กรมชลประทาน

โครงการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน: ณ โครงการอ่างเก็บน้ำดอยงู จังหวัดเชียงราย

กรมชลประทาน มีวิสัยทัศน์ คือ “เป็นองค์กรอัจฉริยะ ที่มุ่งสร้างความมั่นคงด้านน้ำ (Water Security) เพื่อเพิ่มคุณค่าการบริการ ภายในปี 2579” และมีพันธกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำและเพิ่มพื้นที่ชลประทานตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เกิดความสมดุล บริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้เพียงพอ ทั่วถึง และเป็นธรรม ดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำตามภารกิจอย่างเหมาะสม และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแหล่งน้ำ และการบริหารจัดการน้ำ

กรมชลประทานให้ความสำคัญกับการเปิดระบบราชการและทำงานแบบมีส่วนร่วมในระดับความร่วมมือ (Collaborative) โดยได้สมัครขอรับรางวัลเลิศรัฐ สาขาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประจำปี พ.ศ. 2561 ในประเภทรางวัลสัมฤทธิผลประชาชนมีส่วนร่วม (Effective Change) จากผลการดำเนินงานเกี่ยวกับ **“การบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ณ โครงการอ่างเก็บน้ำดอยงู อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย"**

จากนโยบายสู่การสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วม

กรมชลประทานให้ความสำคัญกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยกำหนดเป็นนโยบายหรือทิศทางการทำงานของกรมฯ ซึ่งปรากฏในแผนยุทธศาสตร์กรมชลประทาน 20 ปี (พ.ศ.2560-2579) ที่กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ การเสริมอำนาจประชาชนในระดับพื้นที่ การสร้างเครือข่าย และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการน้ำชลประทาน รวมทั้ง กำหนดแผนกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. 2558 – 2561 เพื่อเป็นกรอบการทำงานแบบมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน นอกจากนี้ *กรมฯ ได้จัดตั้งกองส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (เป็นหน่วยงานภายใน) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 เพื่อรับผิดชอบส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน* แบ่งหน่วยงานภายใน ได้แก่ ส่วนยุทธศาสตร์ ส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านพัฒนาแหล่งน้ำ ส่วนส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านบริหารจัดการน้ำ ส่วนจัดการข้อร้องเรียน และฝ่ายบริหารทั่วไป รวมทั้งการบริหารจัดการน้ำในระดับพื้นที่ได้กำหนดให้มีการทำงานแบบมีส่วนร่วม

