บทที่ ๑ บทนำ

๑. ความเป็นมาของโครงการ

พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นระบบนิเวศหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ พืช และสัตว์ แม้ว่าในปัจจุบันปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการสูญหายและความเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินของมนุษย์ แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เพิ่มขึ้น ทำให้สถานการณ์ของชนิดพันธุ์และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำมีความเปราะบางเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงและสูญหายของระบบนิเวศของพื้นที่ชุ่มน้ำในศตวรรษนี้และจะส่งผลให้ปัจจัยอื่นๆ มีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งมีลักษณะเป็นบึงน้ำจืด ในอดีตที่ผ่านมาโดยเฉพาะปี ๒๕๕๔ และ ๒๕๕๗ ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยเป็นระยะเวลานาน ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และแหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ เนื่องจากพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งเป็นแหล่งรองรับน้ำและกักเก็บน้ำ ถูกบุกรุก ทำลาย หรือพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น เป็นพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรมและพัฒนาชุมชนเมือง ปัญหาดังกล่าวนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นและมีแนวโน้มจะเข้าสู่ขั้นวิกฤต โดยเฉพาะปัญหาภัยแล้งที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่เป็นประจำในทุกๆปี อันมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากมีการเปลี่ยนแปลง การบุกรุกพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือเกิดความเสื่อมโทรมจนไม่สามารถให้บริการของระบบนิเวศและใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำได้

ประเทศไทยได้มีการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานในระดับนานาชาติ คือ การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำหรืออนุสัญญาแรมซาร์ ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างรัฐบาล ซึ่งกำหนดกรอบการทำงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการอนุรักษ์แหล่งที่อยู่อาศัยที่เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และยับยั้งการสูญหายของพื้นที่ชุ่มน้ำในโลก โดยสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาดและยั่งยืน ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ในลำดับที่ ๑๑๐ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๑ รวมถึงการเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญของประเทศไทยเข้าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ ในทะเบียนรายนามของอนุสัญญาฯ ปัจจุบันประเทศไทยได้ขึ้นทะเบียนพื้นที่แรมซาร์ไซต์ จำนวน ๑๔ แห่ง สำหรับการดำเนินงานในระดับชาติ ประเทศไทยได้มีการศึกษาสำรวจสถานภาพพื้นที่ชุ่มน้ำทั่วประเทศ ในปี ๒๕๓๙ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าว ก่อให้เกิดมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกรอบนโยบายและการดำเนินงานภายในประเทศ ได้แก่

๑) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

๒) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติและระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ และ

๓) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง การทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ทะเบียนรายนามพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และระดับชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ข้อ ๑๐

นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ เป็นต้นมา เพื่อเป็นการส่งเสริมการดูแลรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำให้สามารถเกื้อกูลประโยชน์ต่อสรรพชีวิต

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับงบประมาณสนับสนุนเพื่อดำเนินโครงการจัดการระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่สำคัญเพื่อปรับตัวและรับมือจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยซึ่งผลจากการดำเนินโครงการทั้งสองครั้ง ทำให้ได้แนวทางสำหรับการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ หรือ พื้นที่แรมซาร์ไซต์ ตลอดจนพื้นที่มีศักยภาพในการเสนอบรรจุไว้ในทะเบียนพื้นที่แรมซาร์ไซต์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเสนอขึ้นทะเบียน รวมถึงการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ของหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมข้อเสนอแนะซึ่งจะนำไปสู่การทบทวน ปรับปรุงทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติของประเทศไทย และมาตรการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และส่งเสริมให้นำไปบังคับใช้และปฏิบัติมากขึ้น

ในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ สมัยที่ ๑๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยร่วมกับสาธารณรัฐเกาหลีได้เสนอร่างข้อมติที่ XII.๑๕ เรื่อง การประเมินประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ (Ramsar site Management Effectiveness Tracking Tool หรือ R-METT) ซึ่งภาคีอนุสัญญาฯ ได้ให้การรับรองข้อมติดังกล่าว และสนับสนุนให้ภาคีอนุสัญญาฯ ใช้เครื่องมือข้างต้น เพื่อประกอบการจัดทำรายงานแห่งชาติสำหรับเสนอในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๓

ดังนั้น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย จึงเห็นควรดำเนินการประเมินประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแรมซาร์ไซต์ของประเทศไทย รวมถึงการขยายผลไปในพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาทบทวนไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ เช่น ข้อมูลสำหรับจัดทำแผนเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ และผลักดันไปสู่การปฏิบัติถ่ายทอดสู่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการจัดทำรายงานแห่งชาติต่อไป ซึ่งเป็นการดำเนินงานสอดคล้องตาม (ร่าง) กรอบแนวคิดและทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง คือ การพัฒนากลไกการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญ พื้นที่ที่เสี่ยงต่อการถูกคุกคามและพื้นที่ที่มีความเปราะบางเชิงนิเวศ เพื่อลดอัตราการสูญเสียแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ และดำเนินการฟื้นฟูระบบนิเวศที่เสื่อมโทรมให้สามารถดำรงไว้ซึ่งความสามารถในการให้บริการของระบบนิเวศอย่างยั่งยืน

๒. วัตถุประสงค์

๑) เพื่อทบทวนสถานภาพ และประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ ทั้ง ๑๔ แห่ง ของประเทศไทย และเสนอพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ อย่างน้อย ๒ แห่ง

๒) เพื่อจัดทำแผนการจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ของประเทศไทยทั้งปัจจุบัน จำนวน ๑๔ แห่ง และในอนาคตจำนวน ๒ แห่ง

