

บทที่ 5

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในประเทศไทย กรณีศึกษาและข้อค้นพบ

การวิเคราะห์พื้นที่ชุ่มน้ำ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศด้วยวิธีวิทยาการวิเคราะห์บริบทสังคมและตีความวาทกรรม (interpretive structuralism) และวิธีวิทยาแบบการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์(critical discourse analysis) ในบทที่ 3 มีข้อค้นพบที่สนับสนุนข้อสมมติฐาน หรือข้อถกเถียงทางสังคมวิทยาสิ่งแวดล้อม (environmental sociology) ของสำนักประกอบสร้างทางสังคม (social constructivism) ที่เห็นว่า พื้นที่ธรรมชาติเป็นสิ่งประกอบสร้างทางสังคม (social construction) ข้อถกเถียงของสำนักสังคมวิทยาของความรู้ทางวิทยาศาสตร์ (The sociology of scientific knowledge) ที่เห็นว่าวิทยาศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างการรับรู้ และสร้างความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และข้อถกเถียงของสำนักนิเวศวิทยาการเมือง(political ecology) ที่เห็นว่า พื้นที่หนึ่งๆ ในสังคม ถูกประกอบสร้างด้วยอำนาจ และเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงเป็นวาทกรรม(discourse) หรือชุดของความคิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติชุดหนึ่ง ที่ถูกประกอบสร้างด้วยภาษาและการใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (วิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์) อธิบายลักษณะของพื้นที่ คุณค่าและบทบาทของพื้นที่ รวมทั้งเรื่องเล่านโยบาย(policy storyline) ซึ่งประกอบด้วย ปัญหา สาเหตุของปัญหา และวิธีการแก้ปัญหา

การประกอบสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ด้วยภาษาและความรู้ต่างๆ จนทำให้ความหมายดังกล่าวเป็นเสมือนตัวแทนของความเป็นจริง (reality) ในทัศนะของการวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์ จึงเป็นการทำงานของอำนาจที่แยบยลแบบหนึ่ง เพราะการเมืองเป็นเรื่องของการช่วงชิงการสร้างความหมายให้กับสิ่งต่างๆ และนิยามปัญหา นโยบาย และเมื่อความหมาย ปัญหา นโยบาย และนโยบายนั้นๆได้รับการยอมรับ จะทำให้ตัวแสดงการเมืองที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่และอำนาจ(authority and power)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ(The Convention on Wetland) ซึ่งเป็นหนึ่งในความระบอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ที่มีองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิทยาศาสตร์ และนักวิชาการต่างๆ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ เป็นตัวแสดงหลัก ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และ

เศรษฐศาสตร์เป็นความรู้หลักในการจัดการพื้นที่ จึงเป็นภาคปฏิบัติการของวาทกรรม (discursive practice) หรือผลกระทบของวาทกรรมที่มีต่อโครงสร้างอำนาจและนโยบายในเวทีการเมืองระดับโลก

ประเทศไทยลงนามเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงมีพันธะกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบนโยบายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะกรอบนโยบายที่ถือเป็นเสาหลัก (pillars) ที่ประเทศภาคีสมาชิกมีพันธะกรณีต้องปฏิบัติตาม คือ การพัฒนาสถาบันการเมืองและนโยบายเพื่อให้มีการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (wise use) การสำรวจ จำแนกพื้นที่และจัดทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย และความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

ในบทที่ 4 ของงานวิจัยนี้ ได้ทบทวนการวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับบริบทการเมืองและกระบวนการนโยบาย พบว่า การเมืองและกระบวนการนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

คำถามของการวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในประเทศไทย คือ การลงนามเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อันหมายถึง การยอมรับวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จะส่งผลกระทบต่อการเมือง และนโยบายในการจัดการพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างไร

การศึกษาภาคปฏิบัติการของวาทกรรม หรือ ผลกระทบของวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ที่มีต่อการเมืองและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย จึงเป็นการศึกษาอำนาจในเชิงวาทกรรม โดยมีจุดเน้นอยู่ที่การวิพากษ์อำนาจของวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำ ในการกำหนดโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม ภายใต้ฐานคิด หรือสมมติฐานของสำนักนิเวศวิทยาการเมือง ที่เห็นว่า พื้นที่ในสังคมที่ได้รับการยอมรับจะเป็นที่มาของอำนาจ และสมมติฐานของการใช้กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เห็นว่า กระบวนการทางการเมืองและนโยบายที่เป็นประชาธิปไตย จะเป็นพื้นที่ทางการเมือง (political space) ที่เหมาะสมที่จะรองรับประเด็นปัญหาวาระนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมทั้งระดับโลกและปัญหาของท้องถิ่น โดยจะพิจารณาจากพันธะกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกรอบนโยบายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำได้แก่ 1. การกำหนดสถาบันการเมือง กฎหมายและนโยบาย 2. การสำรวจ จำแนกและเสนอชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ 3. ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยใช้กรณีความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเดนมาร์ก ภายใต้โครงการจัดการ

และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ในพื้นที่น้ำร่อง 2 พื้นที่ คือ พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ เป็นกรณีศึกษา

โดยทั้ง 3 ประเด็น จะมุ่งไปที่ผลกระทบของพันธะกรณีดังกล่าว ที่มีต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงการเมือง หรือตัวแสดงนโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงอำนาจทางการเมือง ที่เกิดจากการขับเคลื่อนวาทกรรม และความรู้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการสร้างวาทกรรม หรือขับเคลื่อนวาทกรรม และตัวแทนของอำนาจที่เข้ามาในรูปของตัวแทน หรือผู้ปฏิบัติการด้านความรู้ (agent of knowledge) กับอำนาจหน้าที่และอำนาจของตัวแสดงดังกล่าว เมื่อวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำได้รับการยอมรับให้เป็นปัญหา นโยบายในบริบทการเมืองไทย

ในการนำเสนอบทนี้ จะแบ่งออกเป็น 1.พื้นที่ชุ่มน้ำกับการกำหนดวาระนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2541 เพื่อเตรียมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 2.การดำเนินงานภายใต้พันธะกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2542-2549 3.กระบวนการวางแผนจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม ภายใต้โครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 4.พื้นที่น้ำร่องการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย 5.พื้นที่น้ำร่องการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ 6.บทวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการวาทกรรม(discursive practice)พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ที่มีต่อโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

5.1 พื้นที่ชุ่มน้ำกับการกำหนดวาระนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย พ.ศ. 2536- 2541

ในประเทศไทย พื้นที่ธรรมชาติที่ถูกจำแนกว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ มีชื่อเรียกในภาษาไทยที่แตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค เช่น ในภาคเหนือ เรียกว่า หลง หนอง บวก จำ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เรียกว่า ป่าทามมูล ขณะที่ภาคใต้เรียกว่า ป่าพรุ เป็นต้น พื้นที่ชุ่มน้ำครอบคลุมพื้นที่อย่างน้อย 36,616.16 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 7.5 ของพื้นที่ประเทศ ประกอบด้วยทั้งพื้นที่ชุ่มน้ำจืด เช่น คลอง ห้วย ลำธาร แม่น้ำ อ่างเก็บน้ำ น้ำตก หนองบึง พรุหญ้า คิดเป็นร้อยละ 44.8 ของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด และพื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่งทะเล เช่น หาดเลน ปากแม่น้ำ ชายหาด ป่าชายเลน แนวปะการัง และแหล่งหญ้าทะเล คิดเป็นร้อยละ 55.12 ของพื้นที่ชุ่มน้ำทั้งหมด (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2545 ก, น.4)

ที่ผ่านมา พื้นที่ชุ่มน้ำส่วนใหญ่ของประเทศไทยได้รับการคุ้มครองในรูปของพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น แต่ยังมีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญหลายแห่ง ที่ยังไม่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ และมีแนวโน้มที่จะถูกคุกคามจากโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาต่างๆ เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในพื้นที่ป่าชายเลนตามแนวชายฝั่งทะเล และปากแม่น้ำต่างๆ ในบริเวณอ่าวไทย และภาคใต้ เป็นต้น ทั้งยังไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับประเทศ มีแต่เนโยบายระดับหน่วยงาน เช่น นโยบายของกรมป่าไม้ กรมประมง เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดของนโยบายระดับหน่วยงาน คือ มีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงหน่วยงานของตนเองเป็นหลัก ซึ่งอาจขัดแย้งกับนโยบายของหน่วยงานอื่นๆ

ในปี พ.ศ.2517 (1974) ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนจำนวน 3 คน จากกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และหลังจากนั้นจึงส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมภาคีสมาชิกเกือบทุกครั้งที่ในฐานะผู้สังเกตการณ์ จนในปี พ.ศ. 2536 กรมป่าไม้ได้จัดประชุมเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้น 2 ครั้ง โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม และมีความเห็นว่า งานด้านพื้นที่ชุ่มน้ำยังขาดหน่วยงานกลางในการประสานงาน จึงทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศเกิดการเสื่อมโทรม ที่ประชุมจึงมีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมในสมัยนั้น เป็นหน่วยงานกลาง และเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2536¹ โดยมีรองปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นอนุกรรมการ เพื่อกำหนดนโยบายและแผนการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ รวมทั้งการสนับสนุน กำกับ ดูแล และติดตามตรวจสอบ การดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น

ในการประชุมเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2536 คณะอนุกรรมการได้คัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำ 3 แห่ง คือ พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง พื้นที่ชุ่มน้ำเขาสามร้อยยอด และพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มี

¹ คำสั่งปัจจุบัน คือ คำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 4/2548 ลงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2548 มีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานอนุกรรมการ

ความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) ตามเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และในปี พ.ศ.2537 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้เสนอขอความช่วยเหลือจากสำนักงานความร่วมมือเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งเดนมาร์ก (DANCED) เพื่อดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อยอย่างยั่งยืน แต่โครงการดังกล่าวไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ เนื่องจากข้อเสนอโครงการ ไม่ได้ขอความช่วยเหลือในรูปแบบผู้เชี่ยวชาญจากประเทศเดนมาร์ก (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2545 ก, น.23)

ในปี พ.ศ.2538 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ ฯ ได้รับการสนับสนุนจาก Danish Cooperation for Environment and Development (DANCED) บางส่วน เพื่อดำเนินโครงการสำรวจ และจัดทำบัญชีรายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำ สำหรับการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของพื้นที่ชุ่มน้ำ มีระยะในการดำเนินการ ในปี พ.ศ. 2539-2542 โดยมีคณะกำกับโครงการสำรวจจัดทำบัญชีรายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยกำหนดความสำคัญไว้ 3 ลำดับ ได้แก่ พื้นที่ที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ² ตามหลักเกณฑ์การเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และพื้นที่ที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น³

จากการสำรวจ พบว่า มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ ตามเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จำนวน 61 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ ตามเกณฑ์ของคณะทำงานกำกับโครงการจัดทำบัญชีรายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย จำนวน 48 แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น จำนวน 19,295 แห่ง (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2543 น. 12-13)

หลังจากนั้น กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม จึงได้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อระดมความคิดเห็น และข้อเสนอแนะถึงความเหมาะสมของประเทศไทย ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

² หมายถึง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) แต่ยังไม่ได้อ่อนเสนอให้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำพิจารณาเพื่อบรรจุไว้ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar List)

³ หลักเกณฑ์การจำแนกพื้นที่ อ้างแล้ว บทที่ 3 , กล่องข้อความ ที่ 3.1 และ 3.2)

ต่อมาในวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2539 คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้มีมติเห็นชอบให้นำเสนอเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ พร้อมทั้งเสนอพหุควนซ์เสียเงิน หรือพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบในหลักการต่อการเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2540 ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2540 ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานดำเนินการให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยการเสนอพหุควนซ์เสียเงิน บริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง พื้นที่ 4.94 ตารางกิโลเมตร (3,085 ไร่) เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) เป็นแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2541 มีผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกลำดับที่ 110 ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ข้อค้นพบจากการวิจัยนี้ คือ ประเทศไม่เคยมีการวางแผนและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ⁴ คำว่า ‘พื้นที่ชุ่มน้ำ’ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) และนโยบายการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เริ่มถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นเชิงนโยบาย ในปี พ.ศ. 2536 เพื่อเตรียมการที่จะเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าเป็นช่วงเวลาหลังจากประเทศไทยได้ลงนามให้การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (The Convention on Biodiversity) ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2535 ณ ริโอ เดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล การลงนามดังกล่าวนำไปสู่การเคลื่อนไหวของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ที่เห็นว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นการปูพื้นฐาน “ความชอบธรรมตามกฎหมาย” ให้กับการใช้อำนาจอรัฐในการครอบครองและจัดการทรัพยากรท้องถิ่นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด(เสน่ห์ จามริก , 2549 น. 398) รวมทั้งฝ่ายที่คัดค้านการลงนามเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวของประเทศไทย โดยเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามานำทรัพยากรชีวภาพของไทยออกเป็นเพื่อผลประโยชน์ในทางการค้า จะทำให้เกิดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,2544 , น. 198)

⁴ ความเห็นของคณะผู้เชี่ยวชาญ ภายใต้โครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งประเทศเดนมาร์ก (DANCED) ในปี พ.ศ. 2542 (ชาติรี มูลสถาน และณรงค์ วีระไวทยะ , 2545, น.51)

การคัดค้านดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยต้องชะลอการลงทุนในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ⁵ และทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก(Global environmental Facility : GEF)⁶ ได้

การกำหนดนโยบายการจัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และลงนามเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ นอกจากจะเป็นเครื่องมือในการสร้างความตระหนักถึงคุณค่าและบทบาทของพื้นที่ชุ่มน้ำแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งข้อสังเกตนี้ได้รับการยืนยันจากคำอธิบายของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำ ในปี พ.ศ. 2545 ว่า การเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จะทำให้สามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนช่วยเหลือต่างประเทศภาคีขนาดเล็ก ที่เรียกว่า small grant fund หรือจากแหล่งเงินทุนอื่นได้ เช่น พื้นที่พุไต่แดง จังหวัดนราธิวาส ที่ได้รับการสนับสนุนจากสถานทูตแคนาดา หรือพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงรายและพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลเดนมาร์ก เป็นต้น (นิรวาน พิพิธสมบัติ, สำนักงานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546, น. 96-97)⁷

⁵ ประเทศไทยให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 ส่งผลให้ประเทศไทย เป็นภาคีสมาชิก ลำดับที่ 188 (http://chm-thai.onep.go.th/CHM/convention_3.htm / 7/5/2550)

⁶ กองทุนสิ่งแวดล้อมโลกเกิดขึ้นภายใต้ของตกลงของธนาคารโลก(World Bank) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) มีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนโครงการพัฒนาระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับโลกที่มีเป้าหมาย/วัตถุประสงค์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเน้นใน 4 เรื่อง คือ ความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ น่าน้ำสากล และการลดลงของชั้นบรรยากาศโลก (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2545 ข, น.7)

⁷ คำชี้แจงในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำภาคกลางและภาคตะวันออก ระหว่างวันที่ 2-3 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ณ จังหวัดระยอง

5.2 การดำเนินงานภายใต้พันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2542 - 2549

ในการพัฒนาสถาบันการเมืองและนโยบายเพื่อรองรับการเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงประกอบด้วย

5.2.1 การจัดตั้งองค์การบริหาร (administrative authority) การกำหนดมาตรการด้านกฎหมาย และนโยบาย

องค์การบริหาร

รัฐบาลไทยได้จัดตั้งองค์การบริหาร ที่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่

1. การมอบหมายให้สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม⁸ เป็นหน่วยประสานงาน (national focal point)
2. การแต่งตั้งคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อเสนอนโยบายและแผนการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ รวมทั้งการสนับสนุน กำกับ ดูแล และติดตามตรวจสอบ การดำเนินงานตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ดังกล่าวแล้วข้างต้น ในปี พ.ศ. 2542
3. การแต่งตั้งคณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ ในฐานะหน่วยประสานงานระดับชาติ กับคณะกรรมการทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ (STRP) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (STRP National Focal Point) ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ จากมหาวิทยาลัย องค์การพัฒนาเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาด้านวิชาการกับคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งให้ความเห็น และข้อมูลทางวิชาการในประเด็นที่กำหนดในการประชุมคณะกรรมการทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ (STRP) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น
4. การแต่งตั้งผู้แทนจากมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ เป็นผู้ประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs Focal Point)

⁸ ปัจจุบันคือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางกฎหมายและทางการบริหาร

คณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำได้เสนอมาตรการทางกฎหมาย และทางการบริหาร เพื่อรองรับการเสนอรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามทะเบียนรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย โดย คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้มีมติเห็นชอบพื้นที่ชุ่มน้ำที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ(Ramsar Site) 9 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องได้รับการคุ้มครอง 9 แห่ง พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการฟื้นฟู 10 แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องได้รับการศึกษาสำรวจ 9 แห่ง รวมทั้งมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ 13 มาตรการ ที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 15 หน่วยงาน

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบมาตรการดังกล่าว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2543 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 (ภาคผนวก ค)

กล่าวได้ว่า มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ 13 มาตรการ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นสำหรับการอนุรักษ์และจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับ ที่สามารถตอบสนองต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เป็นต้น (อุทิศ กุญอินทร์ และกานต์ กุญอินทร์, 2549)

นโยบาย มาตรการ และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

ขณะเดียวกันกับการดำเนินการเพื่อให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2536 แต่งตั้งคณะทำงานในการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อจัดทำร่างนโยบาย มาตรการ และแผนระดับชาติในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมที่ดิน มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบนโยบาย มาตรการ และแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย พ.ศ. 2540-2545 ซึ่งเป็นแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับประเทศฉบับแรก โดยมุ่งที่จะใช้แผนดังกล่าว

เป็นกรอบแนวทางให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีอยู่หลายหน่วยงาน เช่น กรมประมง กรมป่าไม้ กรมที่ดิน รวมทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สอดคล้องซึ่งกันและกัน และลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างหน่วยงานของรัฐ

สาระสำคัญของนโยบาย คือ มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้คงอยู่ และดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ทางนิเวศวิทยาและการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยมาตรการต่างๆ ที่มีความสำคัญ คือ การสร้างจิตสำนึกให้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดการพื้นที่และการประสานความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ การเสริมสร้างสมรรถนะ การศึกษาวิจัยเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดการพื้นที่ และส่งเสริมความร่วมมือในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำระหว่างประเทศ นโยบายดังกล่าวประกอบด้วย แผนปฏิบัติการ 28 แผนงาน 43 โครงการ จาก 14 หน่วยงาน เป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 472.5 ล้านบาท หน่วยปฏิบัติงานตามแผน ประกอบด้วย หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมชลประทาน กรมการปกครอง กรมสามัญศึกษา มหาวิทยาลัย และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

สำหรับนโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยประสานงานกลางทั้งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้จัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 โดยได้ผนวกรวมกับนโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550 เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นหนึ่งในความหลากหลายทางชีวภาพ และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ทั้ง 2 อนุสัญญาต่างมีข้อตกลงที่จะดำเนินการร่วมกัน⁹

นโยบาย มาตรการ และแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน พ.ศ. 2546-2550 ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2545 โดยแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำให้เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยั่งยืน มีนโยบายเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนที่มีวัตถุประสงค์

⁹ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำลงนามความร่วมมือกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 19 มกราคม 1996 (อุทิศ กุญอินทร์, 2545, น. 14)

ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการและการอนุรักษ์ เพื่อหยุดยั้งการคุกคามพื้นที่ชุ่มน้ำ และเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย

เป้าหมายของแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในระยะของแผน คือ การเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) อย่างน้อย 25 แห่ง สํารวจสถานภาพและศึกษาวิจัยด้านการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดทำแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยอย่างน้อยร้อยละ 35 เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างเครือข่ายชุมชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ

มาตรการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย คือ มาตรการด้านการจัดการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ การให้ความรู้และความตระหนักแก่สาธารณชน การสร้างเสริมสมรรถนะให้แก่องค์กร/บุคลากรในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน การส่งเสริมการวิจัย และการส่งเสริมการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ

นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 ประกอบด้วยแผนงานการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ 4 แผนงาน 168 โครงการ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 41 หน่วยงาน งบประมาณทั้งสิ้น 2,600.56 ล้านบาท โดยหน่วยงานที่เพิ่มขึ้น ครอบคลุมถึงจังหวัด และสถาบันการศึกษาในจังหวัด เช่น สถาบันราชภัฏ เป็นต้น

นอกจากการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนของหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐแล้วยังรวมถึงกิจกรรมการให้ความรู้และสร้างความตระหนักให้กับสังคมถึงคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ และกิจกรรมการศึกษา สํารวจและวิจัย อันเป็นกิจกรรมที่ต้องประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนภาคเอกชน สื่อมวลชน

กิจกรรมการให้ความรู้และสร้างความตระหนักให้กับสังคมถึงคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ ในภาพรวม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น กรมประมง กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สถาบันการศึกษา มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ องค์กรพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติประจำประเทศไทย (Wetland International) ได้ดำเนินกิจกรรมเสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำให้แก่สาธารณชนในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดรายการวิทยุ รายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษา การประชาสัมพันธ์ การอบรมเยาวชน การจัดค่ายเยาวชน การนำกลุ่มชุมชน/องค์กรชาวบ้าน ไปศึกษาดูงานการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ อาทิ

1. การจัดงานวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ของทุกปี ในพื้นที่ที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) เพื่อให้สาธารณชนเรียนรู้และเห็นคุณค่า และความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น เป็นแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร ความผูกพันระหว่างวิถีชีวิตชุมชนและพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยประสานงานกลางระดับชาติ(national focal point) จัดให้มีการประชุมระดับประเทศ ขณะที่ยังคงมีการพัฒนาเอกชน จัดให้มีกิจกรรมในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ในปี พ.ศ.2549 มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ จัดงานวันพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลก สำนักงานประเทศไทย (WWF) ร่วมกับบริษัทไทยประกันชีวิต จำกัด จัดกิจกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำบางปูกับความหลากหลายทางชีวภาพ สมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย ร่วมกับชมรมอนุรักษ์โคกขาม สถานีวิจัยและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 5 และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดกิจกรรมวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ที่จังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น (ข่าวพื้นที่ชุ่มน้ำ ปีที่4 ฉบับที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2549, น. 6-7)

2. การสนับสนุนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ที่ริเริ่มโดยชุมชนในท้องถิ่น และขยายแนวทางดังกล่าวไปยังพื้นที่อื่นๆ ด้วยการจัดให้ประชาชนในพื้นที่ชุ่มน้ำอื่นๆ ไปศึกษาดูงานและเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เช่น ในปี พ.ศ.2543 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมร่วมกับ Wetland International –Thailand Programme ให้ความรู้เกี่ยวกับคุณค่า ความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้แก่ประชาชนและเด็กนักเรียนที่อยู่รอบๆ ทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ด้วยการฝึกอบรม และการเดินทางไปทัศนศึกษาที่ศูนย์วิจัยและศึกษาธรรมชาติป่าพรุสิรินธร จังหวัดนราธิวาส

3. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมร่วมกับมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ จัดให้ชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งคัดค้านการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เดินทางไปดูงาน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้น (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2545 ก, น. 34-35)

4. กิจกรรมการพาสื่อมวลชนไปศึกษาดูงานจัดการ พื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะการจัดการจัดการด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชน หรือ

หยิบยกเป็นประเด็นปัญหาและเสนอต่อสาธารณชน (Office of Natural Resource and Environmental Policy and Planning , 2005 , p.11)

กิจกรรมการศึกษาสำรวจและวิจัยในพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยการศึกษาสำรวจโดยสถาบันการศึกษา บริษัทเอกชน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการจัดการพื้นที่ทั้งในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญสูงที่จะเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ พื้นที่ที่มีปัญหาถูกคุกคามอย่างมาก พื้นที่ชุ่มน้ำที่ชุมชนแสดงความประสงค์ที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟู นอกจากนั้น ยังมีงานวิจัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กรมป่าไม้ รวมทั้งงานวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างน้อย 119 โครงการ ภายใต้โครงการพัฒนาองค์ความรู้ และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย(Biodiversity Research and Training programme – BRT) ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) และศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการวิจัยพื้นฐานด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ที่จะนำไปสู่การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างมีประสิทธิภาพยั่งยืน (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,2545 น. 38-41) ส่วนแนวทางในการพัฒนางานวิจัย ในช่วงแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พ.ศ. 2546-2550 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งเครือข่ายนักวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ และการสำรวจ ศึกษาวิจัย สถานภาพและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ จำนวน 45 กิจกรรม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,2545 ก, น. 17)

การปฏิบัติตามพันธะกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในด้านการพัฒนาสถาบันการเมืองและนโยบาย ก่อให้เกิดตัวแสดงการเมืองที่เพิ่มขึ้นจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน และบทบาทของนักวิชาการ ซึ่งเป็นผลมาจากโครงสร้างองค์การบริหารที่กำหนดโดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

องค์การพัฒนาเอกชนและเครือข่าย มีบทบาทอย่างมาก โดยเฉพาะบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชนและเครือข่าย เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอย่างมากในองค์การบริหารระดับนโยบาย และการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย หรือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ¹⁰โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นเครือข่ายขององค์การระหว่างประเทศพันธมิตร(International Organization Partner: IOP)ได้แก่ องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ

¹⁰ มาตรการที่ 7 การสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจ ในคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำแก่ชุมชนในพื้นที่ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติ

(Wetland International) องค์การนกนานาชาติ (BirdLife International) และสมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลก (World Wild Fund for Nature International : WWF) และมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์

องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ (Wetland International) เป็นองค์การอิสระที่ไม่แสวงหาผลกำไร ที่มีการทำงานในระดับโลก ภูมิภาค และระดับประเทศ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้พื้นที่อย่างชาญฉลาด รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ เป็นองค์การระดับโลกที่ได้รับการสนับสนุนโดยสมาชิกภาพจากรัฐบาลต่างๆ ทั่วโลก มีสำนักงาน 16 แห่ง ทั้งในทวีปแอฟริกา อเมริกาใต้ เอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และเอเชียเหนือ ยุโรปตอนกลางและยุโรปตะวันออก และโอเชียเนีย โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมือง Wageningen ประเทศเนเธอร์แลนด์ การทำงานขององค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายกลุ่มผู้ชำนาญการด้านต่างๆ รวมทั้งอาสาสมัครกว่าหมื่นคน

องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ ได้เข้ามาทำงานในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2527 โดยใช้ชื่อว่า Asian Wetland Bureau เริ่มจากโครงการสำรวจนกชายเลนในพื้นที่อ่าวปัตตานี จังหวัดปัตตานี ที่ทำงานร่วมกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ต่อมาในปี พ.ศ.2537 ได้ลงนามบันทึกความทรงจำกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เพื่อความร่วมมือในการศึกษาวิจัยและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย นอกจากนั้น องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติยังทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตร สำนักงานและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ องค์การพัฒนาเอกชนอื่นๆ เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ สมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย และสมาคมหยาดฝน เป็นต้น

องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ มีบทบาทในการปฏิบัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ทั้งในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยนายอาแซ สาຍาคะ ผู้อำนวยการองค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ ประเทศไทย ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และดำเนินกิจกรรมด้านการสื่อสาร การให้ความรู้ และสร้างจิตสำนึก

สมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย (Bird Conservation Society of Thailand : BCST) จัดทะเบียนเป็นสมาคมเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2536 และเป็นภาคีขององค์การอนุรักษ์นกสากล (Full Partner of BirdLife International) ในปี พ.ศ.2539

โครงการที่สำคัญของสมาคม ฯ คือ โครงการพื้นที่สำคัญสำหรับนก (Important Bird Areas : IBA) โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการจากสมาคมนกป่าของญี่ปุ่น(the WildBird Society of Japan : WBSJ) เนื่องจากสมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย เป็นภาคีสมาชิกของ BirdLife International ซึ่งเป็นองค์การพันธมิตรของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมาคมอนุรักษ์นกและธรรมชาติแห่งประเทศไทย จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ และให้ความรู้เกี่ยวกับนก และสร้างเครือข่ายชมรมคนรักนกในท้องถิ่น

มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์

(Wildlife Fund Thailand)

มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์เป็นภาคีสมาชิกขององค์การกองทุนสัตว์ป่าโลก (WWF) WWF เป็นองค์กรนานาชาติที่ดำเนินงานด้านการอนุรักษ์มากกว่า 40 ปี และเข้ามามีบทบาทในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เพื่อหาทุนสนับสนุนการก่อตั้งมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ เป็นภาคีสมาชิกของ WWF จนในปี พ.ศ. 2538 จึงก่อตั้งโครงการของตัวเอง ภายใต้ชื่อ WWF Thailand Programme และในปี พ.ศ. 2542 ได้รวมตัวกันกับ WWF อินโดจีน ภายใต้โครงการ WWF Greater Mekong Programme

มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งในระดับเวทีการเมืองระดับโลกและการเมืองระดับชาติ เนื่องจากเป็นหน่วยงานกลางขององค์การพัฒนาเอกชน(NGOs focal point) นอกจากนั้น ยังได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติ นอกจากนั้น ยังมีบทบาทในระดับท้องถิ่น ในฐานะคณะทำงานด้านการสร้างความตระหนัก ความรู้ ให้กับสาธารณชน รวมทั้งสร้างเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น และกระบวนกรเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเครือข่ายต่างๆ

นอกจากบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิทยาศาสตร์ และนักวิชาการจากสถาบันการศึกษามีบทบาทที่สำคัญภายใต้วาระนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งในระดับนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ บทบาทในฐานะผู้ประสานงานกับคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และวิชาการ(STRP & Expert Working Group)¹¹ บทบาทในฐานะคณะอนุกรรมการ

¹¹ มาตรา 7ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำระบุว่าตัวแทนของประเทศที่จะดำรงตำแหน่งใน

การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ บทบาทในฐานะหน่วยงานหลักรับผิดชอบและหน่วยงานสนับสนุนตาม มาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี ในมาตรการที่ 5 การจัดทำแผนแม่บทการ จัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ฯ มาตรการที่ 6 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการที่ 7 การสร้าง จิตสำนึกและปลูกฝังความรู้ให้แก่ชุมชนในพื้นที่ มาตรการที่ 8 การศึกษาวิจัยระบบนิเวศพื้นที่ชุ่ม น้ำ มาตรการที่ 9 การติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ มาตรการที่ 10 การศึกษาสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพ (ภาคผนวก ค)

5.2.2 การเสนอชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

การเสนอชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นการเสนอจากบัญชี รายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ที่มีการจำแนกออกเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ มีความสำคัญระดับนานาชาติ ตามเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จำนวน 61 แห่ง และ คณะอนุกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเห็นชอบให้เสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ จำนวน 9 แห่ง ได้แก่ อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บึงบอระเพ็ด จังหวัด นครสวรรค์ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย ดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม อ่าวพังงา จังหวัดพังงา อุทยานแห่งชาติ หาดเจ้าไหม –เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง-ปากน้ำตรัง จังหวัดตรัง ปากแม่น้ำกระบือ จังหวัด ระนอง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติพระเทพรัตนราชสุดา(พรุโฑ๊ะแดง)จังหวัด นราธิวาส เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทำ หน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจังหวัดที่มีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่สมควรได้รับการเสนอ ชื่อเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เพื่อขอความเห็นชอบ

แต่เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด และพื้นที่ชุ่มน้ำเขาสามร้อยยอด ถูกคัดค้านจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่น จึงทำให้ไม่ได้รับการเสนอชื่อเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่าง ประเทศ

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และวิชาการ (STRP) จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการยอมรับใน ระดับโลก(globally-recognized expert) และผู้แทนของภาคีในการประชุมภาคีสมาชิก ควรรวมถึง ผู้เชี่ยวชาญด้านพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือนกน้ำ โดยต้องมีความรู้ ประสบการณ์ทางด้านวิทยาศาสตร์และการบริหาร

กรณีการคัดค้านพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด

ขณะที่คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เห็นชอบให้พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดเป็นพื้นที่ที่มีลำดับความสำคัญสูง ในการเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 และต่อมาในปี พ.ศ. 2537-2539 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินโครงการสำรวจและจัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำสามร้อยยอดอย่างยั่งยืน โดยมีคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นคณะผู้ทำการศึกษา และได้เสนอแผนการจัดการและขอบเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม 80,000 ไร่ 'เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งพิจารณาอนุญาตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรตามความเหมาะสม '(ความเห็น ดร. ศันสนีย์ ชูแวว ในการสัมมนาเรื่องสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย 13-14 มกราคม พ.ศ.2540 , สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2541, น. 47) โดยระบุว่า แผนดังกล่าวได้ผ่านการหารือจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว หลังจากได้ประชุมร่วมกันถึง 10 ครั้ง

ในปี พ.ศ. 2540 คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้เห็นชอบในหลักการกับข้อเสนอของโครงการดังกล่าว รวมทั้งข้อเสนอให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (มติที่ประชุม 5 มีนาคม พ.ศ. 2540 และ 30 มิถุนายน พ.ศ.2540) ในช่วงปี พ.ศ. 2540 จึงเป็นเวลาที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ต้องประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมป่าไม้ ซึ่งรับผิดชอบเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด กับผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อขอให้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎกระทรวง เรื่องการประกาศให้บริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำเขาสามร้อยยอดเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

กรมป่าไม้พิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ขอเลื่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยขอให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ไปชี้แจงข้อมูลของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และร่างกฎกระทรวง ฯ ให้กับส่วนราชการ และองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง (15 ธันวาคม พ.ศ.2540) จากการทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม หน่วยงานส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานที่ดินจังหวัดตรวจสอบรายละเอียดของที่ดิน และขอบเขตพื้นที่คุ้มครอง เพื่อไม่ให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากชุมชน)

และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ตลอดปี พ.ศ.2541 พบว่า ยังมีข้อขัดแย้งระหว่างแนวเขตที่ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงทำให้ชาวบ้านส่วนใหญ่ในพื้นที่ไม่เห็นด้วย

พื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติครั้งแรกในปี พ.ศ. 2509 และต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ได้ขยายขอบเขตออกไปครอบคลุมพื้นที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ ขณะที่ประชาชนยึดแนวเขตของอุทยานแห่งชาติฯ ที่ประกาศในปี พ.ศ. 2509 และร้องเรียนว่าอุทยานฯ ขยายเขตออกไปทับที่ดินทำกินของชาวบ้าน แต่อุทยานฯ ยึดพื้นที่ที่ขยายขอบเขตออกไปในปี พ.ศ. 2525 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดและประชาชนจึงยืดเยื้อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาแก้ไขปัญหา แต่ยังไม่สามารถยุติความขัดแย้งดังกล่าวได้ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2546, น.112)

แม้ว่าชุมชนท้องถิ่นจะไม่เห็นชอบกับข้อเสนอร่างกฎกระทรวงให้พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ แต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กลับมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ให้ความเห็นชอบให้เสนอพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นลำดับที่สองของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 เห็นควรให้ชะลอการประกาศออกไป จนกว่าประชาชนในพื้นที่จะมีความเข้าใจดีขึ้น

ในการประชุมเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2544 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังคงยืนยันมติเห็นชอบกับหลักการการประกาศพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยให้ชะลอออกไป 6 เดือน ตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดำเนินการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ และให้กรมป่าไม้เร่งพิสูจน์สิทธิตามแนวเขตอุทยานฯ

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ พยายามทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ (2 ครั้ง คือ วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 และ 30-31 กรกฎาคม พ.ศ. 2544) แต่ก็ยังมีประชาชนบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับการประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เพราะเกรงว่าจะไม่สามารถประกอบอาชีพทำนาได้

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จึงเปลี่ยนวิธีทำความเข้าใจกับชาวบ้าน โดยร่วมกับมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ ดำเนินโครงการเสริมสร้างแรงจูงใจและปลูกจิตสำนึกในคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายระหว่างชุมชนในพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น จัดให้ชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดเดินทางไปดูงาน และแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ชุ่มน้ำทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก (เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545) เป็นต้น

ต่อมา มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ ได้ยื่นหนังสือถึงประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ.2545 ขอให้เร่งประกาศให้พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ทำให้คณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ นำข้อร้องเรียนของมูลนิธิฯ ไปพิจารณาในการประชุมเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 และมีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ทบทวนมติในการชะลอการประกาศดังกล่าว พร้อมๆ กับการที่กรมป่าไม้ยืนยันที่จะให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้ความเห็นชอบการนำเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องรอผลการพิสูจน์สิทธิตามแนวเขตอุทยาน (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2545 , น. 28-29)

ในปัจจุบัน พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด ยังไม่ถูกเสนอชื่อเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ นายประพันธ์ แสงวิจิตร อดีตนายอำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ‘หากยังไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตระหว่างอุทยานเขาสามร้อยยอด กับที่ทำกินของชาวบ้าน คงต้องใช้เวลาอีกนานที่จะประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ’¹²