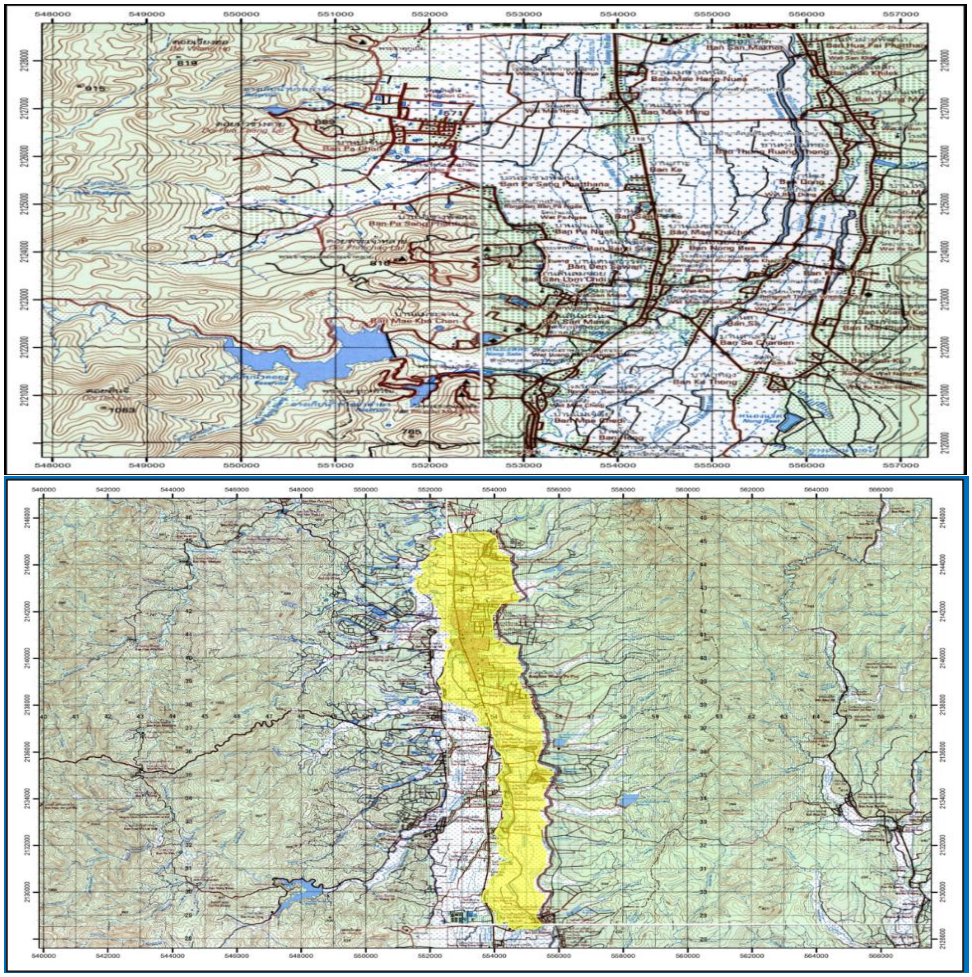
และเพื่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วม กรมฯ ได้พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่/บุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ โดยมีการอบรม/เวที เพื่อสร้างทักษะของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของกรมฯ ทั้งในส่วนกลางและในระดับพื้นที่ ให้มีความสามารถเป็นวิทยากรกระบวนการ หรือเป็น Facilitator ในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรผู้ใช้น้ำอย่างต่อเนื่อง รวมทั้ง มีการสื่อสารข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องผ่านกลไกที่หลากหลาย เช่น Website Facebook ตู้รับฟังความคิดเห็น สายด่วน 1460 เวทีประชาคมกลุ่มแกนนำผู้ใช้น้ำ ฯลฯ นอกจากนี้ ได้พัฒนาระบบ Mobile Application เพื่อใช้เป็นระบบจัดการข้อร้องเรียน และ*จัดทำคู่มือการจัดการข้อร้องเรียน* เพื่อเป็นแนวทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ของกรมฯ รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องไปใช้ในการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ต้นแบบความสำเร็จการส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดการน้ำของชุมชน: โครงการอ่างเก็บน้ำดอยงู อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย

อ่างเก็บน้ำดอยงูมีความจุอ่างเก็บน้ำ 7.366 ล้านลูกบาศก์เมตร ท้ายอ่างเก็บน้ำฯ มีลำน้ำแม่เจดีย์และลำน้ำแม่ลาว มีฝายเป็นระยะ ๆ จำนวน 4 ฝาย ต้นน้ำจะเป็นฝายบ้านชุ่มเมืองเย็น ส่วนปลายน้ำที่ไหลไปสมทบกับลำน้ำแม่ลาวจะเป็นฝายหนองหอย ฝายพ่อขุน และฝายโป่งนก ตามลำดับ

อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย เป็นพื้นที่เพาะปลูกซึ่งอยู่บนที่ราบและมีความสูงที่เหมาะสมในการเพาะปลูกพืชหลายชนิด ดังนั้น จึงมีความต้องการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวในปริมาณสูงสำหรับใช้ในการเพาะปลูก โดยเฉพาะในฤดูแล้ง พื้นที่เพาะปลูกต้องการน้ำมากถึง 11,000 ไร่ แต่ในพื้นที่อื่น ๆ จะใช้น้ำได้เพียง 6,000 – 7,000 ไร่เท่านั้น จึงทำให้เกิดการเปรียบเทียบถึงสิทธิในการใช้น้ำที่ไม่เท่าเทียมกัน เกิดความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมในการจัดการน้ำ และเป็นการสร้างเงื่อนไขหรือปัญหาในการบริหารงานภาครัฐ ที่ไม่สามารถจัดหาน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการของเกษตรกรและผู้ใช้น้ำได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำที่มีการแย่งชิงน้ำถึงขั้นทำร้ายร่างกายจนมีกรณีการเสียชีวิต เกิดความแตกแยกระหว่างชุมชนกับชุมชนจากปัญหาการแย่งน้ำใช้ จนนำไปสู่การประกาศภัยแล้งในพื้นที่ชลประทาน และยังพบสภาพปัญหา คือ พื้นที่กลางน้ำอย่างฝายหนองหอยและฝายพ่อขุน ต่างก็แย่งน้ำจากฝายโป่งนก ซึ่งอยู่ท้ายน้ำทำให้ไม่เคยได้รับน้ำ การใช้น้ำที่ไม่เคารพกติกา มีท่อผีลักลอบสูบน้ำคลองส่งน้ำมีสภาพรกรุงรังและมีการปลูกข้าวโพดในคลองและคันคลอง และมีการกั้นฝายชั่วคราวกักน้ำในลำน้ำนับสิบฝาย เรียกว่าต่างคนต่างมุ่งเอาน้ำโดยไม่คิดว่าคนอื่นจะขาดน้ำและได้รับผลกระทบ *ซึ่งหากปล่อยให้เกิดปัญหาเช่นนี้ต่อไป ในอนาคตอาจเกิดการแย่งชิงน้ำที่ดุเดือดในพื้นที่โครงการอ่างเก็บน้ำดอยงูอย่างแน่นอน*



