

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ดิน น้ำ ป่า) พื้นที่อำเภอแม่แจ่ม

จังหวัดเชียงใหม่ : แม่แจ่มโมเดลพลัส

1. ที่มา และความสำคัญของปัญหา

1.1 สถานการณ์ด้านหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือที่เริ่มมีความรุนแรงตั้งแต่ปี 2550 โดยพบว่าหมอกควันปกคลุมในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่โดยเฉพาะในเขตอำเภอเมืองที่พบปริมาณฝุ่นขนาดเล็ก (ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 10 ไมครอน (PM10) สูงถึง 383 ไมโครกรัม /ปริมาตรอากาศ 1 ลูกบาศก์เมตร (ค่ามาตรฐาน 120 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร) ทั้งนี้ ปัญหาหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือมีสาเหตุหลักจากไฟป่าและการเผาในที่โล่ง (การเผาในพื้นที่การเกษตร) ประมาณ ร้อยละ 50 – 70 และจากมลพิษในการใช้ยานพาหนะร้อยละ 10¹ และอำเภอแม่แจ่มถูกมองว่าเป็นพื้นที่ ที่ถูกจับตามองว่ามีการเผาพื้นที่การเกษตรจนทำให้เกิดปัญหาหมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจาก เป็นพื้นที่ที่ตรวจพบจุดความร้อนสะสม (Hotspots) ในปริมาณมาก และการเผาพื้นที่การเกษตรเพื่อลดต้นทุนในการเตรียมพื้นที่เพาะปลูกนั้น สืบเนื่องจากการที่พื้นที่เกษตรกรรมในเขตอำเภอแม่แจ่ม มีการ ปลูกพืชเชิงเดี่ยว โดยเฉพาะ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์สูงถึงประมาณ 120,000 ไร่ ทำให้มีเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรจากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในปริมาณที่สูงมากถึง 95,000 ตัน

1.2 จากปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างฝ่ายปกครอง หน่วยงานด้านป่าไม้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และ ประชาชนในพื้นที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จึง ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการบูรณาการแก้ไขปัญหาป่าไม้กับชุมชน และหมอกควันไฟป่าอำเภอแม่แจ่ม ” เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2558 รวมทั้งการตั้งศูนย์เฉพาะกิจเพื่อแก้ปัญหาหมอกควันในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านโดยมาตรการ และแนวทางต่างๆ ทำให้ในปี 2559 อำเภอแม่แจ่มสามารถลดจุดความร้อนที่เกิดจากการเผาไหม้ (Hot Spot) ได้กว่า 90% คือจากเดิมประมาณ 240 จุด เหลือเพียง 9 จุด ทำให้ทีมประชารัฐแม่แจ่ม หรือ “แม่แจ่มโมเดล”² ได้รับรางวัลชนะเลิศ “การบริหารจัดการแก้ไขปัญหาหมอกควันและไฟป่า ” ของจังหวัดเชียงใหม่ จากนายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

1.3 ภายหลังจากประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าในปี 2559 จนทำให้สถานการณ์หมอกควันไฟป่าลดระดับความรุนแรงลงได้ อำเภอแม่แจ่ม ร่วมกับทีมประชารัฐแม่แจ่มได้มีการประชุมหารือเพื่อวิเคราะห์ และถอดบทเรียนเกี่ยวกับสภาพปัญหาในพื้นที่อำเภอแม่แจ่มซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ต้องแก้เป็นอย่างเป็นระบบและจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหา ประชาชนที่ อาศัยอยู่ในอำเภอแม่แจ่มประสบปัญหาขาดสิทธิในที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยกว่าร้อยละ 90 อาศัยอยู่ในเขตอำเภอแม่แจ่มโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก พื้นที่อำเภอแม่แจ่มเกือบ

¹ มงคล ราชะนาคร. หมอกควันภาคเหนือ : ปัญหาที่ยังรอการแก้ไข. สืบค้นจาก <http://www.eht.sc.mahidol.ac.th/article/87>