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด ไม่ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ แต่องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ และองค์การกองทุนสัตว์ป่าโลก สำนักงานประเทศไทย (WWF) โดยการสนับสนุนของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังคงจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น มูลนิธิคุ้มครองสัตว์

¹² ความเห็นในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำภาคกลางและภาคตะวันออก วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ณ จังหวัดระยอง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ,2546,น.113)

ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ จัดงานวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เพื่อประชาสัมพันธ์คุณค่า ความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ ขณะที่องค์การกองทุนสัตว์ป่าโลก สำนักงานประเทศไทย (WWF) สร้างแรงจูงใจด้านเศรษฐกิจให้กับชาวบ้านในพื้นที่ ด้วยการร่วมมือกับอุทยานแห่งชาติเขาสมาร้อยยอดจัดระเบียบให้ประชาชนในพื้นที่เป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น โดยใช้เรือถ่อพานักท่องเที่ยวไปชมทุ่งสามร้อยยอดและได้รับค่าตอบแทนในแต่ละวัน (ข่าวพื้นที่ชุ่มน้ำ ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546,น.5) นอกจากนี้ ปี พ.ศ. 2547 WWF ยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก Ramsar Small Grant Fund ให้ดำเนินการโครงการฝึกอบรมและเสริมสร้างจิตสำนึกให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชุมชนในพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นเกี่ยวกับคุณค่าและบทบาทหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ (Office of Natural Resource and Environmental Policy and Planning ,November 2005, p.19)

กรณีการคัดค้านพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด

บึงบอระเพ็ด เป็นแหล่งน้ำจืดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของภาคเหนือตอนล่าง มีเนื้อที่ทั้งหมด 132,737 ไร่ 56 ตารางวา เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการประมง เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง บึงบอระเพ็ดจึงเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่โดดเด่น ทั้งการเป็นถิ่นอาศัยของพรรณพืช พันธุ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์หลายชนิด รวมทั้งเป็นแหล่งพักพิงของนกอพยพ และเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเส้นทางบินอพยพและแวะพักของนกในภูมิภาคเอเชีย

การดำเนินการเพื่อเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เริ่มขึ้นหลังจากประเทศไทยลงนามเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำแล้วในปี พ.ศ. 2541 โดยคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำได้เตรียมเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ อันดับที่สามของประเทศไทย โดยได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ให้เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ซึ่งมีเนื้อที่ 66,250 ไร่ เป็นพื้นที่เร่งด่วนที่สมควรได้รับการเสนอให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ แต่ต่อมาได้มีมติให้เพิ่มเติมพื้นที่ให้ครอบคลุมพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดทั้งหมด จำนวน 132,737 ไร่ 56 ตารางวา เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ในขั้นตอนของการประชุมหารือกับจังหวัดนครสวรรค์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในช่วงปี พ.ศ. 2543 จำนวน 3 ครั้ง (5 มิถุนายน พ.ศ.2543 , 19 มิถุนายน พ.ศ.2543 , 18 สิงหาคม พ.ศ.2543) จังหวัดนครสวรรค์เสนอความเห็น เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 ว่า

จังหวัดนครสวรรค์ กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินโครงการศึกษาสำรวจวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาบึงบอระเพ็ด จึงขอให้ชะลอการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศไปก่อน จนกว่าจะจัดทำเงื่อนไข และขอบเขตการเสนอโครงการสำรวจฯ แล้วเสร็จ

ในเวลาเดียวกัน เครือข่ายประชาคมนครสวรรค์ ซึ่งประกอบด้วยองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มประชาชน 16 องค์กร ได้มีหนังสือลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 สนับสนุนการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเห็นว่าจะเป็นการประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และจะนำชื่อเสียงมาสู่จังหวัดนครสวรรค์และประเทศไทย ทั้งจะเป็นการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการและเอกชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

ในปี พ.ศ.2544 เมื่อกรมชลประทานได้คัดเลือกและทำสัญญาว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว และสำนักนโยบายงานและแผนสิ่งแวดล้อม ขอให้จังหวัดนครสวรรค์เสนอความเห็น เพื่อให้ความเห็นชอบการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์ ได้มีความเห็นตามหนังสือจังหวัดนครสวรรค์ ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 ว่า จังหวัดนครสวรรค์ไม่ขัดข้อง แต่มีเงื่อนไขว่าขอให้รับแผนแม่บทเพื่อพัฒนาบึงบอระเพ็ด ซึ่งจะเกิดจากโครงการสำรวจฯ และคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี 2546 บรรลุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำด้วย แต่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ชี้แจงให้จังหวัดนครสวรรค์ทราบว่า ไม่จำเป็นต้องเสนอแผนแม่บทการพัฒนาบึงบอระเพ็ดบรรลุไว้ในอนุสัญญาฯ เนื่องจากเป็นการดำเนินงานภายในประเทศ และขอให้จังหวัดนครสวรรค์ให้ความเห็นชอบกับการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์ไม่ยืนยันความเห็นดังกล่าว (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2545 ก, น. 30-31)

ปัญหาความขัดแย้งในการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด และพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด ทำให้คณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตัดสินใจไม่เสนอทั้งสองพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งมีความเหมาะสมในเชิงระบบนิเวศภายใต้คำอธิบายทางวิทยาศาสตร์ ว่าเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ อันดับที่ 2 และ 3 ของประเทศไทย ทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เห็นชอบให้พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม พื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์สัตว์

ป่าเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ (พรุโฑ๊ะแดง) จังหวัดนราธิวาส เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ของประเทศไทย ลำดับที่ 2 3 4 5 และ 6 ตามลำดับ พื้นที่ชุ่มน้ำทั้ง 5 แห่งดังกล่าว ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ตั้งแต่วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2544

พื้นที่ชุ่มน้ำจำนวน 5 แห่งที่ถูกเสนอให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2544 พบว่า 3 เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ จึงไม่มีปัญหาความขัดแย้ง

กรณีพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ ในเบื้องต้นไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ที่สมควรจะได้รับการเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากประเทศประเทศเดนมาร์ก โดยผ่านสำนักงานความร่วมมือเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งเดนมาร์ก (DANCED) ได้สนับสนุนงบประมาณดำเนินโครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ : โครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Implementation of Ramsar Convention : Management and Protection of Wetland Areas) และคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ เป็นพื้นที่โครงการนำร่อง ทำให้จังหวัดกระบี่ ตามความเห็นของเทศบาลกระบี่ เสนอขอให้บริเวณปากน้ำกระเป๋ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2543 (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2545 ก , น. 24)

กรณีพื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นพื้นที่ที่มีการก่อตั้งกลุ่มอนุรักษ์ขึ้น ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2542 โดยมีนายสุชาติ สุวรรณะ ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลบางจะเกร็ง เป็นผู้ริเริ่ม (สำนักงานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546, น.109-111) รวมทั้งความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนในพื้นที่ โดยเฉพาะบทบาทของนายสุรจิต ชีรเวทย์ ประธานหอการค้าจังหวัดสมุทรสาคร และนักอนุรักษ์รางวัลลูกโลกสีเขียว ปี พ.ศ. 2549 (วารสารมูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืช ในพระบรมราชินูปถัมภ์ Vol.11 ธันวาคม พ.ศ. 2549, น.16) ทำให้ไม่มีปัญหาความขัดแย้งในการเสนอเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

ในปี พ.ศ.2545 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2545 ให้เสนอพื้นที่ชุ่มน้ำอีก 4 แห่ง คือ พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม หมู่เกาะลิบง -ปากน้ำตรัง จังหวัดตรัง อุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติแหลมสน-ปากคลองกะเปอร์-ปากแม่น้ำกระบี่ จังหวัดระนอง และพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศลำดับที่ 7 8 9

และ 10 ตามลำดับ โดยพื้นที่ดังกล่าวได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำใน วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2545

ข้อค้นพบของการวิจัยนี้ กรณีการเสนอให้พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ(Ramsar Site) คือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากภาษา (term) ที่ใช้เรียกพื้นที่ ปัญหาจากมาตรการในการจัดการพื้นที่ และมาตรการการบริหาร

ในการศึกษาระบบนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก ภายใต้แนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรมชี้ให้เห็นว่า ภาษามีความสำคัญในการสร้างการรับรู้ และสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การนิยามว่า ทรัพยากรธรรมชาติเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นความห่วงกังวลร่วมกันของประเทศต่างๆ (common concern) แต่กรณีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ(Ramsar Site) กลับเป็นคำที่ก่อให้เกิดการต่อต้าน การใช้คำว่า ‘ แรมซาร์ไซต์’ ในระยะแรก ทำให้เกิดความเข้าใจผิดในกลุ่มประชาชนว่า ‘เป็นการนำพื้นที่ไปให้ต่างชาติครอบครอง’ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2546, น. 23)

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาเอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่เป็นภาษาอังกฤษ การใช้ภาษาที่เป็นวิชาการ ทำให้ชาวบ้านไม่สนใจ ปัญหาการนำเสนอจุดเน้นของอนุสัญญา เรื่องการอนุรักษ์นก ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นว่า ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชาวบ้านในชนบทที่จับนกเป็นอาหาร การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงควรคำนึงถึงปัญหาปากท้องของชาวบ้านมากกว่าการอนุรักษ์นก

แม้แต่นักวิชาการก็ตั้งข้อสังเกตว่า การใช้คำว่า‘แรมซาร์’ ทำให้ชาวบ้านต่อต้าน ทั้งในแง่ของคำและกฎระเบียบ โดยเห็นว่า ‘ไม่ควรเอาระเบียบ (ในการจัดการพื้นที่)ของต่างชาติมาใช้ ‘ และยังเห็นว่า ‘การทำงานด้านการสร้างความตระหนัก แทนที่จะทำในพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแรมซาร์ไซต์ อาจจะเริ่มทำจากพื้นที่ชุ่มน้ำระดับท้องถิ่น ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับประชาชน หรือประชาชนสนใจที่จะทำ หรือทำแล้วประชาชนในพื้นที่ได้ประโยชน์¹³(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546, น. 19,23)

ในทัศนะของนักพัฒนาจากองค์กรพัฒนาเอกชน เห็นว่า ‘การสร้างให้คนตระหนัก และเห็นคุณค่าพื้นที่ชุ่มน้ำ ควรเป็นเรื่องที่ถอดมาจากชีวิตชาวบ้าน (มากกว่าข้อบังคับจากระเบียบของอนุสัญญาแรมซาร์) โดยต้องทำให้เรื่องของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นเรื่องของปลา เรื่องของผัก เรื่องของ

¹³ ความเห็น ดร.ยนต์ มุสิก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ

แผน เรื่องของการเกษตร เรื่องของวัฒนธรรม และเรื่องของวิถีชีวิต' นอกจากนั้น ยังเห็นว่า เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดคุณค่าของพื้นที่ ควรจะพัฒนาเกณฑ์แบบไทยๆ ซึ่งจะช่วยให้เข้าถึงชุมชนมากขึ้น' (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546, น. 27-28)¹⁴

ส่วนปัญหาจากมาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมป่าไม้ (ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มวาระนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบมาตรการต่างๆ เกือบทุกมาตรการ โดยเฉพาะมาตรการที่ 5 ที่ทำให้หน่วยงานทั้งสองสามารถกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้ และห้ามกระทำในพื้นที่ และมาตรการที่ 6 ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการพัฒนาใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว และมาตรการที่กำหนดในมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ได้แก่ หน่วยงานที่สังกัดกรมประมง กรมป่าไม้ และกรมวิชาการ รวมทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หอการค้า ชมรมต่างๆ เช่น ชมรมนักท่องเที่ยว เป็นต้น คัดค้านการประกาศพื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ด เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และกรณีพื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด ที่ถูกคัดค้านจากชาวบ้านในเขตอุทยานแห่งชาติเขาสามร้อยยอด เนื่องจากเกรงว่าจะไม่สามารถทำนาทุ่งในพื้นที่ได้

5.2.3 การดำเนินการความร่วมมือระหว่างประเทศ และความร่วมมือระหว่างอนุสัญญา

ประเทศไทยได้ดำเนินการภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และความร่วมมือระหว่างอนุสัญญาในระดับข้ามชาติ/ภูมิภาค (transnational/regional level) ใน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำลุ่มน้ำโขง (Mekong Wetland Biodiversity Conservation and Sustainable Use Programme : MWBP) และโครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ : การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Implementation of Ramsar

¹⁴ ความเห็นนายนิคม บุญเสริม ผู้อำนวยการโครงการพะเยาเพื่อการพัฒนา ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำภาคเหนือ 14 สิงหาคม 2545 จังหวัดพิษณุโลก

Convention, Management and Protection of Wetland Area) ปฏิบัติตามอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ : การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Implementation of Ramsar Convention, Management and Protection of Wetland Area)

1. โครงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำลุ่มน้ำโขง (Mekong Wetland Biodiversity Conservation and Sustainable Use Programme : MWBP) เป็นโครงการระดับภูมิภาคของประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ประกอบด้วยประเทศไทย สาธารณรัฐประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐเวียดนาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันองค์กรต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ของประเทศในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ในการอนุรักษ์และใช้ความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ด้วยความร่วมมือและสนับสนุนจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ(UNDP) สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์(The World Conservation Union : IUCN) และคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) ในส่วนของประเทศไทย ได้ลงนามในการดำเนินโครงการ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2547 โครงการนี้มีระยะเวลาดำเนินโครงการระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551 โดยมีสำนักงานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานงานกลางของโครงการ กิจกรรมในปีแรกของโครงการเป็นการศึกษาวิจัยโดยชุมชนมีส่วนร่วม หรือ ‘ การวิจัยไต่บ้าน ’ ใน 4 หมู่บ้าน 4 ตำบลของอำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ผลจากงานวิจัยดังกล่าว ได้นำมารวบรวมและจัดพิมพ์เป็นหนังสือ ‘ นิเวศวิทยาป่าบุ่งป่าทาม ’ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ป่าบุ่งป่าทามเชิงนิเวศ โครงการดังกล่าวรายงานผลว่า การดำเนินงานในช่วงปีแรก ทำให้เกิดเครือข่ายองค์กรพันธมิตรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน และนักวิชาการมากกว่า 20 องค์กร (ข่าวพื้นที่ชุ่มน้ำ , ปีที่ 4 ฉบับที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2549)

สิ่งที่สำคัญของโครงการนี้ คือ เป็นโอกาสแรกที่ IUCN เข้ามาทำงานในประเทศไทยในระดับปฏิบัติการ เพราะที่ผ่านมาเป็นการทำงานในระดับการวางกรอบนโยบาย หรือระบบในการจัดการ หรือกฎหมายเท่านั้น (ปิยะทิพย์ เอี้ยวพานิช, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546, น. 65)

สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (The World Conservation Union : IUCN) เป็นองค์กรด้านการอนุรักษ์ ที่ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 ประกอบด้วยสมาชิกจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งรัฐบาลไทย ที่เป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพฯ สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตั้งแต่การทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงาน(focal point)

ระหว่างนักวิชาการของประเทศต่างๆ จนพัฒนาไปเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (the Convention on Wetland) ในปี ค.ศ. 1971

IUCN เข้ามามีบทบาทในประเทศไทย ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 เพื่อให้ความช่วยเหลือในการจัดระบบอุทยานแห่งชาติและการอนุรักษ์สัตว์ป่า ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 ได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการพัฒนาระบบการจำแนกพื้นที่ลุ่มน้ำ(watershed classification system) และในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ได้ให้การสนับสนุนข้อมูล และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (the Convention on Biodiversity : CBD) และการทบทวนแผนแม่บทด้านการจัดการป่าไม้ (the Thai Forest Master Plan) ในต้นทศวรรษที่ 1990 IUCN เริ่มแผนงานในประเทศไทยในชื่อ The World Conservation Union Thailand Programme ในปี ค.ศ. 2001 หลังจากประเทศไทยประสบภัยพิบัติสึนามิ (www.iucn.place/asia/thailand.htm,12/03/2550)

ในส่วนของจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ IUCN มีโครงการที่ดำเนินการในระดับภูมิภาค คือโครงการ Asia Wetland and Water Resources Programme และโครงการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย คือ โครงการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชุ่มน้ำลุ่มน้ำโขง (Mekong Wetland Biodiversity Conservation and Sustainable Use Programme MWBP) ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2547-2551

2.โครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ : การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Implementation of Ramsar Convention, Management and Protection of Wetland Area) ซึ่งการดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐบาลไทย และรัฐบาลเดนมาร์ก เพื่อวางแผนการจัดการพื้นที่ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคัดเลือกพื้นที่ชุ่มน้ำอ่างเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ เป็นพื้นที่นำร่อง ดำเนินการในระหว่างปี พ.ศ.2544 – 2549

5.3 โครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม : กรณีศึกษา

การศึกษาโครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม กรณีศึกษา พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบึงคาย จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นกระบวนการขับเคลื่อนวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำ และความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ ในกระบวนการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะสร้างความชอบ

ธรรมให้กับความรู้อย่างกล่าว ให้เป็นความรู้นโยบาย (policy knowledge) และสร้างความชอบธรรมให้กับตัวแทนอำนาจที่ขับเคลื่อนความรู้(agent of knowledge)ที่จะรักษาตำแหน่งแห่งที่ของตนเอง ในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะช่วยตอบคำถามว่า กระบวนการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม ที่นำมาใช้ในพื้นที่น้ำร่อง สนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในบริบทการเมืองไทยหรือไม่

5.3.1 ความเป็นมา

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีข้อเสนอโครงการความร่วมมือระหว่างสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง 'Enhancement of Thailand's Implementation of the Ramsar Convention ' และกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรศาสตร์และสหกรณ์ เรื่อง 'The Wetland Management Idea' ในการประชุมระหว่างผู้แทนไทยและเดนมาร์ก(Joint Coordinating Committee : JCC) ภายใต้โครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาแห่งประเทศเดนมาร์ก (Danish Cooperation on Environmental and Development : DANCED)¹⁵ ประจำปี พ.ศ. 2542

จากการหารือดังกล่าว ประเทศเดนมาร์กได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญ(mission) เข้ามาในประเทศไทยระหว่างวันที่ 4-22 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 เพื่อประชุมร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย โดยมีข้อสรุปว่า การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืนจะประสบความสำเร็จ โดยอาศัยความร่วมมือและทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเสริมสร้างสมรรถนะและพัฒนากลไกทางสถาบัน ทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น หลังจากนั้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2543 ได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญประเมินข้อเสนอโครงการ(Appraisal Mission) มาประเมินและปรับปรุงข้อเสนอโครงการ

จากการประเมินผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย พบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบด้วย

¹⁵ ปัจจุบัน คือ องค์กรพัฒนาระหว่างประเทศของประเทศเดนมาร์ก(Danish International Development Agency : DANIDA)

1. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะรัฐบาลด้านนโยบายและการวางแผนการจัดการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ของประเทศ
3. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานในระดับจังหวัด และต้องถือรวมทั้งกระบวนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และนักวิชาการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติ รวมทั้งการประสานงานกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

นอกจากนั้น ยังครอบคลุมถึงสถาบันวิจัย เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชุ่มน้ำ และสำนักงานระดับภูมิภาคของ IUCN ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดเตรียมโครงการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับภูมิภาค ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (GEF) และโครงการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (UNDP)

คณะผู้เชี่ยวชาญประเมินข้อเสนอโครงการ วิเคราะห์ประเด็นปัญหาในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย พบว่า มีปัญหาทั้งในด้านของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสม ปัญหาการจัดการน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาด้านกฎหมายและการบริหารในระดับชาติ ปัญหาการวางแผนและการจัดการในระดับท้องถิ่น เป็นต้น โดยเห็นว่าสาเหตุของปัญหาอันดับแรก คือ ประเทศไทยยังไม่มี การวางแผนและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขาดข้อมูลพื้นฐาน ทรัพยากรบุคคล และงานวิชาการเพื่อกำหนดนโยบาย วางแผนและจัดการพื้นที่ ขาดความตระหนักถึงคุณค่า ความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อจำกัดทางเลือกในการใช้ประโยชน์ที่เกิดจากวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่น และการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

โครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาแรมซาร์: การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (Implementation of the Ramsar Convention , Management and Protection of Wetland Areas : MPW) จึงกำหนดวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์หลักว่า ‘ การจัดการและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน ’ (เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ)

แนวทางในการดำเนินโครงการ จึงเน้นการใช้รูปแบบการวางแผนและการจัดการ การเสริมสร้างความตระหนัก การทำงานร่วมกันระหว่างภาคการใช้ประโยชน์ต่างๆ(multisector) การพัฒนาโครงสร้างทางสถาบัน การเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความสามารถของบุคลากร และการดำเนินการกิจกรรมตัวอย่างในพื้นที่ชุ่มน้ำที่ได้รับการคัดเลือกเป็นโครงการนำร่อง

ในการบริหารโครงการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินโครงการ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ดำเนินโครงการ มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบช่วยเหลือกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ

การดำเนินการในภาพรวม คณะกรรมการกำกับโครงการ(Project Steering Committee : PSC) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และสำนักงาน DANIDA ประจำประเทศไทย จะทำหน้าที่ดูแลการดำเนินการในภาพรวม ส่วนการดำเนินการในระดับชาติ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จะทำหน้าที่ร่วมกับหัวหน้าที่ปรึกษาทางเทคนิคของ DANCED (DANCED Chief Technical Advisor – CTA)¹⁶ โดยมีผู้แทนจากกรมป่าไม้ กรมประมง กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลกิจกรรมโครงการในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในรูปของคณะทำงานจัดการโครงการ(Project Management Group : PMG) ขณะนี้ในพื้นที่ตัวอย่าง หรือพื้นที่นำร่อง ได้แก่ พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงค้าย จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ ได้จัดตั้งคณะทำงานจัดการพื้นที่(Pilot Area Management Team : PRMT) โครงสร้างการบริหารจัดการโครงการปรากฏตามแผนภาพ ที่ 5.1

ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ ตั้งแต่กรกฎาคม พ.ศ.2544 – มกราคม พ.ศ. 2549 โดยการสนับสนุนงบประมาณจาก DANCED เป็นเงิน 25.5 DKK (เดนมาร์คโครน)หรือ 127.5 ล้านบาท ครอบคลุมกิจกรรมการสร้างเสริมความตระหนักถึงคุณค่าและบทบาทของพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและการฝึกอบรม กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในพื้นที่โครงการนำร่อง กิจกรรมระดับท้องถิ่น รวมทั้งค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนของผู้เชี่ยวชาญจากประเทศไทย ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรพัฒนาเอกชน(NGOs) และงบประมาณสมทบจากรัฐบาลไทย เพื่อใช้ในการดำเนินการตามแผน การจัดการ รวมถึงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ในโครงการนำร่อง ประมาณ 10 ล้านบาท หากรวมค่าสำนักงานและอุปกรณ์สำนักงาน รวมเป็น

¹⁶ บริษัทแรมโบว์ ประเทศเดนมาร์ค โดยมี Mr. Barry Hall เป็นหัวหน้าที่ปรึกษาทางเทคนิค (Chief Technical Advisor)

มูลค่าของงบประมาณสมทบทั้งหมดเป็นเงิน 31.4 ล้านบาท(ชาติรี มูลสถานและณรงค์ วีระไวทยะ, 2545 ,น. 51-54)

5.3.2 ภาพรวมการดำเนินการกิจกรรมโครงการ

กิจกรรมหลักในการดำเนินงานของโครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย การดำเนินการโดยหน่วยงานในส่วนกลาง และการดำเนินการในพื้นที่นำร่อง

กิจกรรมที่ดำเนินการในส่วนกลาง ได้แก่ การรณรงค์เพื่อเสริมสร้างความตระหนักรู้ ความรู้ ความเข้าใจ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ให้แก่ประชาชน ภาคีรัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และภายในหน่วยงาน เพื่อสนับสนุนแนวทางการจัดการ การใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำร่วมกัน การเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ในด้านวิชาการ การวางแผน และการจัดการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยในปี พ.ศ.2545 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง สถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ปี พ.ศ.2545 ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก และภาคใต้ เพื่อนำเสนอข้อมูลสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานจากส่วนกลาง ภูมิภาค นักวิชาการและชุมชนท้องถิ่น อันจะเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และชุมชนท้องถิ่น เข้าใจคุณค่าและความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ และมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่ของตนเอง อันจะส่งผลต่อการจัดการ คุ้มครอง และอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , 2546)

กิจกรรมหลักในพื้นที่นำร่อง ประกอบด้วยการดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน การจัดเตรียมผู้มีส่วนได้-เสียในกระบวนการวางแผน เช่น ตั้งกลุ่มชุมชน องค์กร คณะทำงาน หรือคณะอนุกรรมการ การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยกิจกรรมดังกล่าว กำหนดให้มีการดำเนินการ

ในช่วงปี พ.ศ.2544-2547 ส่วนการดำเนินการในปี พ.ศ.2548-2549 เป็นกิจกรรมการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมที่คิดริเริ่มโดยท้องถิ่น ในพื้นที่โครงการนำร่อง ที่เป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้ที่ดิน การเกษตรที่ยั่งยืน และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด หรือกิจกรรมที่สร้างรายได้เพื่อพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และลดการคุกคามต่อระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , 2549 ก, น. 7)

5.3.3 การดำเนินกิจกรรมโครงการในพื้นที่นำร่อง

กิจกรรมที่ดำเนินการในพื้นที่นำร่อง ประกอบด้วย

1.การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การระบุความหมายและคุณลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ การประเมินชุมชน การสำรวจข้อมูลพื้นที่และจัดทำฐานข้อมูล (GIS)

การระบุความหมาย และคุณลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอก(external expert) ภายใต้ความรู้ด้านชีววิทยา ลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางฟิสิกส์-เคมี และการใช้ประโยชน์โดยมนุษย์ การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นการดำเนินการตามแนวทางการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำในเอเชีย (Asian Wetland Inventory : AWI) ¹⁷ ส่วนการประเมินคุณลักษณะ เป็นการเปรียบเทียบกับเกณฑ์การจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ที่กำหนดโดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ¹⁸(ยงยุทธ ไตรสุวรรณ์ และJohn Howes ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550, น. 1-1 ถึง 1-20)

¹⁷ AWI หรือ คู่มือการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำในทวีปเอเชีย ที่พัฒนาขึ้นโดยองค์กรพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ (Wetland International) ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการสนับสนุนทุนจากกระทรวงสิ่งแวดล้อม ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้กำหนดฐานข้อมูลหลักของคุณลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำออกเป็นลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางชีวภาพ และลักษณะทางฟิสิกส์-เคมี รวมทั้งการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ รวมทั้งการนำการสำรวจจากระยะไกล(remote sensing) และระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) มาใช้แนวทางนี้ได้รับความเห็นชอบโดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในปี ค.ศ. 2002

¹⁸ คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ฉบับที่ 1 คู่มือการระบุความหมายและคุณลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ

การประเมินชุมชนโดยกระบวนการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal : PRA) เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอก และกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยผู้เชี่ยวชาญภายนอกทำหน้าที่สนับสนุนกระบวนการ ซึ่งประกอบด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่ 1.การทำแผนที่แบบมีส่วนร่วม (village mapping) ซึ่งจะช่วยให้เห็นข้อมูลและพื้นที่ที่ต้องการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ลักษณะทางกายภาพ ข้อมูลของชุมชนพื้นฐานที่ใช้ทรัพยากร 2.การวิเคราะห์และจัดลำดับ (matrix ranking) จะช่วยให้เห็นข้อมูลที่ศึกษาในเชิงปริมาณ และชนิด เช่น ชนิดและปริมาณของทรัพยากร ประเภทของผู้ใช้ประโยชน์ ปริมาณทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ 3.การวิเคราะห์ฤดูกาล (seasoning analysis) ช่วยให้เห็นปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งๆ เช่น ปริมาณและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติใน 1 ปีที่ผ่านมา และ 4.การจัดทำแผนภูมิความสัมพันธ์ (Venn diagram) ช่วยให้สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลมิติต่างๆ เข้าด้วยกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น โครงการนี้เห็นว่ากระบวนการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ ห่วงใย รัก และหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชนของตนเอง กระบวนการมีส่วนร่วมจึงมิได้หมายถึงการเข้าร่วมกิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานภายนอกเท่านั้น แต่ยังรวมถึง การร่วมเรียนรู้และเข้าใจสถานการณ์ ปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นในชุมชน จนถึงการร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมลงมือแก้ไขปัญหาและร่วมรับผลของการพัฒนาที่เกิดขึ้น¹⁹(สุมาลี วรรณรัตน์ ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550, น. 3-1 ถึง 3-24)

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ (Economic Valuation) เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอก (external expert) ภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ โดยอาศัยการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์จากการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำ มูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อมีการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น โดยจำแนกมูลค่าออกเป็น 3 ส่วน คือ มูลค่าจากการใช้โดยตรง มูลค่าจากการใช้ทางอ้อม และมูลค่าจากการไม่ใช้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมนี้ คือ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยตรง ส่วนมูลค่าของการใช้ประโยชน์ทางอ้อม และมูลค่าของการไม่ใช้ประโยชน์ เป็นการประเมินจากความรู้และการวิเคราะห์

¹⁹ คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ฉบับที่ 3 คู่มือประเมินชุมชนโดยกระบวนการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม

ทางเศรษฐศาสตร์²⁰ (เพ็ญพร เจนการกิจ ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550, น. 4-1 ถึง 4-30)

การสำรวจข้อมูลพื้นที่ และจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geography Information System: GIS) เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยทีมการวางแผนหลัก (Project Management Group) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย ผู้เชี่ยวชาญด้าน GIS และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง บทบาทของผู้เชี่ยวชาญ คือ การนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินชุมชนอย่างมีส่วนร่วมมาวิเคราะห์และคัดเลือกคุณลักษณะทางนิเวศ ตามแนวทางของการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำในเอเชีย (AWI) โดยฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงในการจัดทำแผนที่คุณลักษณะทางนิเวศและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ²¹ (ยงยุทธ ไตรสุรัตน์ในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550, น. 2-1 ถึง 2-38)

2.การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม

การวางแผนการจัดการพื้นที่แบบมีส่วนร่วม เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยมีผู้เชี่ยวชาญภายนอก(external expert) ด้านต่างๆ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบนิเวศวิทยา (ecological expert and technicians) และนักวางแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติ (natural resource management planner) ทำหน้าที่ในฐานะผู้สนับสนุนกระบวนการวางแผน (facilitators) และสนับสนุนข้อมูลเชิงเทคนิค

นอกจากนั้น ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (public participation) ใน 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก คือ การมีส่วนร่วมที่อยู่บนฐานของตัวแทนของกลุ่มต่างๆ (group-based) ในขณะทำงานวางแผนหลัก(Planning Working Group : PWG) ประมาณ 40 คน ประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มอนุรักษ์ และผู้นำชุมชน และกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ทรัพยากร เป็นต้น โดยกำหนดให้สัดส่วนภาครัฐ และไม่ใช้ภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 50: 50 โดยคณะทำงานวางแผนหลักจะได้รับการฝึกอบรมด้านการวางแผน การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การอ่านแผนที่และการจัดทำแผนที่ด้วยระบบ Global Positioning

²⁰ คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ฉบับที่ 4 คู่มือการประเมินทางเศรษฐศาสตร์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ

²¹ คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ฉบับที่ 2 คู่มือการสำรวจข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำและการจัดทำ

System (GPS) กระบวนการวางแผนของคณะทำงานวางแผนหลัก จะอยู่ในรูปของการประชุมเชิงปฏิบัติการ(workshop) จำนวน 4 ครั้ง ครั้งละ 2-3 วัน

รูปแบบที่สอง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่(citizen-based) ในกิจกรรมต่างๆ ของกระบวนการวางแผน ด้วยการจัดให้มีเวทีสาธารณะ (public forum) เพื่อเสนอแผนการจัดการพื้นที่ และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ ตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล การกำหนดประเด็นปัญหาและกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เขตการจัดการและแนวทางการจัดการ การกำหนดแผนงานและการนำแผนงาน โครงการไปปฏิบัติ

ลักษณะของแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) ที่เน้นประเด็นปัญหาสำคัญที่มีความเชื่อมโยงต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน มีกรอบระยะเวลา 20 ปี ระหว่างที่ พ.ศ. 2547 – 2567 และแผนปฏิบัติการ (Action Plan) กรอบระยะเวลา 5 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2547 – 2551 ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และสามารถปรับเปลี่ยนได้เมื่อปัจจัยสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ – สังคมและนโยบายเปลี่ยนแปลงไป

ขั้นตอนในการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วย การกำหนดประเด็นปัญหาและโอกาสในการจัดการพื้นที่ การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง กำหนดเขตการจัดการและแนวทางการจัดการ และการกำหนดแผนงานและโครงการ (Youngyut Trisurat, 2006, pp.49-62)

3.การจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการตามแผนงานและโครงการ ในระหว่างปี พ.ศ.2548-2549 โดยโครงการ MPW ได้สนับสนุนงบประมาณดำเนินการ และรัฐบาลเดนมาร์กได้จัดสรรงบประมาณให้เปล่า เพื่อจัดตั้งกองทุนสร้างสรรค์ท้องถิ่น²²(Local Initial Fund : LIF) เพื่อเป็นกองทุนเริ่มแรกในการสนับสนุนการเรียนรู้ กระบวนการเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนชุมชนท้องถิ่น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้าร่วมจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น โดยคาดหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จะจัดสรรงบประมาณรองรับให้เกิดความต่อเนื่อง สำหรับผู้ที่มีสิทธิเสนอโครงการ เพื่อขอรับงบประมาณ คือ

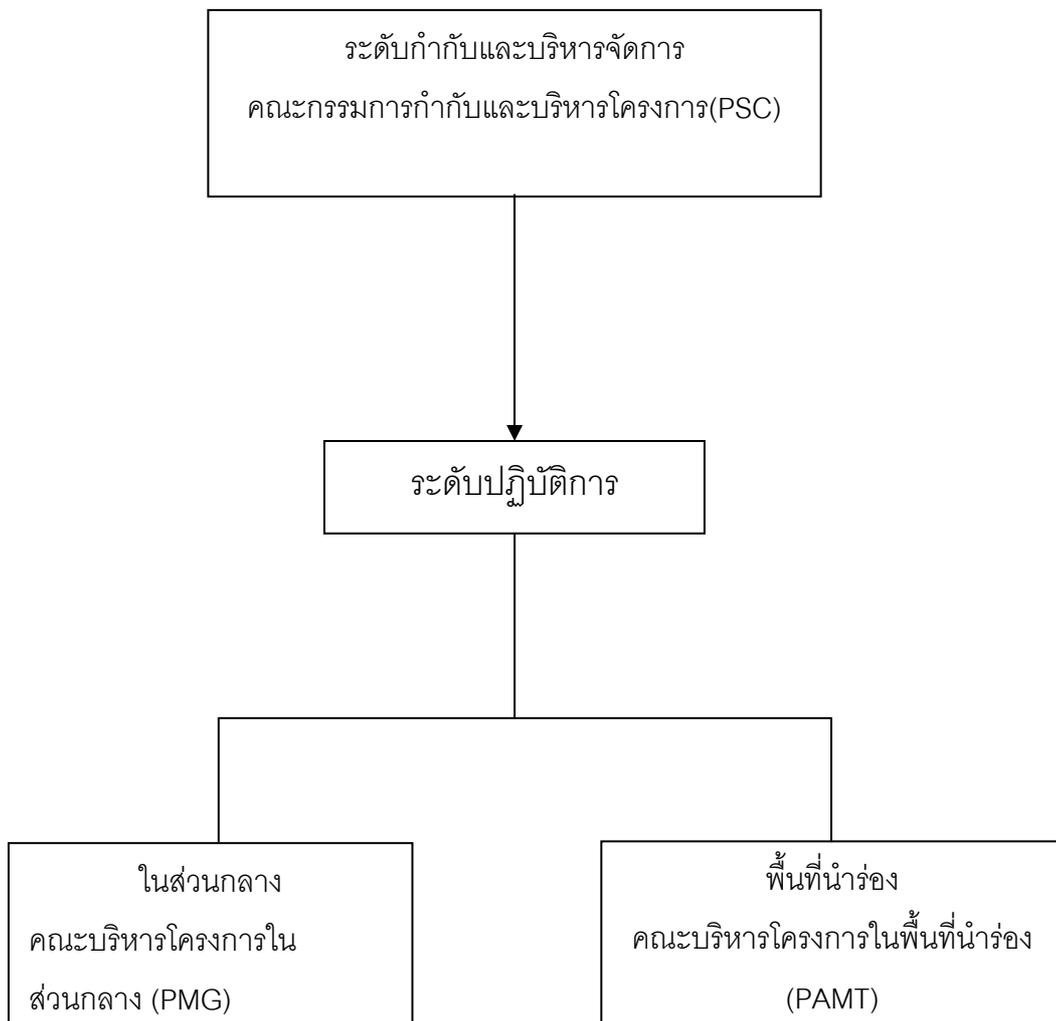
²² คู่มือการดำเนินงานการจัดการและจัดสรรเงินอุดหนุน “กองทุนสร้างสรรค์ท้องถิ่นLocal Initiative Fund :LIF ” เอกสารเผยแพร่ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เนื่องในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