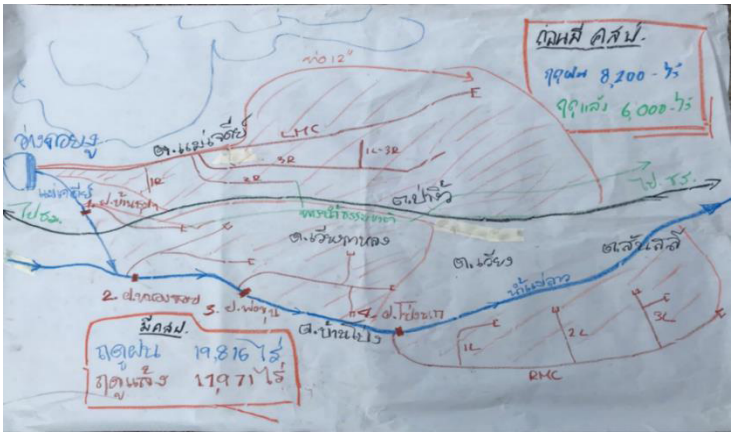
แผนที่แสดงขอบเขตการส่งน้ำ

เพื่อเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความร่วมมือ ที่มีความเอื้ออาทรต่อกันของชุมชนในพื้นที่ กรมชลประทาน ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการน้ำ โดยประยุกต์ใช้รูปแบบงานวิจัยเพื่อท้องถิ่นของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเน้นการพัฒนาคนก่อน จึงพัฒนาการบริหารจัดการน้ำ ที่มีหลักการ 4 ประการ ได้แก่ 1) โจทย์วิจัยต้องมาจากปัญหาความต้องการของชุมชน 2) โจทย์วิจัยนั้นต้องมีความเป็นไปได้ที่จะประสบผลสำเร็จ 3) โจทย์วิจัยต้องยกระดับทักษะการแก้ปัญหาของชาวบ้านผ่านการศึกษาค้นคว้าข้อมูล และ 4) ทุกคนที่เข้าร่วมมีความเข้าใจต่อโจทย์วิจัยอย่างชัดเจน ซึ่งเริ่มจากการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคประชาชน คือ กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้ใช้น้ำด้วยการ

ยกระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ ที่ชัดเจนอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ชาวบ้านสามารถหันมาพูดคุยกัน ลดความขัดแย้งเรื่องน้ำ และรวมตัวกันเป็นเครือข่าย รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายโดยเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยวิเคราะห์เพื่อค้นหาปัญหาและหาแนวทางแก้ไขร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม และร่วมกันจัดทำแผนที่การส่งน้ำเพื่อใช้ในการวางแผนและบริหารน้ำในพื้นที่ ตลอดจนการประสานเพื่อสร้างความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐอื่น และภาคเอกชน เข้ามาทำงานร่วมกันแบบภาคีเครือข่าย ซึ่งเครือข่าย คสป. เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำร่วมกับเจ้าหน้าที่โครงการอ่างเก็บน้ำดอยงูอย่างกัลยาณมิตร ส่งผลให้สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างทั่วถึง และเกษตรกรสามารถปลูกพืชได้หลากหลายชนิดมากขึ้น ปัญหาที่ชาวบ้านเคยขัดแย้งกันเรื่องน้ำอย่างรุนแรงถึงกับใช้ปืนเอาชีวิตกันก็คลี่คลายลง เพราะมีน้ำใช้ในการทำการเกษตรได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ และเป็นตัวแบบการบริหารจัดการน้ำที่สร้างความเป็นธรรมของชุมชนอย่างยั่งยืนที่ทุกฝ่ายร่วมมือกัน ชุมชนรู้จักแบ่งปันและมีความสามัคคีกันมากขึ้น ลดภาระภาครัฐ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อขยายผลต่อไป สรุปการดำเนินงาน ดังนี้

