดล้อมของลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ

(ก) ความสับสนและความไม่แน่นอน (Confusion and uncertainty)

หนึ่งในจุดอ่อนทั่วไป คือ เนื้อหาทั้งหมดของความสับสน และความไม่แน่นอน ที่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งหน่วยงานของรัฐจะสามารถสัมผัสได้กับแนวทางของโครงการลุ่มน้ำปิง และสถานภาพของคณะกรรมการ คณะทำงาน เครือข่าย และกลุ่มริเริ่มชุดต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น และยังคงอยู่ในระยะที่กำลังพัฒนา ส่งผลต่อความรู้สึกตึงเครียดโดยทั่วไปที่มักจะเป็นความรู้สึกที่เริ่มตั้งแต่ความเข้าใจไปจนถึงความอึดอั้นท้อแท้ซึ่งปรากฏในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับลุ่มน้ำปิงไปจนถึงชุมชนท้องถิ่น มีกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากถามผู้เขียนว่า “ทำไมจึงจำเป็นต้องทำโครงการนี้” และมักจะตามมาด้วยคำถามที่ว่า “ทำไมรัฐบาลจึงไม่ยอมให้เงินทุนตามที่ได้สัญญาไว้ตั้งหลายปีมาแล้ว เราจะได้เริ่มดำเนินการตามที่พวกเราได้วางแผนไว้”

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลุ่มน้ำปิงตอนบน ได้เกิดความสับสนอย่างมากเกี่ยวกับการขยายอย่างต่อเนื่องในเรื่องภาระหน้าที่ขององค์กรลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขา รวมทั้งการวางแผนงาน ในรอบแรกคณะกรรมการ และการวางแผนงานค่อนข้างจะเน้นไปที่แหล่งทรัพยากรน้ำโดยตรงทีเดียว ในรอบที่สองของการวางแผนจะเปลี่ยนจุดเน้นไปที่การอนุรักษ์ป่าไม้ การใช้ประโยชน์ที่ดิน สารเคมีในการเกษตร และขยะ ในปัจจุบันโครงการใหม่ที่ต้องการเพิ่มประเด็นเรื่องสาธารณสุข และความยากจนในการดำรงชีวิต ชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดูเหมือนจะมีปัญหาบางประการในการพิจารณาว่า ประเด็นเหล่านี้มีความสำคัญเชื่อมโยง และมีผลกระทบต่อชีวิตพวกเขาอย่างไร และรู้สึกว่าจำเป็นต้องได้รับความกระจ่างชัด และคำอธิบายเพื่อจะได้ทำสิ่งที่จำเป็น และปฏิบัติภารกิจ และดำเนินชีวิตต่อไป โดยที่ไม่ต้องเสียเวลามากมายกับการวางแผนซ้ำแล้วซ้ำอีก หน่วยงานของรัฐเองก็มีความกังวลมากเช่นกันกับข้อกังขาที่ว่าใครจะเป็น “เจ้าภาพ” หรือ “เจ้าของเรื่อง” (และงบประมาณ) และควรจะต้องปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไร

โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความสับสนเป็นอย่างมากเกี่ยวกับบทบาท และสถานภาพของคณะกรรมการ และคณะทำงานในระดับต่าง ๆ รวมทั้งแผนงานต่าง ๆ ที่ได้พัฒนาไปแล้ว กลุ่มคนจำนวนหนึ่งได้ก้าวไปถึงขั้นสวมบทบาทเป็นผู้นำ และบางคนเริ่มจะสงสัยว่ากำลังเสียเวลาเปล่าหรือไม่ หรือระดับสูงอาจไม่พอใจผลการปฏิบัติงาน บางทีอาจจะเลวร้ายกว่านั้นเมื่อบางคนอาจสงสัยว่าหากเกิดภาวะขาดการสนับสนุนแผนงาน และโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วจะเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือ และสถานภาพทางสังคมในชุมชนของพวกเขาหรือไม่

การประชุม ณ ห้องประชุมรัฐมนตรีระดับสูงในกรุงเทพมหานคร ณ หอประชุมในจังหวัดเชียงใหม่ และนครสวรรค์ และการประชุมขององค์การบริหารส่วนตำบล ชุมชนท้องถิ่น หรือเครือข่าย

ล้วนมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างมาทั้ง 3 ระดับ และความชัดเจนจากที่ประชุมหนึ่งไม่ได้บอกเป็นนัยว่าจะมีความชัดเจนด้วยตัวของมันเองในระดับอื่น ๆ ต่อไป หากไม่มีความพยายามที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้อง และหนักแน่นมากกว่านี้ในการที่จะนำความชัดเจนให้เกิดขึ้นกับประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ ความน่าเชื่อถือของโครงการลุ่มน้ำปิงดูเหมือนจะเป็นที่น่าหนักใจอย่างยิ่ง และการคาดการณ์ที่มีต่อองค์กรที่มีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ และโครงการต่าง ๆ ดูจะเลือนลาง

(ข) การมีเอกลักษณ์ และทิศทางร่วมกัน (Common identity and direction)

อย่างน้อยมี 3 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเอกลักษณ์ และทิศทางขององค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขา (RSBO):

การขาดวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Lack of common vision) ปัจจัยหนึ่งที่เพิ่มปัญหาที่เกิดจากความสับสน และความไม่แน่นอนที่มีอยู่ อีกทั้งมักเป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะสร้างความกระจ่างชัดให้เกิดขึ้นก็คือ สภาพการณ์ที่ขาดวิสัยทัศน์ร่วม ซึ่งเกิดขึ้นใน 2 ระดับ ระดับแรกคือ วิสัยทัศน์ในเรื่องของทิศทางที่พึงปรารถนา และวิสัยทัศน์ในเรื่องอนาคตของสังคม ความเป็นอยู่ และภูมิทัศน์ในระดับลุ่มน้ำสาขา ลุ่มน้ำ หรือในระดับที่กว้างขวางเพิ่มขึ้น² ตัวอย่างเช่น บางกลุ่มในลุ่มน้ำมีวิสัยทัศน์ที่ร่วมกันเฉพาะภายในกลุ่มที่ต้องการเห็นป่าไม้บนภูเขาที่ปราศจากการเกษตร และการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัย แต่มักเห็นไม่ชัดเจนในเรื่องของบทบาทของการเกิดขึ้นเป็นเมือง การค้า และอุตสาหกรรม ในขณะที่กลุ่มอื่นต้องการจะเห็นการพาณิชย์สมัยใหม่มาก การบริการ และอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงที่ตั้งในเมืองที่ทันสมัยหรูหรา และมีหน้ามิตาติดอันดับโลก แต่ยังไม่ค่อยชัดเจนนักในเรื่องของชนบทมากไปกว่าบรรยากาศสิ่งแวดล้อมที่สวยงามกับสถานที่พักตากอากาศ และสนามกอล์ฟ ในขณะที่บางกลุ่มอาจจะเสนอให้ย้อนเวลากลับไปเหมือนยุคทอง (golden era) หรือความรุ่งเรืองของสังคมในอดีต บางกลุ่มอาจรู้สึกว่าการเป็นเรื่องที่สุดแท้แต่ที่ผู้ใหญ่ต้องการ อย่างไรก็ตามอาจเป็นไปได้ว่าคนส่วนใหญ่อาจไม่ได้คิดถึงเรื่องเหล่านี้มากนัก หรือไม่แน่ใจในเรื่องของทิศทางการพัฒนา หรือความเปลี่ยนแปลงที่ควรจะเป็น และตนเองจะได้รับประโยชน์ หรือความเสียหายมากน้อยเพียงใดจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น ความแตกต่างกันในเรื่องของวิสัยทัศน์ มักสะท้อนออกมาเมื่อมีความพยายามที่จะระบุปัญหาในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ในการประชุมรอบแรก ๆ ในโครงการนำร่องของลุ่มน้ำสาขา

ความแตกต่างกันในเรื่องของวิสัยทัศน์ถือเป็นเรื่องปกติในสังคมที่มีความหลากหลาย และเป็นสังคมเปิด และในทางกลับกันน่าจะเป็นสิ่งที่น่าวิตกหากทุกคนมีวิสัยทัศน์อย่างเดียวกันหมดสำหรับอนาคต อย่างไรก็ตามปัญหามักเกิดขึ้นเมื่อต้องมีการตัดสินใจที่มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุน ซึ่งจะกระทบกับความสามารถของกลุ่มต่าง ๆ ที่จะประสบความสำเร็จในทิศทางที่พวกเขามุ่งหวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแสวงหาอำนาจผูกขาดที่จะช่วยในการผลักดันวิสัยทัศน์ของตน

² เกี่ยวข้องกับความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความรับผิดชอบที่สุดเพื่อชี้แนะในการตัดสินใจ

ให้กับผู้อื่นโดยไม่ได้คำนึงถึงความยินยอมหรือเห็นชอบ สิ่งซึ่งเป็นที่ต้องการในสังคมเปิด ก็คือสถาบันที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งสามารถเอื้ออำนวยให้เกิดการแสดงความคิดเห็น ให้การสนับสนุนตามแนวคิด และการถกเถียงอภิปรายในเรื่องการตัดสินใจหลัก ๆ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร และการกำกับดูแล หรือควบคุม ทั้งนี้ เพื่อให้การตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปอย่างโปร่งใส เที่ยงธรรม และด้วยความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

ในระดับที่สอง และเฉพาะเจาะจงมากกว่า ก็คือวิสัยทัศน์เกี่ยวกับบทบาทขององค์กรลุ่มน้ำ หรือลุ่มน้ำสาขาเพื่อช่วยให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ที่ต้องการสำหรับอนาคต ความเคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาองค์กรลุ่มน้ำส่วนใหญ่จะถูกผลักดันโดยความจำเป็นสำหรับการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญ ซึ่งการตัดสินใจจะต้องพิจารณาในบริบทของศักยภาพผลกระทบที่จะมีต่อ และมีส่วนช่วยสนับสนุนคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ความเป็นธรรมทางสังคม และเศรษฐกิจ และความยั่งยืนในขอบเขตที่กว้างไกลกว่าที่มักจะมองเห็นกันในระดับขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น หน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขาน่าจะเป็นการเป็นเวทีเพื่อการอภิปราย และถกเถียงระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ซึ่งมีวิสัยทัศน์สำหรับอนาคตที่แตกต่างกัน เพื่อเป้าหมายอย่างน้อยที่สุดจะได้มีความเข้าใจตรงกันในเรื่องความเห็นร่วมกัน และความเห็นที่แตกต่าง และเพื่อบรรยากาศที่นำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกัน ความก้าวหน้าในทิศทางนี้เริ่มมีขึ้นในระดับลุ่มน้ำสาขาของลุ่มน้ำปิง แต่ความคืบหน้าเกิดขึ้นในระดับที่แตกต่างกันระหว่างลุ่มน้ำสาขาตามขอบเขตของความสนใจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้นำท้องถิ่น และฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าว

พรรคพวก และความเป็นชุมชน (หรือพวกเขา-พวกเรา) (Factions and sense of community (us versus them)) อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ขัดขวาง การพูดคุยแลกเปลี่ยน และเจรจาในระดับลุ่มน้ำสาขา เกี่ยวพันกับบทบาทของพรรคพวก การรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวมีความเชื่อมโยงอย่างมากกับความเป็นอัตลักษณ์ (Identity) ซึ่งมีผลในการสร้างความรับรู้ และทัศนคติในลักษณะที่เป็นพวกเขาพวกเขา นอกเหนือจากลักษณะร่วม เช่น เมือง-ชนบท ต้นน้ำ-ปลายน้ำ และความแตกต่างในระดับท้องถิ่นที่เกิดจากการแข่งขันในทางสังคม และวัฒนธรรม ยังมีเรื่องของชาติพันธุ์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับชาวเขา) ความหวาดกลัวชาวต่างประเทศ (โดยเฉพาะผู้อพยพ และนักลงทุนต่างประเทศ) หรือชนชั้น (โดยเฉพาะความหวาดกลัวหรืออิจฉาที่มีต่อนักลงทุน หรือทัศนคติในเรื่องของการช่วยเหลือคนยากจน) อย่างไรก็ตามการแบ่งกลุ่มสังคมเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมเปิด แต่จำเป็นต้องมีกลไกเพื่อเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารระหว่างกลุ่ม ที่อย่างน้อยจะช่วยจัดการ หรือลดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้ง และช่วยให้เกิดความเข้าใจร่วม อย่างน้อยในระดับหนึ่ง