ผู้มีส่วนได้-เสีย ในระดับพื้นที่ ได้แก่ ชุมชนและองค์กรชุมชนในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือกลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ ที่รวมตัวกันทำงานเป็นที่ประจักษ์ในระดับพื้นที่ อำเภอ จังหวัด และเข้าร่วมอยู่ในคณะทำงาน หรือ คณะอนุกรรมการของโครงการระดับอำเภอ/จังหวัด

หลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินโครงการในปี พ.ศ.2549 โครงการ MPW ยังได้จัดทำคู่มือ การจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม (Participatory Wetland Management Planning) จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ คู่มือการระบุความหมายและคุณลักษณะทางนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำ คู่มือการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำและการจัดฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ คู่มือการประเมิน ชุมชนโดยกระบวนการวิเคราะห์ชุมชนแบบมีส่วนร่วม คู่มือการประเมินค่าทางเศรษฐศาสตร์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ คู่มือการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม คู่มือการเสริมสร้างจิตสำนึกและ ความตระหนัก คู่มือการกำกับติดตาม และประเมินผล เพื่อใช้ในการขยายผลการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

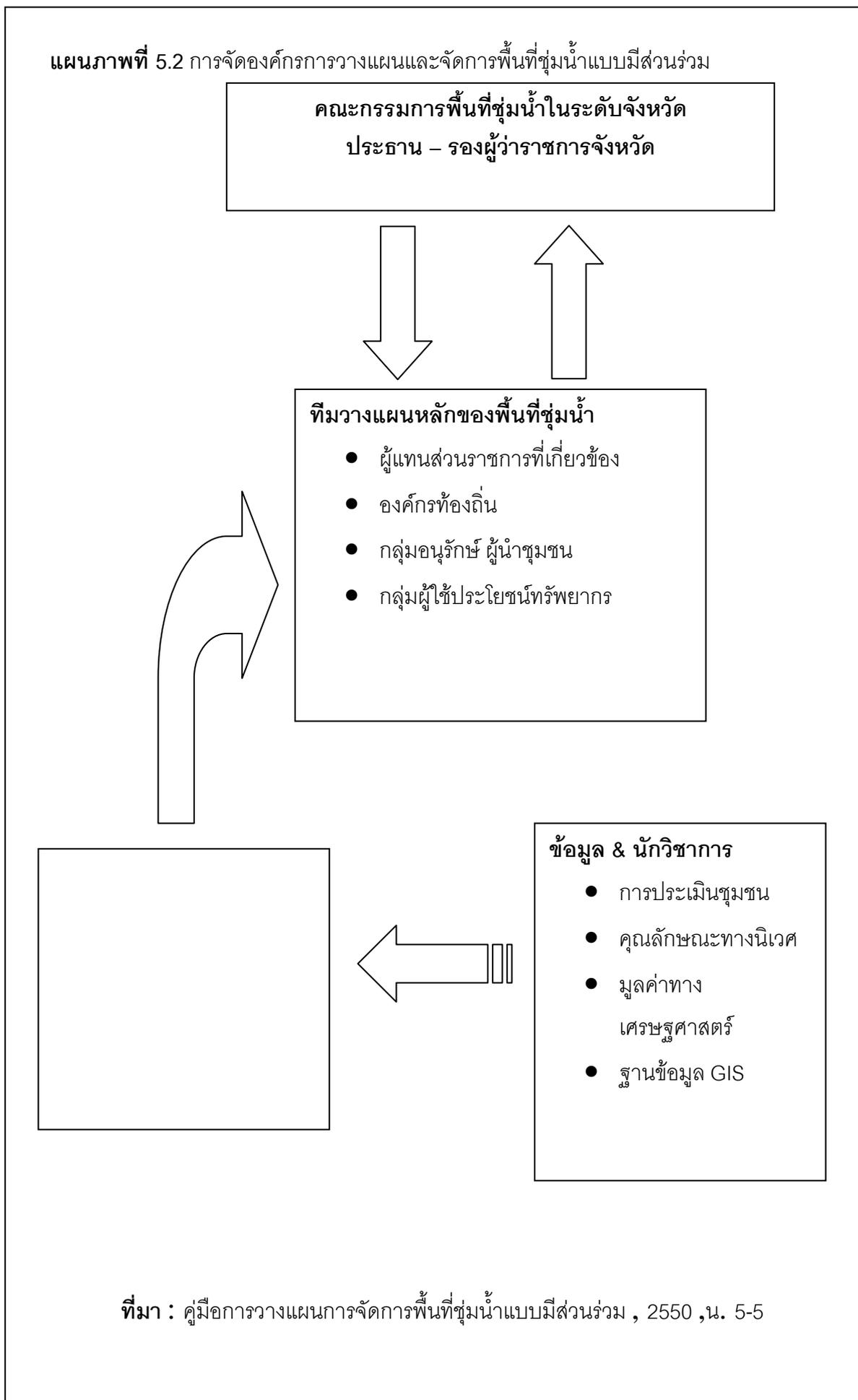
การจัดโครงสร้างองค์กร และขั้นตอนการวางแผนการจัดการพื้นที่แบบมีส่วนร่วม ปรากฏตามแผนภาพที่ 5.2 และแผนภาพที่ 5.3

แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างการบริหารจัดการโครงการการจัดการ
พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

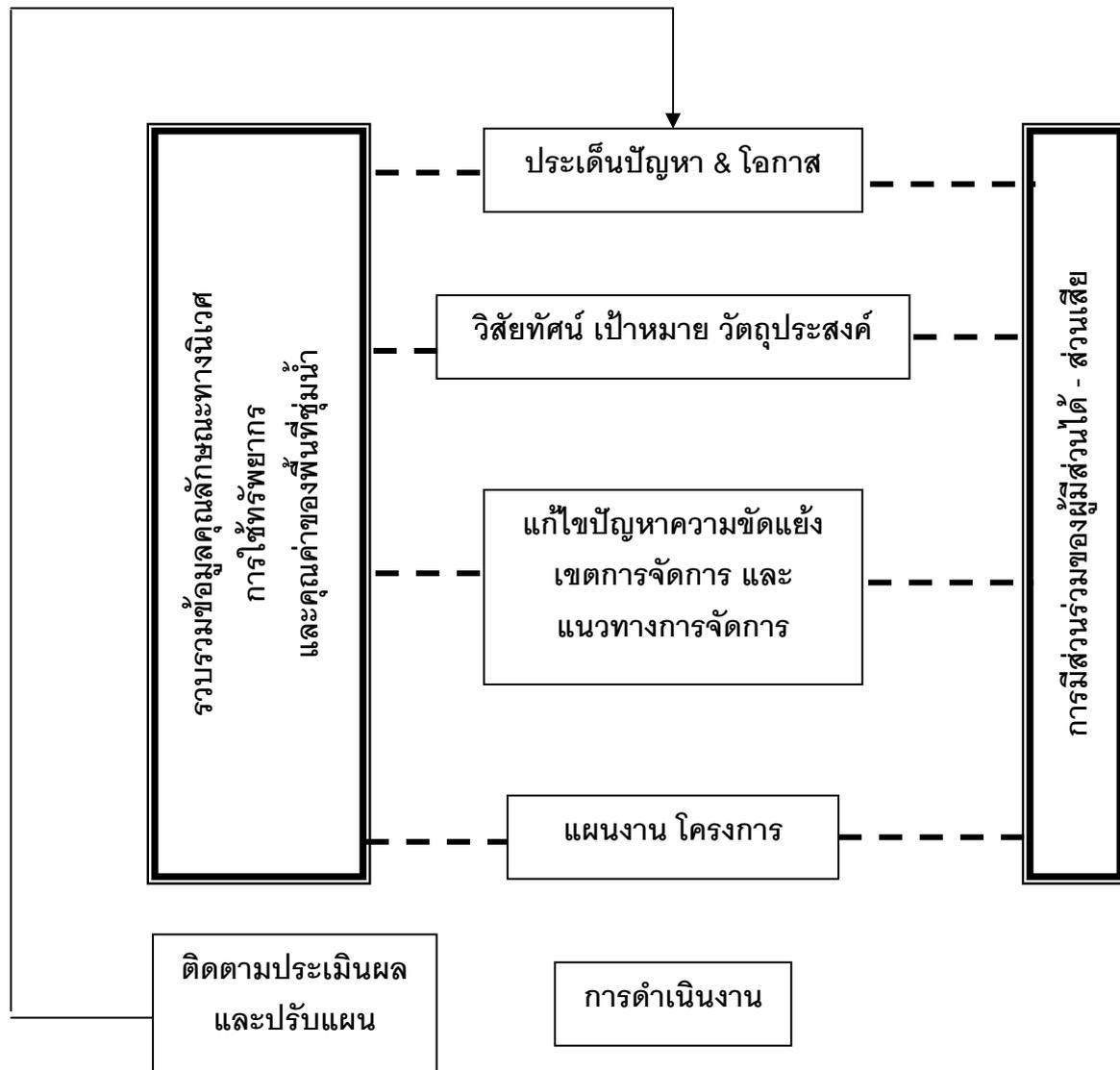


ที่มา พัฒนมาจากเอกสารเผยแพร่ The Implementation of the Ramsar Convention :
Management and Protection of Wetland Area

แผนภาพที่ 5.2 การจัดองค์การวางแผนและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม



แผนภาพที่ 5.3 กระบวนการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม



ที่มา : คู่มือการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม, 2550 น. 5-4

5.4 พื้นที่น้ำร่อง: พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จ. เชียงราย



หนองบงคายหรือทะเลสาบเชียงแสน ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลโยนก และตำบลป่าสัก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่รวมประมาณ 2,700 ไร่ เดิมเป็นหนองน้ำธรรมชาติขนาดเล็ก ที่ถูกล้อมรอบด้วยภูเขาและเนินเขาเตี้ย ๆ ซึ่งชาวบ้านได้ร่วมกันทำฝายดินกันแม่น้ำลี้วะ เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการเพาะปลูก ต่อมา ในปี พ.ศ. 2528 หน่วยงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ได้อนุมัติงบประมาณเพื่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำขนาดเล็กเพื่อใช้กั้นบริเวณทางน้ำไหล ทำให้เกิดเป็นทะเลสาบขนาดห่อมห่อขึ้น มีพื้นที่ประมาณ 2,700 ไร่ จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ทะเลสาบเชียงแสน” แต่ในปีเดียวกัน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศให้หนองบงคายเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2528 โดยมีสถานภาพตามกฎหมาย คือ เป็นพื้นที่สาธารณประโยชน์

นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าต้นน้ำลำธาร พื้นที่ส่วนใหญ่ครอบคลุมผืนน้ำ และแนวป่าแคบๆ แต่ปัจจุบันยังไม่มีภารกิจวัดแนวเขตที่ชัดเจน หน่วยราชการและชาวบ้านทั่วไป จึงเข้าใจว่าขอบเขตของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหนองบงคายมีเฉพาะขอบเขตของน้ำเท่านั้น (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549 ข, น. 9)

พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายได้รับการประกาศเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ลำดับที่ 1101 เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2544 เนื่องจากเป็นแหล่งพักพิงที่สำคัญของนกอพยพในฤดูหนาว ในบริเวณนี้ พบนกอพยพอย่างน้อย 121 ชนิด เป็นนกน้ำ 53 ชนิด ที่อยู่ในสภาพถูกคุกคาม ได้แก่ นกกาน้ำใหญ่ นกกระสาแดง นกกระสาดำ เขียวดำ เป็ดดำหัวสีน้ำตาล เป็ดดำหัวดำ หนองบงคายเป็นที่อยู่อาศัยของปลาหมอแคระ ซึ่งพบเฉพาะแหล่งน้ำจืดแถบภาคใต้ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำโขงเท่านั้น และปลากัดไทย ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์เฉพาะถิ่น ในปัจจุบัน หนองบงคายเป็นแหล่งดูนกอพยพในฤดูหนาว ที่พบนกเปิดน้ำหลากหลายชนิดที่สุด (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2545 ก, น. 26)

5.4.1 ขอบเขตของโครงการ

ครอบคลุมพื้นที่ 2 ตำบล คือ ตำบลโยนก ประกอบด้วย 8 หมู่บ้าน พื้นที่ 25,000 ไร่ และพื้นที่ตำบลป่าสัก พื้นที่ 37,500 ไร่ รวมพื้นที่ 62,500 ไร่ เขตอำเภอเชียงแสน สำนักงานโครงการตั้งอยู่ในศูนย์อบรมป่าไม้เชียงราย

5.4.2 การดำเนินกิจกรรมโครงการ

เป็นการประสานการดำเนินการร่วมกัน ระหว่างหน่วยราชการจากส่วนกลาง หน่วยราชการระดับจังหวัด ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นผู้ประสานงาน นักวิชาการจากส่วนกลางและต่างประเทศ ดำเนินกิจกรรมการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนกระบวนการวางแผนอย่างมีส่วนร่วม²³

²³ ประกอบด้วย ยรรยง ศรีเจริญ จาก WWF, Craig Daniel Taylor ยงยุทธ ไตรสุรัตน์ และคณะ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (GIS) เพ็ญพร เจนการกิจ ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์

จังหวัดเชียงราย ร่วมกับสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ 16-17 มกราคม พ.ศ. 2545 ณ จังหวัดเชียงราย เพื่อเผยแพร่อนุญาตว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ แนะนำโครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (MPW) และหารือเกี่ยวกับรูปแบบการจัดตั้งองค์กรในพื้นที่ รวมทั้งรับฟังปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากพื้นที่ชุ่มน้ำแอ่งเชียงแสน และพื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคายจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคเอกชน ประมาณ 100 คน (ข่าวพื้นที่ชุ่มน้ำ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 มี.ค. พ.ศ. 2545)

หลังจากนั้น จังหวัดเชียงราย (ภายใต้มติของคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2545) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2545 ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยราชการต่างๆ ในจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบลป่าสัก และ องค์กรบริหารส่วนตำบลโยนก หน่วยงานส่วนกลาง โดยให้มีหน้าที่จัดทำแผนการจัดการ การอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคายอย่างชาญฉลาดและยั่งยืน รวมทั้งหน้าที่ในการประสานติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการ คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวกำหนดให้มีการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2545

หลังจากนั้น ได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- 1.การรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้กับสาธารณะ เกี่ยวกับคุณค่าความสำคัญ บทบาทหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้แก่ การจัดแถลงข่าวแก่สื่อมวลชนเพื่อช่วยประชาสัมพันธ์ถึงความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย การจัดทำวิดีโอ โปสเตอร์ และบรรยายโดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ การจัดนิทรรศการเผยแพร่โครงการและความรู้เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ในวันเด็กแห่งชาติ การร่วมจัดงานประเพณีฮ้องขวัญนกเป็ดน้ำ ประจำปี พ.ศ.2546 การสนับสนุนให้คณะครู นักเรียน และกรรมการศึกษาจากโรงเรียนต่างๆ ศึกษาดูงานด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในศูนย์สิ่งแวดล้อมศึกษา จังหวัดเพชรบุรี และศูนย์ศึกษาธรรมชาติ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ การจัดตั้ง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (economic valuation) ,ดอกรัก มารอด และคณะ (ข้อมูลพื้นฐานนิเวศวิทยาและทางชีวภาพ) สุมาลี วรรณรัตน์ และคณะ (PRA)

ศูนย์ข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำ ณ ที่ทำการเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย อำเภอเชียงแสน จังหวัด เชียงราย

2. การเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เช่น การสนับสนุนที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำแอ่งเชียงแสน และหนองบงคายให้กับคณะผู้บริหาร และครูจากโรงเรียน 6 โรงเรียนในพื้นที่ เพื่อทำคู่มือการเรียนการสอนเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จำนวน 7 สาระ จนสามารถพัฒนาเป็นคู่มือการเรียนการสอน และนำไปใช้สอนได้ในปี พ.ศ. 2547

3. การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน ประกอบด้วย การสำรวจคุณลักษณะทางนิเวศ โดยคณะผู้เชี่ยวชาญด้านระบบนิเวศจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อแสดงให้เห็นคุณลักษณะทางนิเวศวิทยา (ecological characteristics) การสำรวจข้อมูลเชิงสังคม เศรษฐกิจ ด้วยวิธีประเมินชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal : PRA) และการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ (economic valuation)

การสำรวจทางนิเวศวิทยา ทำให้เห็นลักษณะทางกายภาพ สภาพภูมิอากาศ สภาพทางธรณีสัณฐาน และความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย ในรูปของชนิดของพรรณพืช สัตว์ และแพลงตอนที่พบในพื้นที่ ซึ่งการนำเสนอปรากฏอยู่ในรูปของชื่อทางวิทยาศาสตร์ ชื่อในภาษาไทย แหล่งที่พบหรือถิ่นที่อยู่ เป็นต้น

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ และการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย โดยผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พบว่า พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายมีมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์จากการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ได้แก่ การเก็บใช้ทรัพยากรในพื้นที่จากผลิตภัณฑ์พืชและสัตว์เพื่อใช้บริโภคและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน มีมูลค่า 3,664,991 บาท/ปี การทำการประมงเพื่อเป็นแหล่งอาหารและรายได้ รวมทั้งเป็นแหล่งอาหารให้นกอพยพ และนกที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 3,660,714 บาท การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งทรัพยากรเพื่อการผลิตทางการเกษตร ก่อให้เกิดรายได้สุทธิโดยรวมเท่ากับ 9,343,449 บาท มูลค่าการใช้น้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค มีไม่น้อยกว่า 47,400 บาท/ปี การท่องเที่ยวและแหล่งนันทนาการ มีมูลค่า 3,410,000 บาท/ปี โดยจำแนกเป็นมูลค่า หรือผลประโยชน์ที่จะเกิดกับนักท่องเที่ยว จำนวน 1,850,000 บาท/ปี บริการที่พักและอาหาร 780,000 บาท/ปี รวมมูลค่าจากการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ รวม 20,066,534 บาท โดยมีมูลค่าจากการใช้โดยตรงถึงร้อยละ 82.05 แต่ขณะที่ปรึกษาเห็นว่ามูลค่าจากการท่องเที่ยวและแหล่งนันทนาการ ไม่มีการกระจายผลประโยชน์ถึงชุมชน จึงเสนอว่าการตัดสินใจใช้ทรัพยากรในพื้นที่อย่างชาญฉลาดควรคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ที่มีผลประโยชน์โดยตรง