1. พัฒนาศักยภาพแกนนำชุมชนและสร้างเครือข่าย โดยคัดเลือกผู้นำหรือผู้มีจิตอาสาประมาณ 30 คน และสร้างความรู้ความเข้าใจผ่านกลไกการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายด้วยการอบรมหลักสูตร **"การฝึกฟัง"** การเป็นวิทยากรกระบวนการ การเป็นผู้นำ ผู้ตามที่ดี การคิดหรือการค้นหาสาเหตุโดยการตั้งคำถามแบบอริยสัจ 4 และการทำแผนที่ทำมือ รวมทั้งเรียนรู้การบริหารจัดการน้ำในฝายแม่ยม เพื่อสร้างความเข้าใจในการบริหารจัดการน้ำ

2. สนับสนุนให้เกิดกระบวนการรวมกลุ่มและจัดจั้งเป็นกลุ่มเครือข่าย ซึ่งกรมฯ เรียกเครือข่ายนี้ว่า *"เครือข่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (คสป.)"* ซึ่งสมาชิกมาจากเกษตรกร และกลุ่มผู้ใช้น้ำในชุมชนของพื้นที่รับผิดชอบอ่างเก็บน้ำดอยงู โดย คสป. เป็นแกนกลางในการเปิดเวทีชุมชนด้วยตนเอง และมีเจ้าหน้าที่กรมชลประทานเป็นโค้ชเท่านั้น เพื่อรับฟังรับ (Consult) สภาพปัญหาและสาเหตุของการบริหารจัดการน้ำอ่างเก็บน้ำดอยงูที่ผ่านมา พร้อมร่วมกันค้นหาแนวทางแก้ไข



แผนที่ทำมือ

3. ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ผ่านกระบวนการจัดทำแผนที่ทำมือที่แสดงแนวอ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ ฝายทดน้ำต่างๆ ในลำแม่เจดีย์ และลำน้ำแม่ลาว ข้อมูลน้ำ การปลูกพืช และเส้นทางการไหลของน้ำ โดยจะมีการเปิดเวทีให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้อง และเห็นภาพรวมทั้งลุ่มน้ำ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันในเวทีชุมชน เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับประโยชน์ บนฐานข้อมูลที่ร่วมกันเก็บรวบรวมกันเอง และร่วมในการค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหา/ทางเลือกในการจัดการน้ำให้ตรงตามความต้องการน้ำของกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อนำไปสู่การวางกติกาการรับน้ำร่วมกัน

4. ร่วมกันบริหารจัดการน้ำ โดยมีตัวแทนของฝายบ้านชุ่มเมืองเย็น ฝายหนองหอย ฝายพ่อขุน และฝายโป่งนก ฯลฯ มาร่วมกันกำหนดแนวทางการบริหารจัดการน้ำ ผ่านการประชุมในเวทีชุมชน และร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการน้ำ และบูรณาการความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน กรมพัฒนาชุมชน ในการให้คำปรึกษาด้านเกษตรชนิดดินที่เหมาะสมกับพืช และการพัฒนากลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทานให้เข้มแข็ง และประสานความร่วมมือจากภาคเอกชน เช่น บริษัทลานนา จำกัด บริษัทซีเอ็ม จำกัด บริษัทลำปางฟู้ดโปรดักส์ จำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัดจิราภรณ์ เข้ามาทำงานร่วมกันแบบภาคีเครือข่ายในการสนับสนุนและส่งเสริมกลไกการตลาด เพื่อสร้างความมั่นคงในอาชีพเกษตรกรรมให้กับเกษตรกรอย่างยั่งยืน ซึ่งจะช่วยให้ลดความขัดแย้งในชุมชน/สังคม