สิ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับทัศนคติแบ่งแยก พวกเขา-พวกเรา ได้แก่ แนวโน้มที่แต่ละกลุ่มจะเห็นปัญหาในลักษณะของฝ่ายหนึ่งได้ฝ่ายหนึ่งต้องเสีย (zero sum game) กล่าวคือ ประโยชน์ที่ฝ่ายหนึ่งได้รับ

เกิดขึ้นได้จากความสูญเสียของฝ่ายตรงกันข้าม ดังนั้น การแข่งขันอย่างเดียวที่มีความหมาย คือ การช่วงชิงชัยชนะ ซึ่งมีเงิน ทรัพย์สินสมบัติ อำนาจ และชื่อเสียงเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น สิ่งซึ่งทำทลายองค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขา คือ การสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันให้ได้มีความเป็น “พวกเรา” มากพอในระดับลุ่มน้ำสาขา ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเจรจาแลกเปลี่ยน และร่วมตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรในลักษณะที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความคืบหน้าในเรื่องนี้ในบางลุ่มน้ำสาขาแต่ยังมีสิ่งที่จะต้องทำอีกมาก หนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตลักษณ์ร่วมในลักษณะพวกเราเกือบจะไม่มีที่ปรากฏในการประชุมโครงการในระดับลุ่มน้ำปิงตอนบน และตอนล่าง³

ลักษณะทางวัฒนธรรมย่อยของระบบราชการ (Government bureaucracy sub-culture) ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรลุ่มน้ำ และองค์กรลุ่มน้ำสาขา เริ่มมาจากรัฐบาลในส่วนกลาง โดยมีหน่วยงานราชการเป็นผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญในลุ่มน้ำสาขา ในขณะที่รัฐบาล และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ประเมินบทบาทที่เป็นไปได้ของหน่วยราชการ และเจ้าหน้าที่ พวกเขาจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะทางวัฒนธรรมส่วนย่อยบางอย่างขององค์กรของราชการ เพื่อพิจารณาถึงผลต่อการทำงานที่ลุ่มน้ำสาขาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

หน่วยงานราชการจะมีบทบาทได้อย่างไรในการมีส่วนร่วมในการสนทนา ประสานงาน และเจรจาในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาลุ่มน้ำสาขาของแม่น้ำปิง หน่วยงานราชการจะดำเนินการตามสายงานความรับผิดชอบของหน่วยงานฐาน และทุกครั้งที่มีการจัดตั้งกระทรวงใหม่จะมีกำแพงเกิดขึ้นใหม่ทันที ตัวอย่างเช่น การเกิดของ ทส. ให้ความหวังในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลโดยมีการแยกการผลิตให้เป็นเรื่องของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ (ซึ่งเคยมีคำริว่าอาจจะไปรวมกับกระทรวงพาณิชย์) ในขณะที่ ทส. จะเน้นหนักที่การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ และน้ำ) และความเสื่อมโทรมของทรัพยากร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของมลพิษ) ดังที่ปรากฏจากปัญหาที่ได้รับการบ่งชี้จากโครงการนี้ ประเด็นที่สำคัญหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการประสานของส่วนต่าง ๆ อันได้แก่ การผลิต ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์กับปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งมักตกเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการในกระทรวงอื่น หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน หรือประชาสังคม การขาดนโยบายที่ชัดเจน และขาดการประสานงานระหว่างองค์กรถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญสองประการต่อการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย (เศรษฐบุตร, 2548)

ดังที่ปรากฏในบางลุ่มน้ำสาขา โดยเฉพาะลุ่มน้ำปิงตอนล่างก็คือ เอกลักษณะที่ถูกกำหนดโดยหน่วยราชการต้นสังกัด นับเป็นประเด็นสำคัญ: คำถามในเรื่องนี้ ได้แก่ องค์กรนี้เป็นของใคร ใครมีอำนาจในการสั่งการ ทุกหน่วยงานจะมีสิทธิ์เท่าเทียมกันหรือไม่ในการมีตัวแทนผู้นำอาวุโสในหน่วยงานอื่นจะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ที่มีอาวุโสน้อยกว่าเข้าร่วม หรือไม่ และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอาวุโส

³ ดูหัวข้อ 2.ค.2 เกี่ยวกับการประชุม

น้อยกว่าจะมีความหวาดกลัวในการทำารใด ๆ เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือตามแต่ที่หัวหน้าจะต้องการ

นอกจากนี้ในวัฒนธรรมย่อยของหน่วยงานราชการ ความก้าวหน้าในอาชีพการงาน และแรงจูงใจมักมาจากเบื้องบน (หมายถึงระดับที่สูงกว่าตามชั้นขององค์กร) และความรับผิดชอบต่อบื้องบนมีแนวโน้มที่เป็นเรื่องหลัก ในกรณีที่มีความรับผิดชอบต่อผู้ใต้บังคับบัญชามักเป็นไปตามการพิจารณาทางสังคมอื่น ๆ โดยเจ้าหน้าที่เฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีตัวอย่างมากมายในกลุ่มน้ำสาขาแม่ปิงที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์อย่างจริงใจกับผู้นำท้องถิ่น และชุมชน และมีความพยายามที่จะมีความโปร่งใสและตอบสนองต่อความต้องการ และความเห็นให้ได้มากที่สุด แต่ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เป็นไปในลักษณะของตัวบุคคลมากกว่าจะเป็นเรื่องของโครงสร้าง และจากประสบการณ์มักปรากฏว่านโยบายการโยกย้ายหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ มีแนวโน้มที่จะทำลายความต่อเนื่องของความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว (มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, 2543)