² ประกาศอำเภอแม่แจ่มแต่งตั้งชุดปฏิบัติการประชารัฐแม่แจ่มเพื่อขับเคลื่อนมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันไฟป่าอำเภอแม่แจ่มและอำเภอคุณธรรมป่าต้นน้ำอย่างยั่งยืน (แม่แจ่มโมเดล)

ทั้งหมดถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2528 โดยมี รายละเอียดข้อมูลดังนี้

1.3.1 การจำแนกพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ : จากการเดินสำรวจจับค่าพิกัดแผนที่ทางภูมิศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2552-2554 ในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าเป็นพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติป่าแม่แจ่ม โดยอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่ 1-4 มีเนื้อที่ทั้งหมด 1,744,100 ไร่ ซึ่งจำแนกตามประเภทคุณภาพลุ่มน้ำได้ ดังนี้

ผลการจำแนกข้อมูล
ประเภทชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ
ข้อมูล: กรมป่าไม้



ตารางจำแนกประเภทชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

ลำดับ	ตำบล	เนื้อที่ (ไร่)	ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ			
			ชั้นที่ 1	ชั้นที่ 2	ชั้นที่ 3	ชั้นที่ 4
1	กองแขก	228,443.8	73,093.1	86,445.3	53,488.3	15,419.6
2	ช่างเคิ่ง	129,875.0	58,031.7	38,362.5	23,429.6	10,051.3
3	ท่าผา	65,175.0	25,241.2	18,772.2	11,582.8	9,576.5
4	บ้านทับ	248,718.8	197,282.6	50,144.7	1,292.2	-
5	ปางหินฝน	152,856.3	118,917.8	33,935.7	-	-
6	แม่จาง	493,543.8	335,467.1	142,813.9	15,264.7	-
7	แม่ศึก	425,487.5	339,067.0	62,797.5	20,368.8	3,254.2
รวม		1,744,100.0	1,147,100.5	433,271.7	126,426.3	38,301.6

1.3.2 3.2 พื้นที่ใช้ประโยชน์ : พื้นที่ใช้ประโยชน์และที่อยู่อาศัยของคนในพื้นที่กระจายอยู่ทุกประเภทชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1, 2 ประมาณ 266,439.5 ไร่ และชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3, 4 ประมาณ 69,980.3 ไร่ รวมพื้นที่ใช้ประโยชน์ 366,329.8 ไร่ (ไม่รวมตำบลแม่ศึก รอกการสำรวจ มีเนื้อที่ 425,487.5 ไร่ ซึ่งมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่สองของอำเภอแม่แจ่ม)³ เมื่อรวมกับพื้นที่ตำบลแม่ศึกแล้วคาดว่าพื้นที่ใช้ประโยชน์จะมีประมาณ 437,712 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 25.60⁴ หรือเป็นพื้นที่ประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมดในอำเภอแม่แจ่ม ดังรายละเอียดปรากฏตามข้อมูลในตารางด้านล่าง

³ ข้อมูลจากการเดินสำรวจจับค่าพิกัดแผนที่ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2552-2554, กรมป่าไม้.

⁴ ข้อมูลจาก ทศพล เตือนอุดม นายอำเภอแม่แจ่ม, อำเภอ ในฝัน...แม่แจ่มโมเดลพลัส.

ผลการจำแนกข้อมูล
ประเภทชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ
ข้อมูล: กรมป่าไม้