5. ติดตามการบริหารจัดการน้ำที่เกิดจากข้อตกลงร่วมกัน โดยมีตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ/เกษตรกรที่เกี่ยวข้อง คสป. และเจ้าหน้าที่กรมชลประทาน ร่วมกันติดตามควบคุมการปฏิบัติตามข้อตกลงให้ทุกแปลงได้รับน้ำตามที่กำหนด และเปิดเวทีเพื่อสรุปบทเรียนการแก้ปัญหาเพื่อปรับให้เหมาะสม และนำไปใช้ต่อไป ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมและได้รับน้ำทั่วถึงทุกแปลงนา และลดความขัดแย้งของชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

กรมฯ แก้ปัญหาในพื้นที่ที่ค่อนข้างจะรุนแรง โดยสนับสนุนและ "เสริมพลัง" (empowerment) การดำเนินงานของ ชาวบ้าน ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่การค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งเสริมให้กลุ่มผู้ใช้น้ำได้เข้าใจถึงสิทธิของตนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ โดยกลุ่มผู้ใช้น้ำได้ปรับความคิดและพฤติกรรมของตนในการใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความร่วมมือในระดับพื้นที่ที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมและสามัคคี มีความเอื้ออาทรกันมากขึ้น ซึ่งเกิดจากการเสริมศักยภาพให้ชาวบ้านเป็นผู้บริหารจัดการน้ำและตัดสินใจเอง และนี่คือตัวแบบการสร้างความเป็นธรรมในบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน ดังคำพูดที่มาจากใจและความเชื่อมั่นในบทบาทของตัวเอง จากตัวแทนชาวบ้านว่า **"ถามหาใจ ถามหาน้ำก่อน ต้องมาด้วยใจ แล้วน้ำก็จะตามมา"** โดยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ คือ การมีนโยบายและยุทธศาสตร์กรมชลประทานที่ชัดเจน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การใช้เครือข่ายสารสนเทศในการปฏิบัติงาน และการเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง



สัมฤทธิผลของการสร้างความเป็นธรรมในการจัดการน้ำของชุมชนอย่างยั่งยืน

1. การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

- เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการปัญหาภัยแล้งซ้ำซากในเขต ตำบลเวียง ตำบลสันสลี ตำบลป่าจิ้ว และตำบลเวียงกาหลง ส่งผลให้สามารถขยายพื้นที่เพาะปลูกพืชฤดูแล้ง จากแผนการจัดสรรน้ำ 6,000 ไร่ เป็น 11,971 ไร่ ส่งผลทำให้เพิ่มการเพาะปลูกพืชในฤดูแล้ง ให้มีความหลากหลาย เช่น ผักกาดขาว ผักกาดเขียวปลี ข้าวโพดหวาน และขิง
- การใช้นำเพื่อการเกษตรลดลง จาก 1,400 ลูกบาศก์เมตร/ไร่ เหลือเพียง 800 ลูกบาศก์เมตร/ไร่
- รายได้ต่อครัวเรือนของเกษตรกรเพิ่มขึ้นจากเดิมมากกว่า 3 เท่า เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น เช่น ผลผลิตข้าวนาปีเพิ่มสูงกว่าค่าเฉลี่ยเดิม เป็น 943 กิโลกรัม/ไร่
- ชุมชนมีความผูกพัน อะลุ่มอล่วย และแบ่งปัน รวมทั้งมีความรักและสามัคคีกันมากขึ้น

2. ความเป็นธรรมในการจัดการน้ำ

- ลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ชลประทานกับชุมชนในพื้นที่ ความขัดแย้งระหว่างชุมชนด้วยกันเอง
- ผู้ใช้น้ำเข้าใจบทบาท สิทธิ และหน้าที่ของตนเอง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในการแย่งชิงน้ำร่วมกัน
- เกิดการรวมกลุ่มผู้ใช้น้ำย่อยเป็นเครือข่าย และเข้าร่วมจัดการการใช้น้ำอ่างเก็บน้ำดอยงูร่วมกัน
- ประหยัดงบประมาณของราชการ ซึ่งเกิดจากกลุ่มผู้ใช้น้ำสนับสนุนและจัดตั้งกองทุนของกลุ่มเครือข่าย และดำเนินการซ่อมแซมอาคารชลประทานเองโดยไม่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากทางราชการ
- เกิดต้นแบบของการรวมกลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้น้ำ ที่มีการเชื่อมโยงและทำงานร่วมกันแบบคณะกรรมการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่อ่างเก็บน้ำดอยงูอย่างยั่งยืน

ตัวแบบ (Model) ของการขับเคลื่อนการทำงานแบบมีส่วนร่วม