ดังนั้น ควรหรือไม่ที่จะมีหน่วยงานหนึ่งใด หรือหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็น “พีเลียง” ให้กับองค์กรกลุ่มน้ำสาขา หากองค์กรกลุ่มน้ำสาขาต้องมีภาระหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาตามขอบเขตความรับผิดชอบในเรื่องที่กว้างจะประสานหน่วยงาน และแผนงานต่าง ๆ อย่างไรจึงจะทำได้สำเร็จ และจะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะทำงานโดยผ่านกระบวนการทำงานของภาครัฐที่เน้นจากข้างบนมาสู่ข้างล่าง (Top-down) หรือในทางกลับกัน คือ จะเป็นไปได้หรือไม่ที่หน่วยงานจากข้างล่างสู่ข้างบน (bottom-up) เช่น อบต. หรือเทศบาลจะสามารถทำงานได้ผลในปัจจุบัน หรือในอนาคต ควรหรือไม่ที่หน่วยงานราชการจะมองตนเองในฐานะพีเลียง หรือผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ หรือผู้นำในการทำงาน หรือควรมองบทบาทของตนเอง (รวมทั้งนักวิชาการ และองค์กรเอกชน) ว่าเป็นผู้ให้บริการ และผู้แทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นธรรมของสังคม ภายในขอบเขตความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายอันพึงมีพึงได้ของสังคมที่มีความเกี่ยวข้องผ่านภาระหน้าที่ของหน่วยงานราชการนั้น ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นคำถามที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรกลุ่มน้ำสาขา

(ค) ทักษะการวิเคราะห์ และการเจรจาต่อรอง (Analysis and negotiation skills)

การนำเสนอปัญหา และวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic problem identification & analysis) โดยทั่วไปปัญหาที่ถูกนำเสนอโดยข้าราชการมีแนวโน้มว่าจะเป็นมุมมองจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายของหน่วยงานนั้น ๆ ในขณะที่ท้องถิ่นจะระบุ หรือ นำเสนอปัญหาที่มีขอบเขตที่กว้างขวางกว่า และไม่เป็นระบบ และบ่อยครั้งปรากฏว่าสายเกินไปที่จะพิจารณามาตรการป้องกัน สำหรับการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ยังมีอยู่น้อยมาก และโดยทั่วไปที่ใช้กันในการอภิปรายมักเป็นทฤษฎีทั่ว ๆ ไปที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายอย่างที่ไม่มีการตั้งคำถาม และข้อโต้แย้งที่ใช้อารมณ์เป็นพื้นฐาน ซึ่งในเรื่องนี้ดูเหมือนว่าบางคนได้สร้างเอกลักษณ์ตัวเองเป็นนักพูดชั้นเยี่ยมในประเด็นต่าง ๆ และมักไม่พลาดโอกาสที่จะได้พูด และบ่อยครั้งที่มีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์เพื่อแก้ประเด็นปัญหาที่มีการระบุถึง นอกจากนี้

ปัญหามักจะถูกมองเฉพาะเพียงแต่ว่าดี หรือเลว โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงสภาพการณ์โดยรอบ และการชั่งน้ำหนักในแง่ผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับแต่ละกลุ่ม การประเมินในลักษณะของการชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสีย (trade-off) เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยข้อมูล ข่าวสาร และการวิเคราะห์ที่บ่อยครั้งมักไม่มี หรือไม่สามารถเข้าถึงได้โดยผู้นำท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชน

แต่ในขณะเดียวกัน กล่าวกันว่ามีความก้าวหน้าเกิดขึ้นอย่างเงียบ ๆ ผู้การวิเคราะห์ด้วยเหตุผลมากขึ้นในกลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ ผู้นำในระดับท้องถิ่นบางครั้งได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ หรือจากนักวิชาการ หรือสถาบันประชาสังคม ในกรณีดังกล่าว: สารธารณชนในโครงการนำร่องนี้มีตัวอย่างที่เห็นได้จากการประชุมโครงการในระยะต้น ๆ โดยเฉพาะที่เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนำไปสู่การนำเสนอประเด็นปัญหาอย่างน่าสนใจ ในกรณีของการเสนอโครงการที่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาพบว่า ความก้าวหน้ายังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย ทั้งนี้เพราะปัญหาที่ถูกระบุ (เช่น นโยบายป่าไม้ และการขาดความมั่นคงในสิทธิ์ในที่ดิน การขาดสิทธิ์การใช้น้ำ การที่นักลงทุนภายนอกมีอำนาจมาก และอื่น ๆ) ณ จุดนี้ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการสร้าง และดำเนินโครงการในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของการเน้นแนวคิด และความช่วยเหลือที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐสามารถให้ได้ หรือจากแหล่งอื่น ๆ

แนวคิดที่จะเจรจา (Negotiation mindset) ความก้าวหน้าที่ปรากฏในระดับกลุ่มน้ำสาขาประการหนึ่ง ได้แก่ การที่ท้องถิ่นเริ่มมีการพัฒนาแนวคิดที่จะใช้การเจรจา ซึ่งเป็นทักษะซึ่งต้องการนำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาหลายปัญหา โดยทั่วไปทางออกในการแก้ปัญหาแต่ละอย่างมักมีผลได้ผลเสียเกิดขึ้น ซึ่งบ่อยครั้งการกระจายมักเป็นไปอย่างไม่สมดุลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเกี่ยวข้องของกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อการมีส่วนร่วมในระดับที่มากพอ ควรมีการเจรจาต่อรองเพื่อกระจายผลได้ผลเสียระหว่างผู้เกี่ยวข้องที่มีความห่วงใยในเรื่องดังกล่าว เมื่อมีแนวคิดที่จะเจรจา ผู้เข้าร่วมจะไม่เน้นหนักที่ชนะ หรือแพ้ แต่เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ของการกระจายผลได้ผลเสียในลักษณะที่เห็นร่วมกันว่าเป็นธรรม ซึ่งเป็นการแสวงหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับแต่ละปัญหาดังกล่าว

(ง) กลุ่มพันธมิตร และหลักการการตัดสินใจในระดับล่างสุดที่เป็นไปได้และเกิดประสิทธิผลได้ (Coalitions and Subsidiarity)

ดังที่ได้พบเห็นในระยะต้นของการประชุม ผู้ที่เกี่ยวข้องมักเห็นว่าปัญหาที่มีสามารถแก้ไขได้ง่าย ๆ ด้วยการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขนาดเล็ก การพัฒนากฎระเบียบเรื่องป่าชุมชน หรือกิจกรรมที่สามารถจัดทำขึ้นเป็นโครงการที่สามารถหาทุนมาดำเนินการได้ หรือเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง หรือด้วยความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่ สำหรับปัญหาอื่น ๆ มีความซับซ้อนมากกว่า และต้องการการมีส่วนร่วมของคนจำนวนมากกว่า ต้องการทักษะ เครื่องมือ หรือทรัพยากรจากส่วนอื่น ๆ หรือจากสังคมในระดับที่ต่างกันออกไป

