

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นในหลายกรณี และได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนและการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งไม่ให้ความสำคัญกับประชาชนในพื้นที่ ละเลยภูมิปัญญาชาวบ้านและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย สถานการณ์ดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่สามารถแก้ปัญหาให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายในการฟื้นฟู บูรณะ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหารจัดการระบบทรัพยากร เพื่อให้เกิดผลในภาคปฏิบัติ จึงให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาสู่การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคีการพัฒนาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ หน้าที่ การบำรุงรักษา และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อเสริมโอกาสและบทบาทขององค์กรชุมชนและท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

ลุ่มน้ำเลย เป็นลุ่มน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัดเลย มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ 3,891 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 34 ของพื้นที่บนเทือกเขาภูหลวง พื้นที่ส่วนบนของลุ่มน้ำครอบคลุมพื้นที่ตำบลเลยวังไสย์ ตำบลห้วยสีเสียด ตำบลแก่งศรีภูมิ ตำบลหนองคัน และตำบลภูหอ ในเขตอำเภอภูหลวง และตำบลเขาหลวง ตำบลหนองจี่ว ตำบลวังสะพุงและตำบลศรีสงคราม ในเขตอำเภอวังสะพุง มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูหลวง และบางส่วนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแหล่งพื้นที่ต้นน้ำลำธาร แม่น้ำเลยไหลผ่านอำเภอภูหลวง อำเภอวังสะพุง อำเภอเมืองเลย และไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่อำเภอเชียงคาน ประกอบด้วยลำน้ำสาขารวม 147 สาย

ในเขตอำเภอภูหลวง อำเภอวังสะพุง อำเภอเมืองเลย อำเภอเอราวัณ และพื้นที่บางส่วนของอำเภอหนองหิน อำเภอนาดูน และอำเภอเชียงคาน แม่น้ำเลยและลำน้ำสาขาที่ไหลผ่านชุมชนได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชนประมาณ 80 ชุมชน โดยนำไปใช้ประโยชน์ในด้านการเกษตร การประมง การอุปโภค บริโภค รวมทั้งด้านอุตสาหกรรม

จากลักษณะการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมต่อสภาพพื้นที่ต้นน้ำลำธาร รวมทั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและป่าอนุรักษ์ (หมายถึง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2) อันเนื่องมาจากความต้องการที่ดินทำกินของประชากรในพื้นที่และประชากรที่อพยพย้ายถิ่นมาจากที่อื่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนมือในการถือครองพื้นที่และการรุกป่าออกอย่างไม่สิ้นสุด ก่อให้เกิดวงจรกิจปัญหาที่สัมพันธ์กันระหว่างความยากจนและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม หากการทำลายสภาพแวดล้อมยังคงดำเนินไปเช่นปัจจุบัน อาจทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี 2540 จนเกิดการแย่งชิงน้ำระหว่างพื้นที่และสาขาการผลิตต่าง ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อวางแผนปฏิบัติการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวให้กลับสภาพที่สมบูรณ์ โดยยึดหลักการพัฒนายั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 กล่าวคือ

1) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและมูลนิธิมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาโดยการร่วมพัฒนาพลังสร้างสรรค์ (AIC หรือ Appreciation Influence Control)

2) เน้นกระบวนการพัฒนาที่มีบูรณาการ (Integrated) ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

3) แปลงแผนสู่การปฏิบัติด้วยระบบ A.F.P. (Area Function Participation : ระบบการจัดการพื้นที่ ภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วม)

อย่างไรก็ตาม เพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำเลยตอนบน โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอภูหลวง ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารของลุ่มน้ำดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาทรัพยากรระบบลุ่มน้ำเลยตอนบน ซึ่งประกอบด้วย

1) กรอบการพัฒนาทรัพยากรระบบลุ่มน้ำเลยตอนบน

2) แผนปฏิบัติการเร่งด่วนที่จะสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เพื่อเสนอแนะกิจกรรมต่อภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิและภาคประชาชนในพื้นที่ ทั้งด้านการตั้งถิ่นฐาน การจัดการใช้ประโยชน์พื้นที่ของประชากรในเขต

ป่าอนุรักษ์ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

1.2 วัตถุประสงค์

การดำเนินโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรลุ่มน้ำเลยตอนบน มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่อวางแผนพัฒนาระบบแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อการเกษตรและการอุปโภค บริโภค
- 2) เพื่อกำหนดเขตการใช้ที่ดินและเสนอแนะมาตรการให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การตั้งถิ่นฐานและการทำงานของประชาชนเป็นไปอย่างสอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศของพื้นที่
- 3) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการตั้งถิ่นฐานและกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศของพื้นที่ลุ่มน้ำ และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดจำนวนและกลุ่มของประชากร รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถตั้งถิ่นฐาน/ดำเนินการในพื้นที่ โดยส่งผลกระทบต่อระบบธรรมชาติและระบบนิเวศของลุ่มน้ำน้อยที่สุด
- 4) เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าของกิจกรรมที่ไม่ใช่เพื่อการเกษตรและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 5) เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมกับการเกษตร
- 6) เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาคุณภาพชีวิตและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น วัฒนธรรม ประเพณี
- 7) เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการเกษตรที่ยั่งยืนให้ครบวงจร เช่น การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและการฝึกอาชีพ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการศึกษา วิเคราะห์จากกรอบแนวทางการศึกษา จะมีประเด็นการศึกษา ดังนี้

- 1) สภาพทั่วไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกลุ่มน้ำเลยตอนบน เพื่อให้เห็นภาพของทรัพยากรที่มีอยู่ในลุ่มน้ำและสภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมในทัศนะของประชาชน หรือข้อมูลที่ทางราชการมีอยู่ในเบื้องต้น
- 2) การประเมินปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องประเมินโดยวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของทรัพยากรว่ามีศักยภาพหรือปริมาณอยู่เท่าใด ความต้องการใช้ทรัพยากร ปัญหาของการใช้ทรัพยากรและปัญหาสิ่งแวดล้อม แนวทางการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น
- 3) จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาทรัพยากรระบบลุ่มน้ำ โดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาของกลุ่มน้ำและให้เกิดการพัฒนาแบบยั่งยืน

1.4 ผลการวิจัยที่คาดว่าจะได้รับ

โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาทรัพยากรบริเวณลุ่มน้ำเลยตอนบน คาดว่าจะได้รับผลประโยชน์ ดังนี้

- 1) ประชาชนภายในลุ่มน้ำเลยตอนบนประมาณ 40,000 คน จะสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน
- 2) ลดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรของประชาชนทั้งระหว่างประชาชนกับประชาชน และประชาชนกับภาครัฐ
- 3) สามารถฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น
- 4) ป้องกันปัญหาของความเสื่อมโทรมหรือเสียหายของสภาพแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำ
- 5) เพื่อให้ได้แผนพัฒนาลุ่มน้ำที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมของจังหวัดเลย
- 6) หน่วยงานที่คาดว่าจะได้รับผลประโยชน์และการนำไปใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - 6.1) สำนักงานจังหวัดเลย กระทรวงมหาดไทย
 - 6.2) สำนักงานเกษตรจังหวัดเลย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - 6.3) พัฒนาการจังหวัดเลย
 - 6.4) อำเภอภูหลวง และเทศบาลวังสะพุง