กับชุมชนในพื้นที่เป็นหลัก(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ,2549 , น. 29-34)

การพัฒนาาระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์(GIS) ตามแนวทางการสำรวจพื้นที่ชุ่มน้ำในเอเชีย (Asian Wetland Inventory: AWI) เป็นการดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญด้าน GIS จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

5.4.3 การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย

การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายครอบคลุมพื้นที่ตำบลโยนก และตำบลป่าสัก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย มีเนื้อที่รวมประมาณ 100 ตารางกิโลเมตร หรือ 6,300 ไร่ และครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยของราษฎร 12 หมู่บ้านที่เข้ามาใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย อย่างไรก็ตาม ในการวางแผน จะพิจารณาปัจจัยภายนอก (External Factor) ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำหนองหลวง และพื้นที่อื่นๆ ใกล้เคียงในจังหวัดเชียงราย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบต่อการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายด้วย เพื่อให้การจัดทำแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะทำงานวางแผน(Planning Working Group : PWG) ประมาณ 40 คน ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มผู้ใช้ทรัพยากร เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มประมง กลุ่มอนุรักษ์นก กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์(กระบือ) กลุ่มผู้หญิงหรือกลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย จัดทำขึ้นอย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงราย โดยเนื้อหาของยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ เป้าหมาย พันธกิจ และวัตถุประสงค์ ในระยะเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2547 – 2551) แนวทางมาตรการและตัวชี้วัด เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงานประจำปี

การจัดทำยุทธศาสตร์ ใช้หลักการที่สำคัญ 4 หลักการ คือ 1. การจัดการเชิงระบบนิเวศ 2. การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาดตามข้อเสนอแนะของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 3. การวางแผนโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและ 4. การป้องกันไว้ก่อน

ในขั้นตอนของการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลของการศึกษาลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย และการประเมินชุมชนแบบมีส่วนร่วม พบว่า

ในปัจจุบันพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายประสบปัญหาหลายประการ ที่จะส่งผลต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำอย่างยั่งยืนในอนาคต ได้แก่

- ปัญหาปริมาณน้ำในหนองบงคายมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ
- ปัญหาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย และพื้นที่ลุ่มน้ำรอบพื้นที่ชุ่มน้ำเสื่อมโทรมลง

- ปัญหาด้านการจัดการ และการคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางของอนุสัญญาแรมซาร์ และแม้ว่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่าฯ ตั้งอยู่ในพื้นที่สาธารณะ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ต่างๆ ในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการจัดการน้อยมาก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

- ปัญหาประชาชนและผู้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย ขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับคุณค่า และบทบาทหน้าที่อย่างบูรณาการของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในขั้นตอนการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“หนองบงคาย มีนกหลากหลาย ผุงปลามากมาย น้ำใสบริสุทธิ์ เพิ่มพูนป่าไม้เขียวขจีเป็นที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ พืชกษัตริย์สิ่งแวดล้อม ชาวประชาพร้อมรัฐร่วมรักสามัคคี พัฒนาฟื้นฟู นำสู่การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน”

ภายใต้วิสัยทัศน์ดังกล่าว ได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนไว้ 5 ประการ คือ

- เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการจัดการน้ำและพัฒนาเครือข่ายผู้ใช้น้ำ ให้มีปริมาณน้ำตามสมรรถนะของพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่เพียงพอต่อความต้องการในอนาคต

- เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย และพื้นที่ลุ่มน้ำรอบทะเลสาบ ให้สามารถดำรงคุณค่า และบทบาทได้อย่างสมบูรณ์ในฐานะที่อยู่อาศัยของปลาและนกอพยพ

- เพื่อลดปริมาณสารเคมี สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำจากกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย ซึ่งจะทำให้น้ำในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายมีคุณภาพสูงกว่ามาตรฐานของประเทศไทย เพื่อการใช้สอยในครัวเรือน และเหมาะแก่การดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตในน้ำ

- เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการป้องกัน และการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย ให้มีกลไกการจัดการและการป้องกันพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางของอนุสัญญาแรมซาร์

- เพื่อให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์และเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่ราษฎร เกษตรกร และเยาวชนให้เข้าใจถึงความสำคัญของระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์ รวมทั้งชนิดพันธุ์พืชและสัตว์ที่ควรค่าแก่การสงวน และอนุรักษ์ตามแนวทางของอนุสัญญาแรมซาร์ ซึ่งจะทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคายมีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และมีการกระจายผลประโยชน์ในพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างเป็นธรรม

ในขั้นตอนการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ด้วยการใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อแสดงคุณลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ พบว่า มีความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ใน 2 เรื่อง

เรื่องแรก คือ ชาวบ้านจากตำบลป่าสัก ซึ่งอาศัยอยู่เหนือน้ำ และมีอาชีพหลักในการจับปลาและทำไร่ ที่ต้องการรักษาน้ำในทะเลสาบเพื่อเป็นแหล่งจับปลา แต่ประชาชนตำบลโยนก ที่อาศัยอยู่ท้ายน้ำ ต้องการน้ำเพื่อทำการเกษตร โครงการ MPW ได้อำนวยความสะดวกในการจัดประชุมระหว่างชาวบ้านทั้ง 2 ตำบล แล้วเชิญผู้แทนจากชลประทานจังหวัด และหัวหน้าเขตฯ มาเข้าร่วมประชุม ให้ข้อมูล และดำเนินการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในบางประเด็น จากนั้นก็เปิดให้มีการเจรจาแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยสันติวิธี ผลจากการเจรจา สรุปว่าประชาชนทั้ง 2 ตำบล จะร่วมกันจัดการปริมาณน้ำในเขื่อนให้เหมาะสมกับความต้องการของทั้ง 2 ฝ่าย และร่วมกันทำข้อตกลงการจัดการจัดสรรน้ำ ส่วนชลประทานจังหวัดร่วมกับเขตห้ามล่า และจะปรับปรุงระบบชลประทานที่มีสภาพทรุดโทรม เพื่อให้สามารถกักเก็บและเพิ่มปริมาณน้ำเพียงพอกับความ ต้องการ แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำโดยรวม

เรื่องที่สอง คือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวบ้านที่มักจะนำกระบือมาเลี้ยงในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำในฤดูหนาว กับกลุ่มคนรักนก ซึ่งเห็นว่า การเลี้ยงกระบือในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นการรบกวนถิ่นที่อยู่ของนก โดยเฉพาะในฤดูหนาว ทั้งนกอพยพและนกที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ การประชุมร่วมกัน ทำให้กลุ่มชาวบ้านที่เลี้ยงกระบือยินยอมที่จะพากระบือไปเลี้ยงที่อื่นในช่วงฤดูหนาว โดยทั้งสองกลุ่มได้ลงนามในข้อตกลงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นลายลักษณ์อักษร

การกำหนดเขตการจัดการและแนวทางการจัดการพื้นที่หนองบงคาย เป็นไปตามคำแนะนำของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ให้แบ่งเขตการจัดการเป็น 3 เขต ตามแนวทางของการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล (Man and Biosphere Reserve : MAB) ประกอบด้วย 1.เขตแกนกลาง (core zone) เป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่เปราะบาง เป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ผสมพันธุ์วางไข่ของนกและปลาที่หายาก 2.เขตกันชน (buffer zone) เป็นพื้นที่ที่อยู่รอบเขต

แกนกลาง อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ทางอ่อน หรือมีความสอดคล้องกับการอนุรักษ์ คุณลักษณะที่สำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น การท่องเที่ยว การศึกษา วิจัย การจับปลาในบางฤดูกาล เป็นต้น และอาจแบ่งเป็นเขตย่อยหากจำเป็น 3. เขตรอบนอก (transition zone) เป็นพื้นที่ที่เหลือในบริเวณพื้นที่วางแผนมีการใช้ประโยชน์ที่หลากหลาย หรือการใช้ประโยชน์อย่างเอนกประสงค์ เช่น เป็นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังคำนึงถึงประกาศผังเมืองรวมจังหวัดเชียงราย ทำให้คณะกรรมการหลักได้เห็นชอบให้แบ่งเขตการจัดการ ออกเป็น 3 เขตหลัก และ 8 เขตย่อยตามวัตถุประสงค์ของการแบ่งเขตและเจ้าของพื้นที่ ได้แก่

เขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (wetland protection zone) แบ่งออกเป็น 3 เขตย่อย ได้แก่ เขตคุ้มครอง (protection zone) เป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแรมซาร์ไซต์(Ramsar Site) และเป็นถิ่นที่อยู่ของปลาและนกน้ำ (waterfowl) เขตพิเศษเพื่ออนุรักษ์นกน้ำ (special water-bird conservation zone) เป็นพื้นที่ที่ครอบครองโดยเอกชน นอกพื้นที่แรมซาร์ไซต์ แต่เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ เขตพื้นที่อนุรักษ์น้ำ(water conservation zone) เป็นพื้นที่น้ำท่วมถึง ที่อยู่นอกเขตคุ้มครอง ซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำหรับการบริโภคในครัวเรือน การชลประทาน การประมง ตามข้อตกลงระหว่างกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์

เขตการใช้พื้นที่อย่างชาญฉลาด (wise use zone) เป็นพื้นที่ที่ชุมชนสามารถใช้ทำเกษตรกรรม หรือเลี้ยงสัตว์โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์ แบ่งออกเป็น 2 เขตย่อย ได้แก่ เขตพัฒนาเกษตรกรรมและสิ่งแวดล้อม (agricultural –eco development) เป็นพื้นที่ในบริเวณลุ่มน้ำ (catchments) ของเอกชนที่จะได้รับการเสริมสร้างความรู้ และสร้างความตระหนักให้ลดกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ เขตบริการและสันทนาการ(service and recreation zone) เป็นพื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและบริเวณรอบๆ ที่ควรจะถูกพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ หรือศูนย์การศึกษา(education center) เพื่อให้ความรู้และสร้างความตระหนักถึงคุณค่าพื้นที่ชุ่มน้ำและการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด

เขตใช้ประโยชน์อเนกประสงค์ (multiple use zone) เป็นพื้นที่นอกเหนือจาก 2 เขตข้างต้น แต่อยู่ในพื้นที่ 2 ตำบล และอยู่นอกลุ่มน้ำหนองบึงคาย รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ผังเมืองรวมต้องการให้เป็นเขตเกษตรกรรม ป่าชุมชน หรือเป็นที่พักอาศัย ในเขตนี้แบ่งเป็น 3 เขตย่อย ได้แก่ เขตคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน้ำและการประมง(water environmental quality protection and fishing zone) เขตชนบทและเกษตร-วัฒนธรรม (rural and agri-cultural zone) และเขตที่พักอาศัยที่เบาหนาแน่น(low density residential zone)

5.4.4. การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) และดำเนินโครงการ

แผนปฏิบัติการ(Action Plan) 5 ปี (พ.ศ. 2547 – 2551) ประกอบด้วยโครงการต่างๆ 46 โครงการ ที่สามารถจำแนกตามแหล่งงบประมาณได้ดังนี้

โครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากโครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ(MPW) หรือ DANIDA จำนวน 19 โครงการ งบประมาณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.75 โครงการที่เสนอขอ งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 11 โครงการ งบประมาณคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 3.18 โครงการที่เสนอขอของงบประมาณจากจังหวัดและรัฐบาล จำนวน 16 โครงการ งบประมาณคิดเป็น สัดส่วนร้อยละ 82.07

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบนำแผนไปปฏิบัติ ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ ทั้งจาก ส่วนกลาง และหน่วยงานในระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มอาสาสมัคร องค์กร พัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

หน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย สำนักงานและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย ชลประทานจังหวัด เชียงราย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเชียงราย ประมงจังหวัดเชียงราย สถานี พัฒนาที่ดินจังหวัดเชียงราย สำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงราย สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เชียงราย สำนักงานจังหวัดเชียงราย สำนักงานพัฒนาที่ดินจังหวัดเชียงราย สำนักงานส่งเสริม การเกษตรจังหวัดเชียงราย โรงเรียนในตำบลป่าสักและตำบลโยนก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก องค์การ บริหารส่วนตำบลโยนก

กลุ่มอาสาสมัคร ประกอบด้วย กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ กลุ่มเพื่อนนก อาสาสมัครพิทักษ์ ทะเลสาบหนองบงคาย

องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติ (Wetlands International)

คณะทำงานวางแผน ได้กำหนดเกณฑ์การจำแนกโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุน งบประมาณจากโครงการ MPW/ DANIDA งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ งบประมาณจากจังหวัดหรืองบประมาณรัฐบาลจากส่วนกลาง โดยเห็นว่า โครงการที่ควรเสนอ ขอรับงบประมาณจากโครงการ MPW/ DANIDA ได้แก่ โครงการเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการในปี พ.ศ.2547แต่ไม่มีเวลาพอที่จะของบประมาณจากรัฐบาล โครงการให้ความรู้เรื่องคุณค่าพื้นที่ชุ่มน้ำ

และการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด โครงการเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับประชาชนในท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม

ส่วนโครงการที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน โครงการที่ใช้งบประมาณจำกัด โครงการที่เป็นบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนโครงการที่มีขอบเขตของผลกระทบมากกว่าพื้นที่ตำบลป่าสักและตำบลโยนก หรือปัญหาที่อาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ที่เกินขีดความสามารถของทั้ง 2 ตำบลจะจัดการได้ จะเป็นโครงการที่จะเสนอขอรับการสนับสนุนจากจังหวัด หรือส่วนกลาง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549 ; Youngyut Trisurat, 2006)

ตัวอย่างกิจกรรมที่เป็นความคิดริเริ่มของพื้นที่(โครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ, 2550)²⁴ ได้แก่

1.การอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ที่น่าสนใจ เช่น การก่อตั้งกลุ่มประมงทะเลสาบเชียงแสน ตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2546 โดยชาวประมงจากบ้านกู่เต้า บ้านดอยจัน บ้านสันตันเปา บ้านปางหมดปวง บ้านดอยคำ และบ้านดอยศรีแก้ว และหมู่บ้านใกล้เคียงจากเขตอำเภอแม่จัน ร่วมกันกำหนดแนวเขตอนุรักษ์ทรัพยากรประมง โดยเป็นการกำหนดแนวเขตร่วมกันระหว่างกลุ่มประมง และโครงการบ้านปลาพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย เพื่อให้เป็นแหล่งรวมพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ปลา พร้อมทั้งประกาศให้บริเวณพื้นที่บ้านปลา เป็นเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำของชุมชน เป็นต้น

2.โครงการด้านการเกษตร ด้วยการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ชีวภาพจากหอยเชอรี่ เป็นความริเริ่มของกลุ่มปุ๋ยชีวภาพที่จัดตั้งขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 สมาชิกประกอบด้วยเกษตรกรจาก 15 หมู่บ้าน

3.สนับสนุนการก่อตั้งกลุ่มเพื่อนนก ในปี พ.ศ.2547 และกิจกรรมของกลุ่ม เช่น จัดทำคู่มือดูนก ฝึกอบรมมัคคุเทศก์อาสาสมัคร แลกเปลี่ยนประสบการณ์กับกลุ่มอื่นๆ ในพื้นที่ชุ่มน้ำและนอกพื้นที่ เป็นต้น

4.การพัฒนาคู่มือและหลักสูตรการเรียนการสอน เกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีคู่มือและหลักสูตรท้องถิ่น สำหรับการเรียนการสอนเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ในปี พ.ศ. 2547 และใช้เป็นแนวทางการเรียนการสอนใน 6 โรงเรียนในพื้นที่ หลักสูตรท้องถิ่น เป็นส่วน

²⁴ เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

สำคัญที่จะช่วยสร้างจิตสำนึก และให้ตระหนักถึงคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำแก่เยาวชนในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลต่อการอนุรักษ์และใช้พื้นที่ชุ่มน้ำในอนาคต

5.5 พื้นที่นําร่อง : พื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ จังหวัดกระบี่



Figure 2 Ramsar Site Boundary and Administrative Area

พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ มีความยาวประมาณ 31 กิโลเมตร และมีความกว้างประมาณ 20 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 21,299 เฮกเตอร์ (212.99 ตารางกิโลเมตร) สภาพพื้นที่โดยทั่วไป เป็นที่ราบต่ำชายฝั่งทะเล ทอดตัวยาวตามแนวชายฝั่งทะเล จากทิศตะวันตกเฉียงใต้ โดยมีถนนเป็นเส้นแบ่งขอบเขต ด้านทิศตะวันตกครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่สุสานหอย 75 ล้านปี เขตฝั่งเมืองรวมกระบี่ ป่าชายเลน หาดเลน หาดทราย ลำคลองน้อยใหญ่หน้าเมืองกระบี่ และมีภูเขา

โดดที่มีความสูงไม่มาก ปรากฏอยู่เป็นแห่งๆ จนถึงแหล่งหญ้าทะเลผืนใหญ่ บริเวณเกาะศรีบอยา ซึ่งอยู่ทางด้านตะวันออกเฉียงใต้ของพื้นที่

5.5.1 ขอบเขตโครงการ

พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ลำดับที่ 1100 ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar List) มีเนื้อที่ 133,120 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่สุสานหอย 75 ล้านปี เขตผังเมืองรวมกระบี่ ป่าชายเลน หาดเลน หาดทราย ลำคลองน้อยใหญ่หน้าเมืองกระบี่ จนถึงป่าชายเลนและแหล่งหญ้าทะเลผืนใหญ่ในบริเวณเกาะศรีบอยา ป่าชายเลนปากแม่น้ำกระบี่ มีสภาพสมบูรณ์และสวยงาม พบนกอพยพและนกชายเลนถึง 221 ชนิด และสัตว์น้ำมากมายหลายชนิด รวมทั้งพะยูน ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์หายาก ใกล้สูญพันธุ์ของประเทศไทย ปากแม่น้ำกระบี่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีการผสมผสานกันระหว่างเมืองและธรรมชาติ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมสูง (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 254 ก, น. 25)

ปากแม่น้ำกระบี่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ แรมซาร์ไซต์ (Ramsar Site) ตั้งอยู่ในพื้นที่ 2 อำเภอ คือ อำเภอเมืองกระบี่และอำเภอเหนือคลอง ครอบคลุมพื้นที่ 8 ตำบล ได้แก่ ไล่โท่ กระบี่น้อย คลองประสงค์ เหนือคลอง คลองเขม่า ตลิ่งชัน คลองขนาน และศรีบอยา จึงครอบคลุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง เทศบาลตำบลเหนือคลอง และเทศบาลเมืองกระบี่ รวม 34 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งหมดประมาณ 50,096 คน หรือประมาณ 12,852 ครัวเรือน (จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน กชช .2ค ปี พ.ศ. 2546) โดยประชาชนได้เข้ามาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อการจับสัตว์น้ำ การใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และกิจกรรมอื่น ๆ ในการดำรงชีวิตประจำวัน

5.5.2 การดำเนินกิจกรรมโครงการ

การดำเนินโครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ เป็นประสานงาน โดยองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ดำเนินการกิจกรรมด้านข้อมูล และสนับสนุนกระบวนการ

วางแผนโดยคณะที่ปรึกษาจากส่วนกลางและต่างประเทศ²⁵ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , 2549 ค.)