ในกรณีดังกล่าว ปัญหาที่องค์กรกลุ่มน้ำสาขาประสบอยู่จะมีความคล้ายคลึงกับปัญหาของ อบต. และเทศบาล กล่าวคือ เมื่อมีความจำเป็นที่ต้องการการมีส่วนร่วมจากกลุ่มในท้องถิ่น หรือ

ปัจเจกบุคคลที่อยู่ต่างกลุ่ม และมาจากส่วนต่าง ๆ ในสังคม การสร้างกลุ่มพันธมิตรในลุ่มน้ำสาขา ถือได้ว่าเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อการระดมบุคลากร และทรัพยากร และยังเป็นไปได้ว่าอาจต้องมีการสร้างพันธมิตรระหว่างลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ ในโอกาส และเวลาที่มีการรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องประสบความสำเร็จและบรรลุตามวัตถุประสงค์ เครือข่ายของ อบต. ในลุ่มน้ำสาขาแม่ปิง ตอนที่ 1 และสมาคม อบต. ในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นตัวอย่างของกลุ่มพันธมิตรในลักษณะที่เป็นเพื่อนในระดับเดียวกัน (peer-to-peer coalitions) บางเครือข่ายที่ปรากฏ ได้แก่ เครือข่ายขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น (หลายประเภท เช่น กลุ่มเหมืองฝาย ลุ่มน้ำย่อย กลุ่มอนุรักษ์ป่าไม้ และแพทย์ชนบท เป็นต้น) ซึ่งเป็นตัวอย่างของกลุ่มพันธมิตรที่เป็นการรวมกันข้ามสาขาที่เกิดขึ้นในหลายลุ่มน้ำ

หลักการที่ว่าด้วยเรื่องของ Subsidiarity มุ่งแสวงหาการตัดสินใจในระดับที่ต่ำที่สุดซึ่งเป็นที่ต้องการมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁴ ด้วยหลักการดังกล่าวในลุ่มน้ำย่อยที่มีเครือข่ายระดับท้องถิ่นจำนวนมาก (และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายการจัดการลุ่มน้ำสาขาย่อย) ที่ดำเนินการอยู่แล้วอย่างแข็งขัน เครือข่ายดังกล่าวควรเป็นหน่วยพื้นฐานให้การตัดสินใจในเรื่องกิจกรรมที่เครือข่ายสามารถบริหารจัดการได้ ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่มีการนำเสนอในระดับลุ่มน้ำสาขาจะต้องเน้นที่การปฏิบัติในระดับลุ่มน้ำสาขา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประเมินผล การตัดสินใจ หรือการกระทำ หรือลงมือดำเนินการ ในขณะที่เดียวกันลุ่มน้ำสาขาที่มีความจำเป็นที่จะต้องปล่อยบางเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขได้ในระดับลุ่มน้ำสาขาให้เป็นการพิจารณาของหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไปกว่า เช่น องค์การลุ่มน้ำอิง หรือระดับจังหวัด ในบางกรณี เช่น เรื่องของความมั่นคงในการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่สูงที่ถูกกำหนดเขตให้เป็นพื้นที่ป่าสงวน ลุ่มน้ำสาขาที่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างทั้งเครือข่าย และความเห็นร่วมเป็นมติเสียงส่วนใหญ่ระหว่างลุ่มน้ำสาขา เพื่อที่จะผลักดันประเด็นปัญหาให้กับหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นมากพอที่ปัญหาเหล่านั้นจะได้รับการแก้ไขในที่สุด

(จ) ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และการเรียนรู้
(*Transparency, accountability and learning*)

การวิจารณ์เรื่องความโปร่งใส และความไว้วางใจได้ของการทำงานของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ปรากฏเป็นเรื่องธรรมดา เพียงแต่มาก หรือน้อยกว่ากันในแต่ละพื้นที่ ที่พบบ่อยทั่วไปก็คือ คำวิจารณ์เกี่ยวกับการตัดสินใจใช้กฎระเบียบและดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานรัฐในพื้นที่ ขณะเดียวกันหน่วยงานทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นมักไม่อยากให้มีการทำกิจกรรมการกำกับดูแล และ “การประเมิน” อาจเกรงว่าถูกเปิดเผยถึงการปฏิบัติงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน หรือพฤติกรรมที่น่าเคลือบแคลง หรือไม่ก็เกรงว่าผู้ประเมินอาจสร้างข้อกล่าวหาที่ไม่ยุติธรรม ด้วยความไม่เข้าใจในสภาพที่แท้จริง หรือด้วยเจตนาจะสร้างผลงานให้ตนเอง ดังนั้น จึงพบว่าเป็นการยากที่จะพัฒนาระบบกำกับดูแลอย่างมีหลักการเพื่อให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่องค์กรลุ่มน้ำได้เรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน

⁴ การอภิปรายเรื่องหน่วยงานระดับล่างดูได้จากหัวข้อ 3.ก และ 3.ข.4 ในรายงานฉบับนี้

อย่างเป็นระบบ และส่งผลดี ถ้าข้อมูลนั้นได้ถูกนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแผน และกระบวนการทำงาน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากลักษณะของประเด็นปัญหาที่องค์กรกลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ ต้องจัดการกับองค์กรฯ ต้องทำงานในสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่อยู่นิ่ง จึงเห็นว่าความพยายามดำเนินการเอาชนะความเสี่ยงบน หรือข้อวิจารณ์ด้านความโปร่งใส ความน่าไว้วางใจ และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ โดยอาศัยข้อมูล และการเรียนรู้เป็นสิ่งท้าทายที่สำคัญขององค์กรกลุ่มน้ำสาขาอย่างยิ่ง