๓) เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ทบทวนไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่แรมซารไซต์ เช่น ข้อมูลสำหรับจัดทำแผนเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ และผลักดันไปสู่การปฏิบัติถ่ายทอดสู่กลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการจัดทำรายงานแห่งชาติต่อไป

๓. เป้าหมาย

๓.๑ เป้าหมายเชิงผลผลิต

(๑) รายงานผลการประเมินประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ไซต์ ทั้ง ๑๔ แห่ง ของประเทศไทย ในรูปแบบสิ่งพิมพ์และไฟล์ข้อมูล ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีข้อมูลครอบคลุมประเด็น ดังต่อไปนี้

- การวิเคราะห์ประเมินวิธีการในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรมซาร์ไซต์ ทั้ง ๑๔ แห่ง ของประเทศไทย
- ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์

(๒) รายงานข้อมูลสถานภาพพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่ ในรูปแบบสิ่งพิมพ์และไฟล์ข้อมูล ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีข้อมูลครอบคลุมประเด็น ดังต่อไปนี้

- จำนวน เนื้อที่ ที่ตั้ง ขอบเขต พิกัดภูมิศาสตร์ ชื่อ สถานภาพทางกฎหมายของพื้นที่ ข้อมูลด้านกายภาพ ด้านชีวภาพ ด้านเคมี ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านการใช้ประโยชน์ สถานการณ์การคุกคาม เป็นต้น
- Ramsar Information Sheet ของพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่

(๓) ฐานข้อมูลสถานภาพทางกายภาพ ชีวภาพ ข้อมูลสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขอบเขตและแนวกันชนของพื้นที่แรมซาร์ไซต์ของประเทศไทย ในระบบภูมิสารสนเทศให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบันสำหรับใช้ประโยชน์ของหน่วยงานภายในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้บริการข้อมูลแก่หน่วยงานและสาธารณชนทั่วไป

(๔) แผนการจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ของประเทศไทย ทั้ง ๑๔ แห่ง รวมทั้งแผนการจัดการพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่

๓.๒ เป้าหมายเชิงพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมาย

(๑) พื้นที่ดำเนินการ

พื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ไซต์ทั้ง ๑๔ แห่งของประเทศไทย และพื้นที่ซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่

(๒) กลุ่มเป้าหมาย

หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น

๔. ขอบเขตการดำเนินงาน

ที่ปรึกษาจะต้องดำเนินการ ดังนี้

๔.๑ รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำหรือพื้นที่คุ้มครองในรูปแบบต่างๆ ของหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเสนอเป็นพื้นที่แรมซาร์ไซต์ในอนาคต

๔.๒ ศึกษาเปรียบเทียบวิธีการในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำต่างๆ เพื่อคัดเลือกวิธีการที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการแรมซาร์ไซต์ โดยอย่างน้อยต้องใช้เครื่องมือ Ramsar site Management Effectiveness Tracking Tool หรือ R-METT ที่ได้รับการรับรองจากการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ ๑๒

๔.๓ ดำเนินการสำรวจสถานภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำในภาพรวม ด้านกายภาพ ชีวภาพ เคมี ด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรอบพื้นที่ ด้านการใช้ประโยชน์ และสถานการณ์การคุกคามพื้นที่ พร้อมจัดทำขอบเขต พิกัดและแนวกันชน ของพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่

๔.๔ ดำเนินการสำรวจสถานภาพของพื้นที่แรมซาร์ไซต์ ทั้ง ๑๔ แห่ง ในด้านกายภาพ ชีวภาพ การใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ ทั้ง ๑๔ แห่ง ของประเทศไทย โดยใช้วิธีการที่ได้รับการคัดเลือก และ R-METT จากข้อ ๑.๔.๒

๔.๕ จัดประชุมระดมความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ ทั้ง ๑๔ แห่ง ของประเทศไทย เพื่อแสดงความคิดเห็นต่อผลการศึกษาในข้อ ๑.๔.๔ และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์

๔.๖ ดำเนินการจัดทำ Ramsar Information sheet ตามแบบฟอร์มของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำของแต่ละพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่ เป็นภาษาอังกฤษ

๔.๗ จัดทำแผนการจัดการพื้นที่แรมซาร์ไซต์ของประเทศไทยในปัจจุบัน จำนวน ๑๔ แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่

๔.๘ จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ๑ ครั้ง จำนวน ๑๐๐ คน และนำเสนอผ่านกลไก/กระบวนการที่มีอยู่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น คณะทำงานวิชาการพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการจัดทำรายงานการศึกษาให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วน

๔.๙ จัดทำแผนที่แสดงขอบเขต แนวกันชน ข้อมูลด้านกายภาพ ของพื้นที่แรมซาร์ไซต์ ๑๔ แห่ง และพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมีศักยภาพในการเสนอเป็นแรมซาร์ไซต์ในอนาคต อย่างน้อย ๒ พื้นที่ มาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ หรือละเอียดกว่าตามความเหมาะสมของพื้นที่

๔.๑๐ จัดทำฐานข้อมูล ซึ่งแสดงที่ตั้ง ขอบเขต แนวกันชน สถานภาพทางกายภาพ ชีวภาพ ข้อมูลสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่แรมซาร์ไซต์ ในระบบภูมิสารสนเทศให้มีความทันสมัยและเป็นข้อมูลปัจจุบัน โดยจัดทำตามมาตรฐานภูมิสารสนเทศกลางของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔.๑๑ จัดทำ Website เผยแพร่ข้อมูลการศึกษา ที่สามารถเชื่อมโยงกับกลไกการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (chm-thai.onep.go.th)