5.5.3 การวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่

กิจกรรมที่ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2544-2547 ประกอบด้วย การรณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในพื้นที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และผู้มีส่วนได้-เสีย การเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ ส่วนกิจกรรมที่ดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2548-2549 ได้แก่ การแปลงยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ ไปสู่แผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ.2548 และแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ.2549

1. การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยคณะที่ปรึกษาจากส่วนกลางและต่างประเทศ ประกอบด้วย

- การสำรวจลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ พบว่า พื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ ประกอบด้วยระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำหลายประเภท ที่มีคุณค่าทั้งทางนิเวศวิทยาและภูมิทัศน์ ได้แก่ ป่าชายเลน แหล่งหญ้าทะเล ที่ราบหาดทรายน้ำขึ้นถึงและพื้นที่พักอาศัยของนก ป่าพรุชายฝั่ง เทือกเขาหินปูน สุสานหอยอายุ 75 ล้านปี นอกจากนี้ยังรวมถึงการศึกษาถึงลักษณะทางกายภาพ ซึ่งประกอบด้วย สภาพภูมิอากาศ สภาพทางอุทกวิทยา สภาพทางธรณีสิ่งแวดล้อม สภาพทางปฐพีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ชุ่มน้ำ ทั้งด้านพรรณพืช ได้แก่ ป่าชายเลน ป่าเสม็ด ป่าชายหาด ป่าเขาหินปูน พื้นที่เกษตรกรรม และแหล่งหญ้าทะเล ด้านพันธุ์สัตว์ ได้แก่ นก สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมในทะเล สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมบนบก สัตว์เลื้อยคลาน สัตว์สะเทือนน้ำสะเทือนบก สัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง และชนิดพันธุ์สัตว์ที่มีความสำคัญในด้านการอนุรักษ์

²⁵ สุราณี ภูสุวรรณ ผู้ประสานงานโครงการ John Howes นักนิเวศวิทยา (MPW Project Ecologist) เพ็ญพร เจนการกิจ (economic valuation) ยงยุทธ ไตรสุรัตน์ (GIS) นิคม ภูสกุลสุข และคณะ (PRA)

- การประเมินชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Rural Appraisal : PRA) โดยจัดให้มีเวทีสาธารณะในระดับเทศบาลตำบล ใน 8 ตำบล โดยมีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเพื่อขอให้ชาวบ้านในพื้นที่ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสังคม เศรษฐกิจ วิถีชีวิต วัฒนธรรม การสำรวจทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ การใช้ประโยชน์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่

- การวิเคราะห์คุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศไทย ที่ครอบคลุมแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ป่าชายเลน ป่าชายหาด ปะการัง แหล่งหญ้าทะเลแหล่งที่พักของนกอพยพและนกประจำถิ่น แหล่งประมงและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น หาดเลน ชายหาด และเขาหินปูน เป็นต้น ซึ่งเป็นฐานทรัพยากรที่สร้างอาชีพและรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่ในปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญเหล่านี้กำลังถูกคุกคาม และประสบปัญหาหลายประการ ซึ่งจะมีผลต่อความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งต่อเศรษฐกิจ และสังคมของประชาชนในพื้นที่

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของปากแม่น้ำกระบี่ ใช้หลักการพิจารณาคุณค่าประโยชน์เชิงนิเวศหลักๆ ที่เกิดกับชุมชน และประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นมูลค่าที่เกิดจากการใช้ (use value) ซึ่งมีความชัดเจนและคำนวณได้จากข้อมูลภาคสนาม ในขณะที่การประเมินมูลค่าจากการเผื่อจะใช้และมูลค่าจากการไม่ได้ใช้ อาศัยการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ในด้านต่างๆ โดยจำแนกออกเป็น มูลค่าจากการใช้โดยตรง ได้แก่ การใช้ประโยชน์เชิงนันทนาการ มีมูลค่า 357,156 ล้านบาท/ปี ทำนากุ้ง มูลค่า 28,339,080 บาท/ปี การเลี้ยงปลาในกระชัง มีมูลค่า 5,242,743 บาท การเก็บใช้ทรัพยากรโดยตรง มีมูลค่ารวม 52,845,975 บาท/ปี และการใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมการเกษตร มีมูลค่า 13,336,580 บาท/ปี จากการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า มูลค่าจากการใช้โดยตรง คิดเป็นร้อยละ 87 และการใช้ประโยชน์ในเชิงนันทนาการ ก่อให้เกิดมูลค่าสุทธิสูงสุด แต่เป็นมูลค่าที่เกิดประโยชน์ต่อชุมชนในพื้นที่เพียงส่วนหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดต่อนักท่องเที่ยว อันดับต่อมา คือ การเก็บใช้ทรัพยากรโดยตรงและการทำประมง ซึ่งทั้งสองรายการ เป็นคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เกิดกับชุมชนในท้องถิ่นเป็นหลัก นักเศรษฐศาสตร์เสนอว่า ในการตัดสินใจใช้ประโยชน์ของพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด ควรคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับชุมชนในพื้นที่

2.กระบวนการจัดทำแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่

ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ได้แก่

2.1 การนิยามประเด็นปัญหาการจัดการพื้นที่ โดยจำแนกออกเป็นองค์ประกอบด้านกายภาพ ชีวภาพ ฟิสิกส์ - เคมี การจัดการและการใช้ประโยชน์ โดยคณะทำงานวางแผนหลักสรุปว่า พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่มีปัญหา 3 ประเด็นหลัก คือ 1. ปัญหาพื้นที่ป่าชายเลนมีจำนวนลดลงและมีระบบนิเวศที่เสื่อมโทรมลง 2. ปัญหาที่เกิดจากผลกระทบจากกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะการเติบโตของการท่องเที่ยว การขยายตัวของชุมชนเมือง การบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำบริเวณทุ่งขนุนปาน ซึ่งเป็นแหล่งน้ำจืดขนาดใหญ่และสำคัญต่อการดำรงชีวิตของชุมชนในพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ เพื่อปลูกปาล์มน้ำมัน และ 3. ปัญหาความสามารถและข้อจำกัดในด้านจัดการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่า บทบาท หน้าที่ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างบูรณาการและชาญฉลาดตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

2.2 การแก้ปัญหาความขัดแย้งและกำหนดเขตการจัดการ

ในการจัดการทำเขตการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ ได้นำแนวคิดการแบ่งเขตการจัดการของพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามข้อเสนอแนะของอนุสัญญาแรมซาร์ และหลักความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐาน เช่น ระบบนิเวศ การพัฒนาอย่างยั่งยืน การมีส่วนร่วม การแก้ปัญหาของพื้นที่ หลักการจัดการอย่างถูกต้องเหมาะสม และหลักการมองภาพในระยะยาว เป็นต้น พร้อมทั้งพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำแม่น้ำกระบี่และเป้าหมายของยุทธศาสตร์ฯ ไปพร้อมกัน โดยจากการประชุมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ทั้งจากตัวแทนภาคประชาชน หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีมติให้แบ่งเขตการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ เป็น 3 เขตหลัก ได้แก่

- เขตนํ้าขึ้นลงใกล้ชายฝั่งทะเล (Inter Tidal Zone) เป็นพื้นที่ป่าชายเลนและหาดเลน ซึ่งเป็นแหล่งผสมพันธุ์วางไข่ ที่อยู่อาศัยและอาหารของนกอพยพและปลา และพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 26.48 โดยในเขตนํ้าขึ้นลงแบ่งออกเป็น 5 เขตย่อย ได้แก่ เขตสงวนและอนุรักษ์พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ เขตพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (ร้อยละ 0.29) เขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ประมงพื้นบ้านและอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยของนกอพยพ (ร้อยละ 10.17) เขตแหล่งน้ำจืดเพื่อการอุปโภคบริโภค และเกษตรกรรม (ร้อยละ 8.33) และเขตอนุรักษ์แหล่งหญ้าทะเลและสัตว์น้ำ (ร้อยละ 2.15)

- เขตบริเวณน้ำตื้น (Sub Tidal Zone) เป็นพื้นที่เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้บริการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 29.11

- เขตเกษตรกรรมและชุมชนเมือง (Agriculture and Urban Zone) เป็นพื้นที่รอบนอกพื้นที่ป่าชายเลน ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และชุมชนเมือง คิดเป็นพื้นที่ร้อยละ 44.41

2.3 การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะ

การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะ ใช้หลักการความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วย การจัดการเชิงระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด การวางแผนโดยกระบวนการมีส่วนร่วม เน้นการแก้ปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำ การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำจากข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม การมองภาพในระยะยาว นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะ ยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาลำปางจังหวัดกระเปาะ และยุทธศาสตร์การพัฒนารองการบริหารส่วนจังหวัดกระเปาะ

วิสัยทัศน์ เป้าหมายและวัตถุประสงค์

ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะ ได้กำหนดวิสัยทัศน์สำหรับพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะ เพื่อให้เป็น

“ศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศระดับโลก แหล่งทรัพยากรธรรมชาติงดงามอย่างยั่งยืน”

โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญ คือ ให้มีระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะที่สามารถดำรงคุณค่า บทบาทของพื้นที่ชุ่มน้ำแบบบูรณาการ และชาญฉลาดตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่สำคัญของโลก มีกลไกการจัดการและใช้ประโยชน์พื้นที่โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

5.5.4 การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) และดำเนินโครงการ

การกำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะ ประกอบด้วย มาตรการต่างๆ 7 มาตรการ 40 โครงการ ได้แก่ 1.อนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำ

2.เสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ฟูและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 3.ส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศเพื่อเสริมสร้างคุณค่า และรักษาความงามของพื้นที่ชุ่มน้ำ ให้สอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 4.เสริมสร้างขีดความสามารถและประสิทธิภาพของภาคเอกชนและผู้ประกอบการให้มีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 5.เสริมสร้างประสิทธิภาพและกลไกการปฏิบัติงานตามนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำ 6. จัดการ ควบคุมและลดผลกระทบจากกิจกรรมการพัฒนาและการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีต่อระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ 7.รณรงค์ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับคุณค่า ความสำคัญและบทบาทของระบบนิเวศ ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนท้องถิ่น

หน่วยงานรับผิดชอบหลักตามยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดกระบี่ สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดกระบี่ ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่ สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 26 สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 27 สถาบันพัฒนาที่ดินจังหวัดกระบี่ สถานีวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จังหวัดภูเก็ต สำนักงานประมงจังหวัดกระบี่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ สำนักงานจังหวัดกระบี่ สำนักงานบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 19 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกระบี่

ภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมอุตสาหกรรมจังหวัดกระบี่ สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่ สมาคมโรงแรมจังหวัดกระบี่ หอการค้าจังหวัดกระบี่

สถาบันการศึกษา ได้แก่ สถาบันทรัพยากรชายฝั่ง มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง

3.การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีและนำไปปฏิบัติ เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการในระหว่างปี พ.ศ.2548-2549 โดยในปี พ.ศ. 2548 ได้นำแผนปฏิบัติการไปดำเนินการ จำนวน 44 กิจกรรม โดยในปี พ.ศ.2548 ดำเนินการไป จำนวน 13 กิจกรรม งบประมาณทั้งสิ้น 2,935,505 บาท และในปี พ.ศ. 2549 จำนวน 31 กิจกรรม งบประมาณจำนวน 7,221,919 บาท ซึ่งหากพิจารณาจากกิจกรรมต่างๆ พบว่า กิจกรรมที่ดำเนินการมากที่สุด มี 10 กิจกรรม หรือร้อยละ 23

เป็นกิจกรรมในลักษณะเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549 ค)

ตัวอย่างกิจกรรมที่คิดริเริ่มจากโครงการ ((โครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ, 2550)²⁶ ประกอบด้วย

1. จัดตั้งธนาคารขยะ ตำบลคลองประสงค์ เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มคนขับเรือหน้าเมืองกระบี่ รวมตัวเป็นกลุ่มเรือจ้าง และปรึกษากับสมาชิกบ้านเกาะกลาง ตำบลคลองประสงค์ เพื่อก่อตั้งธนาคารขยะเพื่อสร้างจิตสำนึกในการคัดแยกขยะ และรักษาสิ่งแวดล้อม

2. โครงการเลี้ยงปูทะเลในป่าชายเลน เกิดขึ้นจากเวทีชุมชนบริเวณบ้านหลังดา หมู่ที่ 2 ตำบลตลิ่งชัน อำเภอเหนือคลอง เป็นโครงการที่ช่วยพัฒนาชุมชนและประชาชนในพื้นที่ และทางเลือกให้ชุมชนรักษาป่าชายเลน

3. โครงการฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน เป็นความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตลิ่งชัน สถานีพัฒนาป่าชายเลน และเครือข่ายประชาชนอาสาสมัครพิทักษ์ป่าชายเลน

4. สะพานแห่งการเรียนรู้ จัดทำทางเดิน และป้ายการเรียนรู้บริเวณที่ตั้งสถานีพัฒนาพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ 27 ป่าชายเลนคลองท่าแดง เขตเทศบาลเมืองกระบี่ และบริเวณป่าชายเลนของเกาะศรีบอยา เขตอำเภอเหนือคลอง เพื่อใช้เป็นแหล่งเรียนรู้ระบบนิเวศป่าชายเลนของนักเรียนนักศึกษา และประชาชนทั่วไป

5. หลักสูตรท้องถิ่นสาระวิทยาศาสตร์แหล่งเรียนรู้ป่าชายเลน และหญ้าทะเล จัดทำโดยโครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ร่วมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ และมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต โดยทั้ง 2 หลักสูตร จะนำไปใช้ในการเรียนการสอน ในทุกโรงเรียนของจังหวัดกระบี่

²⁶ เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการในวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

5.6 กรณีศึกษา และข้อค้นพบ : ภาควิชาปฏิบัติการของวาทกรรม (discursive practice)

5.6.1 ข้อค้นพบ

จากโครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ : การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ มีข้อสรุป ดังนี้

1. มีการนำรูปแบบการบริหารงานแบบเอกชนมาใช้ในการดำเนินโครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของโครงการภายใต้การกำกับของหัวหน้าที่ปรึกษาทางเทคนิค (Chief Technical Advisor: CTA) และกำกับนโยบายโดยคณะกรรมการกำกับโครงการ(Project Steering Committee : PSC)

2. ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของโครงการ กำหนดให้มีการประสานงานทั้งแนวดิ่ง (ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น) และการทำงานในลักษณะเครือข่าย หรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐ

3. การดำเนินกิจกรรมในโครงการนำร่อง กำหนดให้ใช้ความรู้นโยบายของผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ความรู้วิทยาศาสตร์ ความรู้เศรษฐศาสตร์ โดยเป็นความรู้ที่ผลิตขึ้นโดยอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในรูปของคู่มือ แนวทางดำเนินการ ได้แก่ แนวทางประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Valuation of Wetland : A Guide for Policy Maker and Planner ,1997) คู่มือการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม(New Guideline for management planning for Ramsar site and other wetlands ,2003) คู่มือการสำรวจและจัดทำคุณลักษณะเชิงนิเวศวิทยาตามคู่มือของ Asia Wetland Inventory(AWI) ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำให้ความเห็นชอบเมื่อปี 2002 แนวทางการแบ่งพื้นที่การจัดการ(management zone) ตามแนวทางของการจัดการพื้นที่สงวนชีวมณฑล(Man and Biosphere Reserve)

4. การมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำในพื้นที่นำร่อง เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนในการดำเนินงาน กิจกรรม และความรู้นโยบาย ที่เหมือนกันภายใต้ข้อกำหนดโครงการ (Term of Reference) ที่กำหนดโดย CTA การออกแบบโครงสร้างองค์กร และตัวแบบกระบวนการวางแผนการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ในพื้นที่นำร่อง 2 พื้นที่ ภายใต้โครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ :การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ มีลักษณะสำคัญ คือ

-มีลักษณะการประสานระหว่างหน่วยงานระดับนโยบาย และการจัดการในพื้นที่ และการประสานระหว่างหน่วยงาน (cross sectoral) (แผนภาพที่ 5.1)

-องค์กรการวางแผนในกระบวนการวางแผนในพื้นที่ชุ่มน้ำ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสีย ทั้งในฐานะผู้กำหนดนโยบาย และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ภายใต้การสนับสนุนของผู้เชี่ยวชาญ ในฐานะวิทยากรกระบวนการ (facilitator)

-กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการ ที่เริ่มตั้งแต่การสำรวจข้อมูล จนถึงการนำไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผลและปรับแผน

หากพิจารณาในเชิงกระบวนการนโยบาย (policy process) กระบวนการวางแผน และจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม ได้สร้างพื้นที่การเมือง (political space) เพื่อให้สังคมเรียนรู้ร่วมกัน (social learning) เกี่ยวกับปัญหาในชุมชนของตนเอง เช่น กิจกรรมการประเมินชุมชนแบบมีส่วนร่วม เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่เจ้าหน้าที่รัฐและชุมชน จะเจรจา พูดคุย เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง เช่น กรณีความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มประมง ในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย ที่กลุ่มประมงยอมรับข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือ และไม่จับปลาในพื้นที่หวงห้าม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นพื้นที่ทางการเมืองให้กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งกัน ได้ต่อรองเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงกระบือ กับกลุ่มอนุรักษ์นก ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ของพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย เป็นต้น

กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ยังเปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือประชาชนธรรมดา ที่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม หรือเครือข่าย สามารถมีอำนาจหน้าที่ในการนำแผนงาน โครงการที่ฝ่ายต่างๆ ร่วมกันกำหนดขึ้นไปปฏิบัติ กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งงบประมาณของรัฐ และใช้อำนาจร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังที่ได้ยกตัวอย่างแล้ว ในกิจกรรมที่กลุ่มต่างๆ ดำเนินการในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงของสาระนโยบาย (policy content) จะพบว่า กระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบนโยบายจากระดับบน-ล่าง (Top-down planning) ดังที่กล่าวแล้ว โดยเฉพาะกิจกรรมของกระบวนการวางแผนจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแบบมีส่วนร่วม ที่เริ่มจากการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ การแก้ปัญหาความขัดแย้งและกำหนดเขตการจัดการ หลักการในการกำหนดแผน