การติดตามผล และการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ (Systematic monitoring and learning) มีระบบการติดตามผลที่ค่อนข้างแตกต่างกัน 3 แบบ แต่สามารถใช้สนับสนุนซึ่งกันและกัน ที่องค์กรกลุ่มน้ำสาขาสามารถนำมาใช้ได้ แบบแรกเป็นการติดตามผลปัจจัยนำเข้า และผลลัพธ์ที่ได้ของโครงการ ความเข้าใจโดยทั่วไป ก็คือ การตัดสินใจในการจัดสรรใช้ทรัพยากรโดยองค์กรกลุ่มน้ำสาขาส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการผ่านหน่วยราชการส่วนกลาง หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในที่ประชุมคณะทำงานเองก็มีการกล่าวซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่าเมื่อมีการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมนั้น ๆ โดยเฉพาะงบประมาณที่ได้รับจัดสรรผ่านองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานรัฐไม่ว่าระดับใดให้แก่องค์กรกลุ่มน้ำสาขาจะต้องใช้ให้เป็นไปตามหมวด หรือกิจกรรมที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการติดตามผลการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส ให้มั่นใจว่าการใช้จ่ายเงินไปตามที่ควรจะเป็น ความห่วงใยของคณะทำงานเรื่องความโปร่งใสในการใช้งบประมาณสะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงประสบการณ์ที่เคยผ่านมา และบ่งชี้ถึงความเคลือบแคลงในระดับหนึ่งที่น่าปรากฏขึ้น อย่างน้อยในบางกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การติดตามผลแบบที่สอง เป็นการใช้ตัวชี้วัดเพื่อวัดความก้าวหน้าขององค์กรกลุ่มน้ำสาขาในอันที่จะบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรม แผนงาน และโครงการต่าง ๆ นี้คือแกนกลางของกระบวนการเรียนรู้อย่างแท้จริง เพราะทุกคนจะสามารถติดตามว่าการดำเนินโครงการและกิจกรรมว่าไปถึงไหน และสัมฤทธิ์ผลตามที่กล่าวอ้างกันจริงหรือไม่ ตอนนี้อย่างไรเพิ่มเติมไปด้วยความรู้สึกรู้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ผสมกับความกลัวที่จะได้รับผลกระทบในทางลบ มากกว่าที่ยอมเชื่อถือข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ โดยใช้ระเบียบวิธีอย่างโปร่งใสเสียอีก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาวิธีทำให้คนเปลี่ยนมายอมรับสิ่งที่เป็นข้อเท็จจริง

การติดตามผลแบบที่สาม เป็นการติดตามถึงลักษณะ และความสำคัญของผลกระทบของโครงการภายในบริบทของการทำงาน องค์กรกลุ่มน้ำสาขาจำเป็นต้องพัฒนา และคอยปรับระบบการติดตามผล เพื่อติดตามดูว่าเป็นไปตามขอบเขตการทำงานขององค์กรฯ หรือไม่ ปัจจุบันการทำงานของโครงการในปัจจุบันภายใต้กรอบ สผ.-ธนาคารโลก จะมีขอบเขตความรับผิดชอบครอบคลุมด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ความยากจน และวิถีชีวิต แต่ในอนาคตอาจรวมถึงด้านวัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต ตามข้อเสนอจากผลการศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (CMU, 2004) ถ้าจะให้ดีที่สุด ระบบการติดตามผลควรเป็นการทำงานร่วมกันให้มากที่สุดเท่าที่ทำได้ระหว่างชาวบ้าน

ในพื้นที่กับสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในลุ่มน้ำสาขา โดยมี “ผู้เชี่ยวชาญ” ภายนอกคอยช่วยเหลือ ด้านกำหนดมาตรฐานข้อมูล และการตรวจสอบซ้ำเพื่อให้ข้อมูลของแต่ละลุ่มน้ำสาขาเป็นไปในระบบ และคุณภาพเดียวกัน และหลังจากนั้นอาจช่วยนำข้อมูลของหลาย ๆ ลุ่มน้ำสาขามาวิเคราะห์ในระดับ กว้างเป็นระยะ ๆ

แกนสำคัญของระบบการติดตามผล และการเรียนรู้ขององค์กรลุ่มน้ำสาขาน่าจะอยู่ที่การมี ทีมงานขนาดปานกลางที่มีคนมีความสามารถ เป็นตัวของตัวเอง แต่มีความน่าเชื่อถือมาเป็นผู้ดำเนินการ ประเมินความเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่เกิดจากกิจกรรม และการทำงานของโครงการ พร้อมทั้ง ชี้ประเด็น และข้อแนะนำต่าง ๆ ที่ช่วยปรับปรุงการทำงานของโครงการได้ รวมทั้งมองยาวไปถึงประเด็น หรือปัญหาอื่น ๆ ที่องค์กรลุ่มน้ำควรจะพิจารณาเพิ่มเติม สิ่งทีทีมงานสังเกตหรือพบเห็น จะถูกป้อนกลับ เข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ปัญหา และการวางแผนงานเพื่อการปรับปรุงต่อไป อันเป็นส่วนหนึ่งของวงจร กระบวนการเรียนรู้โดยรวมขององค์กรฯ ในการจัดการลุ่มน้ำสาขา

ข้อมูลที่เป็นระบบ (Systematic information) หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของการติดตามผล ผลสะท้อนกลับ และแนวทางการเรียนรู้ในการบริหารจัดการองค์กรลุ่มน้ำสาขา คือ ระบบการจัดการ ข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพที่สามารถให้ข้อมูลที่สมบูรณ์ และถูกต้องเพียงพอต่อการดำเนินระบบ กำกับดูแล และติดตามผล และต่อการเรียนรู้ อย่างไรก็ตามในขณะที่ขอบเขต และคุณภาพข้อมูลที่มีให้ แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และกลุ่มประชาคมต่าง ๆ ได้ปรับปรุงดีขึ้นเรื่อย ๆ แต่แหล่งข้อมูล มักกระจัดกระจาย การเข้าถึงแหล่งข้อมูลค่อนข้างจำกัดในวงแคบ ข้อมูลแบ่งออกเป็นส่วน ๆ และ ไม่สมบูรณ์

ทั้งนี้ มีหน่วยงานและกลุ่มบุคคลที่กำลังดำเนินงานเกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศ อย่างน้อย 3 แห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแม่ปิงตอนบนที่สามารถให้ความช่วยเหลือสนับสนุนที่สำคัญในการจัดตั้งระบบ การจัดการข้อมูลของลุ่มน้ำสาขาได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ

- ระบบข้อมูลเชิงพื้นที่ของลุ่มน้ำปิงตอนบน ซึ่งพัฒนาโดยนายวิทยา และคณะ สำนักงาน ห้วยแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้ อส. โดยได้รับการสนับสนุนจาก สผ. ซึ่งเป็นการจัดเก็บข้อมูลที่ใช้ ประโยชน์ได้อย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติ และพื้นที่ป่าไม้
- ระบบข้อมูลเชิงพื้นที่สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และเชียงราย เป็นโครงการนำร่อง พัฒนาโดย ดร.เมธิ และคณะ ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภายใต้ การสนับสนุนของ สกว. ซึ่งเป็นงานที่เน้นในด้านข้อมูลการใช้ที่ดิน การผลิต รวมทั้งข้อมูลทางเศรษฐกิจ และสังคม
- งานเกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม และการติดตามผล ดำเนินการโดย ดร.วสันต์ และคณะ ทีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (CMU, 2005) ภายใต้การสนับสนุนของ สผ. นอกจากนั้นยังมีรายงานผลจาก การศึกษาในปีก่อนหน้านั้น (CMU, 2004)

ถ้างาน และข้อมูลจากทั้งสามแห่ง สามารถนำมารวมกันให้เป็นอีกหนึ่งระบบที่เชื่อมโยงกันได้ และสามารถนำมาดำเนินการต่อเนื่อง เก็บรักษา และปรับข้อมูลให้ทันสมัยสำหรับใช้ในระยะเวลายาวได้ สิ่งนี้จะนำไปสู่ฐานของระบบข้อมูลหลักอย่างน้อยสำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำปิงตอนบน และเท่าที่ทราบ ทางกรมทรัพยากรน้ำประสงคฺ์ที่จะให้มีระบบข้อมูลทำนองเดียวกันสำหรับพื้นที่ลุ่มน้ำปิงตอนล่างด้วย สำหรับระบบข้อมูลของ ดร.เมธิ จะประกอบด้วยข้อมูลในภาคภาษาไทย และเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจด้วย ในขั้นต้นมีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ระดับจังหวัด แต่การออกแบบระบบข้อมูลนี้สามารถนำไปใช้ในระดับอำเภอ ตำบล ลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำสาขา หรือระดับลุ่มน้ำสาขาย่อยในท้องถิ่นได้ เมื่อมีความสนใจ หรือขีดความสามารถเพียงพอ

ถ้าจะให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ควรจะมีกิจกรรมเพิ่มเติมอีกสองลักษณะเพื่อเสริมสมรรถนะของระบบข้อมูล กล่าวคือ

- จัดทำความเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลประเภทอื่น ๆ อย่างเช่นงานของ ดร.เมธิ นั้นสามารถเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลทางการพัฒนาชนบท เช่น ฐานข้อมูล กชช.2ค และสถิติทางเศรษฐกิจ และสังคมต่าง ๆ ซึ่งสามารถขยายการเชื่อมต่อไปได้อีก ถึงฐานข้อมูลด้านสาธารณสุข และฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังนั้นการออกแบบระบบข้อมูลจึงต้องเอื้ออำนวยต่อการขยายความเชื่อมโยงทางฐานข้อมูลต่อไปได้

- การพัฒนากิจกรรมการติดตามผลของท้องถิ่นภายในลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ และการเชื่อมโยงผลที่ค้นพบด้วยระบบข้อมูลได้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชุมชน และการติดตามสภาวะลุ่มน้ำ ที่เป็นงานทดลองนำร่อง ดำเนินการโดยศูนย์วิจัยวนเกษตรนานาชาติ องค์กรแคร์ และ อส. ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม เชียงใหม่ (Thomas, 2004) ซึ่งงานติดตามสภาวะลุ่มน้ำนั้นก็มีการใช้ตัวชี้วัดทางชีววิทยา เพื่อบ่งบอกคุณภาพลุ่มน้ำตามทีมนิโกลสีเขียวดำริขึ้นมา และได้นำไปใช้โดยเครือข่ายโรงเรียนต่าง ๆ ในลุ่มน้ำปิง ซึ่งตอนนี้หลายโรงเรียนในพื้นที่ลุ่มน้ำปิงก็สอนเด็กนักเรียนให้รู้จักใช้ตัวชี้วัดคุณภาพลุ่มน้ำดังกล่าวแล้ว ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำสาขา (ในหลาย ๆ ระดับ) เห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญก็ควรรวมอยู่ในระบบข้อมูลด้วย

ระบบข้อมูลประเภทนี้ ยังสามารถพัฒนาต่อไปได้โดยเชื่อมโยงฐานข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อประยุกต์ใช้กับเครื่องมือที่ช่วยการวิเคราะห์ต่าง ๆ เช่น การใช้ simulation และ programming models ต่าง ๆ ซึ่งจะให้ความเข้าใจมากขึ้นถึงกระบวนการพื้นฐานต่าง ๆ การชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสีย (Trade-offs) และการบ่งบอกถึงความแตกต่างในอนาคตจากพัฒนาต่าง ๆ อันเป็นเรื่องที่มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำสาขามีความสนใจห่วงใยเป็นอันดับต้น ๆ บางตัวอย่างของการประยุกต์ใช้ สามารถศึกษาได้จากรายงานที่ ICRAF เสนอต่อมูลนิธิร็อคกี้เฟลเลอร์ (Thomas, 2004a) และในรายละเอียดมากขึ้นจากรายงาน ASB เสนอต่อธนาคารโลก (van Noordwijk, 2003)

สรุปข้อแนะนำ และข้อเสนอแนะในบทที่ 1:

1. ในรายงานบทนี้ได้นำเสนอโครงร่าง หรือกรอบงานในการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจถึงบริบทซึ่งนำไปสู่ความพยายามพัฒนาองค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขา สำหรับลุ่มน้ำปิง ดังนี้

- ความหลากหลายทางกายภาพ ลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคมของลุ่มน้ำปิง ครอบคลุมในบริบทตามระดับความแตกต่างของสถานะแวดล้อมในพื้นที่ เริ่มจากพื้นที่น้ำลุ่มบริเวณใหญ่ และพื้นที่ดอนสูง ๆ ต่ำ ๆ ในตอนล่างของลุ่มน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ราบลุ่มภาคกลาง ได้มาแยงแถบพื้นที่เชิงเขา และพื้นที่ต่ำของบริเวณจังหวัดที่เชื่อมต่อกันมาจนถึงพื้นที่ราบลุ่มระหว่างหุบเขาของเชียงใหม่ และสุดท้ายขยายไปสู่พื้นที่ต้นน้ำลำธารส่วนใหญ่บนเทือกเขาสูงต่าง ๆ

- การขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาพรวม และกลยุทธ์ในการพัฒนา รูปแบบทั่วไปของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และผลกระทบในวงกว้างจากการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากร และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรมีการประเมินตามระดับความแตกต่างของพื้นที่ดังกล่าวมาแล้ว โดยการให้ข้อมูลเชิงพื้นที่ และทำการประเมินโดยข้อมูลตามระยะเวลาของแต่ละจังหวัด และข้อมูลที่เกี่ยวข้องในรูปแบบอื่น ๆ

- ประเด็น และข้อถกเถียงเกี่ยวกับธรรมาภิบาล หรือ การจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ควรมีการประเมินว่าควรจะไปประยุกต์ใช้อย่างไรในแต่ละส่วนของพื้นที่ลุ่มน้ำตามระดับความแตกต่างดังกล่าว

- ความก้าวหน้ารวมทั้งสถานภาพของลุ่มน้ำ และการบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขารวมทั้งลักษณะ และสถานภาพขององค์กรใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรได้รับการทบทวน และประเมินตามลำดับชั้นของหน่วยลุ่มน้ำ และหน่วยบริหารราชการ นั่นคือ จากระดับพื้นที่ท้องถิ่นของลุ่มน้ำสาขา และระดับตำบล ไปยังระดับแม่น้ำสายหลัก และระดับชาติ

- ควรมีการประเมินเปรียบเทียบในเบื้องต้นถึงขอบเขตลุ่มน้ำสาขา และขอบเขตการบริหารราชการในแต่ละลำดับชั้นว่าคาบเกี่ยว หรือเป็นหนึ่งเดียวกันอย่างไร ความสัมพันธ์ของพื้นที่ลุ่มน้ำกับพื้นที่บริหารราชการในแต่ละลักษณะจะมีจุดแข็ง จุดอ่อนอะไรบ้างในแต่ละระดับ

- การประเมินเบื้องต้นในบริบทปัจจุบันของลุ่มน้ำปิง โดยเปรียบเทียบจุดแข็ง จุดอ่อนต่าง ๆ บ่งชี้ว่าในระดับลุ่มน้ำสาขาควรจะเน้นที่ศักยภาพในการเป็นเวทีสำหรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบนสู่ล่าง และล่างสู่บนขององค์กรในการจัดการลุ่มน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ

- ในการริเริ่มวางแผนงานขององค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ และกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของหน่วยราชการท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายควรมีการทบทวนถึงแนวทาง หรือวิธีการที่สามารถจะปฏิสัมพันธ์ หรือประสานงานกับการจัดการลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขาในระดับต่าง ๆ

2. ความพยายามในการพัฒนาองค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขาควรมุ่งเน้นที่การจัดการเกี่ยวกับประเด็นช่องว่าง และประเด็นการดำเนินงานที่สำคัญ ดังนี้:

- พยายามอย่างจริงจัง และสม่ำเสมอในการลดความสับสน และความไม่แน่นอนเกี่ยวกับแผนงานต่าง ๆ เกี่ยวกับลุ่มน้ำ และลุ่มน้ำสาขา อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนซ้ำแล้วซ้ำอีกหลังการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของบุคลากร หรือหน่วยงานราชการแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่าแต่ละแผนจะมีการดำเนินงานจริง

- ส่งเสริมกระบวนการ และเวทีสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้เสวนาได้เถียงกันเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงความเหมือน หรือแตกต่างกันในความคิด และวิสัยทัศน์ในอนาคตของแต่ละฝ่าย เพื่อพัฒนาความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือเอกลักษณ์ร่วมกันในระดับลุ่มน้ำสาขา และเพื่อสร้างบรรยากาศให้สามารถบรรลุข้อสรุปของความคิด หรือปัญหาอย่างประนีประนอมกันได้

- หน่วยงานรัฐควรสำรวจถึงจุดแข็ง และจุดอ่อนของตนเอง และร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ในอันที่จะหาทางช่วยกันเอาชนะปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน และร่วมมือกันที่ไม่มีประสิทธิผลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาการขาดความน่าไว้วางใจในการทำงานของหน่วยงานระดับล่าง

- การวิเคราะห์ และจำแนกปัญหาควรอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล และการศึกษาเชิงประจักษ์มากขึ้น และควรยอมรับถึงความจำเป็นในการเจรจา ซึ่งนำหนักผลได้ผลเสียที่เกิดขึ้นต่อผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ที่อาจต้องมีการต่อรองแลกเปลี่ยนกัน โดยไม่เน้นที่การแพ้-การชนะ และควรเน้นที่การหวังผลให้เกิดความเป็นธรรม หรือเท่าเทียมกันมากที่สุดเท่าที่เป็นได้

- หลักการการตัดสินใจในระดับล่างสุดที่เป็นไปได้และเกิดประสิทธิผลได้ (Subsidiarity) ประกอบกับหลักการความชำนาญพิเศษ จำเป็นต้องนำมาใช้ในการแสวงหา และสร้างความร่วมมือในการทำงานอย่างเหมาะสม เพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายการทำงานซึ่งยากลำบาก และกว้างเกินกว่าความสามารถของหน่วยงานเดียว

- เพื่อสร้างพื้นฐานอันมั่นคงให้เกิดความโปร่งใส การไว้วางใจ และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการเรียนรู้ องค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำสาขาควรเน้นการดำเนินงานกำกับดูแล และติดตามผลในสามด้าน คือ (1) ด้านปัจจัยนำเข้า และผลลัพธ์ที่ได้ (2) ด้านติดตามความก้าวหน้าของแผน และโครงการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย (3) ด้านการครอบคลุมสถานภาพต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กร ทั้งนี้การดำเนินงานติดตามผลทั้งสามด้านจะสำเร็จได้ อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยภาคีผู้ร่วมงาน และการทำงานร่วมกันแบบพันธมิตร

3. จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบจัดการข้อมูลสารสนเทศสำหรับระดับลุ่มน้ำปิงขึ้นมา โดยสร้างเสริมขึ้นจากฐานเดิมที่มีอยู่ หรือกำลังดำเนินงานอยู่ และเชื่อมโยงให้องค์กรลุ่มน้ำสาขาต่าง ๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นได้นำไปใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงาน และพัฒนาต่อไป