และโครงการ ล้วนแต่อยู่ภายใต้แนวทางการดำเนินงานของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือ แนวทางที่อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำให้ความเห็นชอบ ผลผลิตของกระบวนการนโยบาย ในรูปของยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ จึงไม่ใช่ความริเริ่มของท้องถิ่น แต่เป็นแผนการจัดการพื้นที่ภายใต้ คู่มือ แนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่มีผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ นักวิทยาศาสตร์ และนัก เศรษฐศาสตร์ องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นตัวแสดงหลัก และความรู้เชิงเทคนิค ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ทางวิทยาศาสตร์ และความรู้เศรษฐศาสตร์ เป็นความรู้หลัก การจัดทำคู่มือการดำเนินการด้าน ต่างๆ หลังจากสิ้นสุดโครงการ จึงเป็นการผลิตซ้ำความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ และอำนาจของตัวแสดง ความรู้ หรือตัวแทนอำนาจที่นำความรู้ไปปฏิบัติ

5.6.2 ภาคปฏิบัติการของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

การวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ อำนาจของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ที่จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจ และ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ที่อยู่ใน ช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์ภายใต้ ฐานคิดของสำนักนิเวศวิทยาการเมืองที่เห็นว่า การกำหนดพื้นที่หนึ่งๆ ในสังคม เป็นแหล่งที่มาของ อำนาจ การกำหนดพื้นที่จึงเป็นการควบคุมสังคม ผ่านการควบคุมพื้นที่ ที่ส่งผลกระทบต่อ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือ ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจ การตัดสินใจและเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย ต้องไม่ใช่การ แสวงหามาตรฐานว่าสิ่งใด 'ถูก' หรือ'ผิด' หรือแสวงหาคำตอบที่ถูกต้อง (correct answer) แบบ หนึ่งๆ สำหรับการแก้ปัญหา หรือลดความขัดแย้ง แต่ต้องเป็นบรรลุมการตัดสินใจร่วมกันที่ผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นว่ายุติธรรมและสมเหตุสมผล (fair and reasonable)

ข้อค้นพบจากการศึกษาความเป็นมาของวาระนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ การปฏิบัติตาม พันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และโครงการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาแรมซาร์ : การจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ ในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัด เชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่ ชี้ให้เห็นอำนาจของการขับเคลื่อนวาทกรรม พื้นที่ชุ่มน้ำ และการขับเคลื่อนความรู้ในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ส่งผลให้เกิดกำหนดโครงสร้าง อำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจในบริบทการเมืองไทย สรุปได้ ดังนี้

1. การขับเคลื่อนวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยรัฐและหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง หรือ การที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในสมัยนั้น หยิบยกปัญหาพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นวาระ นโยบายระดับชาติ ในปี พ.ศ. 2536 เพื่อเตรียมการเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ประเทศไทยต้องกำหนดโครงสร้างองค์การบริหารจัดการ (administrative authority) ที่เป็นไปตาม ข้อกำหนดของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องกำหนดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติและ มาตรการทางกฎหมายที่จะจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่าง ประเทศ (Ramsar Site) ภายใต้กรอบนโยบาย (policy framework) ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (แผนภาพที่ 5.4)

1.1 โครงสร้างองค์การบริหารจัดการ (administrative authority)

การดำเนินงานตามพันธะกรณีของอนุสัญญาฯ ทำให้การจัดการพื้นที่ธรรมชาติใน ท้องถิ่น ที่ถูกจำแนกว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นพื้นที่ที่ต้องใช้ร่วมกัน ภายใต้ข้อตกลงชุดหนึ่ง (common regime) และต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบตัดข้ามพรมแดนรัฐชาติ (transnational governance)

โครงสร้างองค์การบริหาร มาตรการทางกฎหมายและการบริหาร นโยบายและ แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่สอดคล้องกับองค์การบริหารของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ ตัวแสดงการเมือง และตัวแสดงนโยบายที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำเพิ่มขึ้น และมีความหลากหลาย กล่าวคือ นอกจากจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ที่ไม่ได้จำกัดอยู่ที่ กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่ยังต้องเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาททั้งในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงการนำร่องพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำ กระบี่ จังหวัดกระบี่ ทำให้ตัวแสดงการเมือง และตัวแสดงนโยบายในการจัดการกับพื้นที่ธรรมชาติ ในท้องถิ่น ไม่ได้ถูกผูกขาด หรือจำกัดอยู่ที่บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่มีตัวแสดงที่ หลากหลาย เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วน ตำบล (อบต.) หรือเทศบาลตำบล ที่เป็นที่ตั้งของพื้นที่ชุ่มน้ำ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใน จังหวัดที่มีพื้นที่ชุ่มน้ำ สถาบันการศึกษาในพื้นที่ชุ่มน้ำ กลุ่มอาสาสมัครและเครือข่าย เช่น อาสาสมัครพิทักษ์ทะเลสาบหนองบงคาย กลุ่มเพื่อนนก เป็นต้น ภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด กระบี่ สมาคมท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดกระบี่ เป็นต้น

ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ คือ มีบทบาททั้งในระดับโลก ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น คือ หน่วยงานของรัฐจากส่วนกลาง เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ

ภายใต้โครงสร้างองค์การบริหารจัดการ ทำให้ผู้ริเริ่มนโยบาย (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมป่าไม้) มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย (มติคณะรัฐมนตรี 1 สิงหาคม พ.ศ. 2543) ที่จะจัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ(รวมถึงพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ) และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ²⁷ ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงอื่นๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือก่อให้เกิดข้อจำกัดทางเลือกนโยบาย (policy constraint) เช่น โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่วิถีชีวิตของชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่น เช่น กรณีชาวบ้านที่เคยเลี้ยงกระบือในพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย แต่ต้องเสียสละที่จะไม่ใช้พื้นที่ดังกล่าว ในช่วงฤดูหนาว เพื่อให้เป็นถิ่นที่อยู่ของนกอพยพ เป็นต้น

1.2 นโยบายและแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ กับผลกระทบต่อพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น การเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ประเทศไทยต้องกำหนดนโยบาย และแผนการจัดการพื้นที่ ตามกรอบนโยบาย (policy framework) และแนวทางที่อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำกำหนด โดยเฉพาะการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) เข้าไปไว้ในทำเนียบพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ(Ramsar List)

ในบทที่ 4 ของการวิจัยนี้ ชี้ให้เห็นว่า ภายใต้การเมืองและนโยบายแบบกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐและหน่วยงานของรัฐยังสามารถแทรกตัวเข้าไปในพื้นที่ท้องถิ่น และควบคุมประชาชนผ่านการกำหนดนโยบายของรัฐ ในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นมิติการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ (functional based approach) ของหน่วยงานต่างๆ มิติพื้นที่ (area based approach) เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือมิติการทำงานตามวาระนโยบายพิเศษ (agenda based approach) และภายใต้มิติต่างๆ ของนโยบายของรัฐที่ดำเนินการในท้องถิ่น ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบนโยบายการพัฒนาของแผนพัฒนาระดับชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี กรอบนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

²⁷ มติคณะรัฐมนตรี 1 สิงหาคม พ.ศ.2543 ภาคผนวก ค

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 20 ปี และนโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน ในฐานะวาระนโยบายแห่งชาติ (national agenda) ซึ่งเป็นผลจากการที่ประเทศไทยไปลงนามเป็นพันธกรณีในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสภาวะแวดล้อมและการพัฒนาในปี พ.ศ. 2545 (World Summit on Environment and Sustainable Development 2002)

กล่าวโดยสรุปว่า การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่น เป็นการนำนโยบายระดับชาติ มาปฏิบัติ โดยที่นโยบายระดับชาติดังกล่าว ถูกกำหนดขึ้นโดยวาระนโยบายระดับโลก

กรณีการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ ในฐานะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) ทำให้พื้นที่ดังกล่าว เป็นพื้นที่ที่รองรับและตอบสนองของวาระนโยบายระดับโลก นโยบายของประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนารอบองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

ตัวอย่างการแบ่งเขตการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย ในฐานะที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือแรมซาร์ไซต์(Ramsar Site) ออกเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ (wetland protection zone) เพื่อให้เป็นถิ่นที่อยู่ของปลาและนกน้ำ (waterfowl) และเขตพิเศษเพื่ออนุรักษ์นกน้ำ (special water-bird conservation zone)เขตพื้นที่อนุรักษ์น้ำ(water conservation zone)

กรณีพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ ที่ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่เครือข่ายอพยพเอเชีย ตะวันออก-ออสเตรเลีย ภายใต้การผลักดันของผู้เชี่ยวชาญและองค์การพัฒนาเอกชน ในคณะกรรมการเพื่อการอนุรักษ์นกน้ำอพยพภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Migration Waterbird Conservation Committee : MWCC) (ข่าวพื้นที่ชุ่มน้ำ ปีที่ 4 ฉบับที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2549, น. 1,7)

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) ยังต้องรองรับนโยบาย และแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ ที่กำหนดโดยคณะกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำระดับชาติ ซึ่งกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ และกำหนดกิจกรรมที่สามารถกระทำได้ หรือห้ามกระทำตามมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ(Ramsar site) ยังต้องรองรับนโยบายและแนวทางการพัฒนาระดับจังหวัด ทั้งยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย และยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ จังหวัดกระบี่จึงต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กรณี การกำหนดเขตการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย ยังต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวมจังหวัดเชียงรายด้วย

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ทำให้การจัดการพื้นที่ต้องคำนึงถึง ขอบเขตพื้นที่เชิงนิเวศวิทยา หรือขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Boundary) มากกว่าขอบเขตการปกครอง(administrative boundary) ทำให้การจัดการพื้นที่ต้อง ตัดข้ามขอบเขตการปกครอง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน เช่น กรณีพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย เป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลตำบลปาลัก และเทศบาล ตำบลโยนก กรณีพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเป๋ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เทศบาลตำบล 8 ตำบล จึงเป็นความ ร่วมมือของเทศบาลตำบลทั้ง 8 ตำบล ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่(อบจ.) เข้ามา มีบทบาทในฐานะผู้ประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และเป็นเหตุให้แผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ปากน้ำกระเป๋ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนารองการบริหารส่วนจังหวัดกระบี่(อบจ.) ด้วย

ภายใต้โครงสร้างองค์การบริหารจัดการ นโยบายและการบริหารจัดการพื้นที่ธรรมชาติจึงไม่ใช่ เรื่องรัฐกับสังคม หรือเรื่องของรัฐบาล(government) กับภาคประชาสังคมในระบบการเมืองไทย ที่ รัฐต้องกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เป็นรูปแบบที่ เรียกว่า การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก (global environmental governance) ที่หมายถึง กระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐ ที่รัฐบาลของประเทศต้องยอมรับกฎ กติกา ระเบียบต่างๆ ของ องค์การเหนือรัฐ(supranational organization) ควบคู่กับการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้า มามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น ทำให้ระบบการเมืองมีโครงสร้างสถาบันที่มี ลักษณะแตกย่อย กระจายตัวกระจาย รวมทั้งมีตัวแสดง หรือองค์การเข้ามาเกี่ยวข้องหลากหลายขึ้น

พื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่าง ประเทศ จึงเป็นการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ (wetland governance) ที่มีการผสมผสานรูปแบบ การบริหารจัดการไว้ด้วยกัน ทั้งการผสมผสานระหว่างตัวแสดง ที่ประกอบไปด้วย องค์การภาครัฐ องค์การนอกภาครัฐ ภาคประชาสังคม และการผสมผสานลำดับชั้นต่างๆ (scale) ของพื้นที่ ทั้งการ บริหารจัดการระดับโลก ระดับประเทศ และท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

2.การขับเคลื่อนความรู้ กับผลกระทบต่อกระบวนการประชาธิปไตยของความรู้ นโยบาย

กรณีวาระนโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ซึ่งให้เห็นว่า โครงการ ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศเพื่อ ดำเนินโครงการก่อนเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ และปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วย พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ผู้เชี่ยวชาญระดับโลก(global expert) เป็นตัวแสดงการเมืองที่มี

บทบาทสำคัญ ในการนิยามปัญหา นโยบาย และกำหนดนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ทำให้ความรู้ที่ใช้ในกิจกรรมต่างๆ เป็นความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ และความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนกิจกรรมการวางแผนของผู้เชี่ยวชาญ ส่งผลให้ผลผลิตของกระบวนการวางแผนการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย และพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระบี่ ไม่ได้มีความแตกต่างกัน ในความหมายว่าเป็นผลผลิตที่เกิดจากความรู้ และแนวทางในการจัดการพื้นที่ที่เหมือนกัน

การกำหนดพื้นที่ในสังคม เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงเป็นปฏิบัติการทางการเมือง (political action) ที่ทำให้พื้นที่ต่างๆ ในสังคม เป็นผลผลิตที่เป็นรูปธรรมของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (spatial relation as power relation) เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญ และความรู้ของผู้เชี่ยวชาญ มีอิทธิพลเหนือความรู้แบบอื่นๆ

หากพิจารณาจากตัวแสดงการเมือง และตัวแทนอำนาจที่ปฏิบัติการผ่านความรู้ (agent of knowledge) และความรู้ในการประกอบสร้างวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในทศวรรษที่ 1970 ซึ่งได้แก่ นักวิทยาศาสตร์กับความรู้วิทยาศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์กับความรู้เศรษฐศาสตร์ ในทศวรรษที่ 1990 รวมทั้งบทบาทขององค์การพัฒนาเอกชน ได้แก่ สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ (IUCN) ที่หยิบยกปัญหาพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศมาเป็นวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก อำนาจที่เกิดการกำหนดพื้นที่หนึ่งๆ คือ การทำให้ตัวแสดงเหล่านี้ เข้ามาเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่นที่เรียกว่า พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยความรู้ของผู้เชี่ยวชาญระดับโลก (global expert) ที่ปรากฏอยู่ในรูปของคู่มือ แนวทางการตัดสินใจนโยบาย ฯลฯ ถูกนำมาใช้เป็นความรู้นโยบาย ขณะที่ข้อมูลหรือผลผลิตที่ได้จากการเข้ามาดำเนินกิจกรรมในประเทศต่างๆ จะถูกนำไปใช้เป็นกรณีศึกษา (case studies) เพื่อผลิตซ้ำ (reproduction) คู่มือ หรือแนวทางการดำเนินการ (Guideline) ต่อไป

อำนาจหน้าที่ และอำนาจของรัฐที่จะจัดการกับพื้นที่ธรรมชาติ ที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงอยู่ภายใต้กรอบนโยบาย กฎเกณฑ์ หรือคุณค่า (value) ชุดหนึ่งๆ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ที่ผลิตขึ้น หรือกำหนดขึ้นโดยสถาบันหรือองค์กรเหนือชาติ (supranational or international institution)

นอกจากนั้น อำนาจที่เกิดจากการกำหนดพื้นที่ ยังปรากฏอยู่ในรูปอำนาจในการควบคุมสังคม ที่ปรากฏอยู่ภายใต้กติกา หรือระเบียบในการใช้พื้นที่ โดยที่การควบคุมสังคมไม่ได้

กระทำผ่านอำนาจเชิงบังคับ (coercive power) แต่กระทำผ่านอำนาจของความรู้(knowledge power) ทั้งในรูปของความรู้วิทยาศาสตร์ ในการนิยามพื้นที่ การใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศ(GIS) ในการจำแนกและจัดการพื้นที่ ที่ยากต่อการที่คนทั่วไปจะเข้าถึงและเข้าใจ

ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคนิควิทยาการต่างๆ จึงเป็นเทคนิควิทยาการของอำนาจแบบหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง เพราะการเมืองของผู้เชี่ยวชาญ (politics of expertise) คือ การทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป เห็นว่าแม้ว่าการกระจายอำนาจ และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความสำคัญ แต่ความรู้และกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญ และความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ และความรู้เชิงเทคนิค เป็นความรู้ที่สำคัญและจำเป็น เช่น การนำเสนอความสำคัญของระบบนิเวศ โดยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก (John Howes , MPW Project Ecologist) ในการประชุมเวทีสาธารณะ ในพื้นที่ชุ่มน้ำปากน้ำกระเปาะ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ด้วยภาษาอังกฤษ และพยายามตอกย้ำว่า ‘ข้อมูลระบบนิเวศ มีความสำคัญและมีความซับซ้อน’ รวมทั้งความเห็นของยุกธ ไตรสุรัตน์ ผู้เชี่ยวชาญด้าน GIS ของโครงการพื้นที่ชุ่มน้ำหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย ที่เสนอความเห็นในการประชุมระดับชาติว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำว่า ‘แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ แต่ข้อมูลด้านคุณลักษณะของระบบนิเวศที่จัดทำโดยนักวิทยาศาสตร์ มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลในการวางแผนที่ถูกต้อง(accurate data) และแสดงให้เห็นภาพทางเลือก(scenario options) ในการจัดการและใช้ประโยชน์’²⁸ หรือความเห็นของชวลิต วิทยานนท์ ผู้เชี่ยวชาญด้านประมง ที่อธิบายความหมายของ ‘การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน’ตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำว่า ‘การทำอะไรในพื้นที่ก็ได้ ยกเว้นการทำลาย... ส่วนคำว่า ‘การทำลาย’ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการวิจัย’²⁹ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่ต้องใช้เวลา และเงิน จึงเป็นข้ออ้างหรือคำอธิบายเพื่อหยิบยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งมาเป็นวาระนโยบาย กรณีการหยิบยกประเด็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มี

²⁸ บทคัดย่อ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องพื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศไทย :การจัดการพื้นที่อย่างยั่งยืน เพื่อเฉลิมฉลองในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงครองราชย์สมบัติ 60 ปี วันที่ 17-18 ตุลาคม 2549 ณ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

²⁹ ความเห็นในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วันที่ 25 มีนาคม 2545

ความสำคัญระหว่างประเทศ มาเป็นวาระนโยบาย เพื่อต้องการแหล่งทุนและเทคโนโลยี ในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เป็นการดำเนินนโยบายที่ไม่ตระหนักถึงอำนาจที่เกิดจากการกำหนดพื้นที่หนึ่งๆ ขึ้นในสังคม และไม่ตระหนักถึงอำนาจของความรู้ และอำนาจหรือการเมืองของผู้เชี่ยวชาญ(politics of expertise) ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อจำกัดของพัฒนาการประชาธิปไตย ในรูปของโครงสร้างอำนาจ นโยบายและความรู้ นโยบาย รวมทั้งกฎ และระเบียบในการใช้พื้นที่