พื้นที่ใช้ประโยชน์ ใน ชั้นคุณภาพที่ 1,2

ป่าธรรมชาติ ใน ชั้นคุณภาพที่ 1,2

พื้นที่ใช้ประโยชน์ ใน ชั้นคุณภาพที่ 3,4

ป่าธรรมชาติ ใน ชั้นคุณภาพที่ 3,4

ตารางจำแนกประเภทชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

ลำดับ	ตำบล	เนื้อที่ (ไร่)	ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 1,2		ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ 3,4	
			ใช้ประโยชน์	ป่าธรรมชาติ	ใช้ประโยชน์	ป่าธรรมชาติ
1	ทองแหก	228,443.8	15,842.2	143,696.2	30,989.5	37,918.4
2	ช่างเค็ง	129,875.0	12,748.0	83,646.2	19,792.5	13,688.4
3	ท่ามา	65,175.0	9,173.2	34,840.2	11,861.7	9,297.6
4	บ้านทับ	248,718.8	75,165.8	172,261.5	362.0	930.3
5	ปางหินฝน	152,856.3	84,036.1	68,817.5	-	-
6	แม่จาง	493,543.8	69,474.3	408,806.7	6,884.6	8,380.1
7	แม่ศึก	425,487.5		401,864.5		23,623.0
	รวม	1,744,100.0	266,439.5	912,068.2	69,890.3	70,214.7

ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่พื้นที่ส่วนใหญ่ถูกประกาศเป็นเขตป่าสงวน และเป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ทำให้มีข้อจำกัดตามกฎหมายในด้านสิทธิครอบครอง การใช้ประโยชน์ การพัฒนาด้านต่างๆ ทั้งถนน ไฟฟ้า หรือแหล่งน้ำ ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีข้อจำกัดในการประกอบอาชีพด้านการเกษตร เนื่องจากแหล่งน้ำไม่เพียงพอ นำไปสู่การปลูกพืชเชิงเดี่ยวบางชนิดที่ใช้น้ำน้อย และการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก หนาดิน และระบบนิเวศน์ถูกทำลาย เกิดผลเสียหายต่อป่าต้นน้ำที่สำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็น แหล่งกำเนิดแม่น้ำแม่แจ่มเป็นลำน้ำสาขาสำคัญของแม่น้ำปิง ที่ให้น้ำแก่แม่น้ำปิงถึงร้อยละ 40 และให้น้ำแก่แม่น้ำเจ้าพระยาร้อยละ 17 ดังนั้น ประชากรแม่แจ่มจึงมีมติร่วมกันที่จะกำหนดแผนงานในระยะต่อไป เพื่อเป็นมาตรการในการสร้างความยั่งยืนหรือที่ถูกรเรียกว่า “แม่แจ่มโมเดลพลัส” ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางที่นำไปสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (น้ำ ดิน ป่า) ให้สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนได้อย่างสมดุล และอย่างยั่งยืน

2. ความเป็นมา และการดำเนินการของแม่แจ่มโมเดลพลัส โดยสังเขป

2.1 ปี พ.ศ. 2552 – 2554 ภายใต้การดำเนินงานโครงการต้นแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม อมก้อย และกัลยาณิวัฒนา⁵ เป็นโครงการที่เน้นจัดระเบียบควบคุมที่ดินทำกินตามสภาพความเป็นจริง เพื่อหยุดยั้งผลกระทบหมอกควันที่เกิดขึ้นจากการเก็บริบสุ่มเผาต้นไม้หรือซากพืชเกษตรในพื้นที่ทำกิน โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตรทั้งเพื่อการยังชีพของราษฎรและเพื่อการค้าขายพืชเศรษฐกิจ ประกอบด้วยปัญหาแรงงานต่างด้าวที่รับจ้างในการแผ้วถางป่าและปัญหาพืชเสพติดโดยปฏิบัติการในพื้นที่ที่มีปัญหาดังกล่าวค่อนข้างสูงในอำเภอแม่แจ่ม อมก้อย และกัลยาณิวัฒนา โดยมีรูปแบบบูรณาการการบริหารจัดการรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นต้นแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับขยายไปสู่อำเภออื่นๆ โดยการสนับสนุนจากงบประมาณจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2553 โครงการไทยเข้มแข็ง

2.2 ในปี พ.ศ. 2556-2559 มีการดำเนินการสำรวจแนวเขตที่ดิน จัดระเบียบที่ดินในพื้นที่อำเภอแม่แจ่ม โดยใช้ ปี พ.ศ. เป็นเกณฑ์ตามแนวทางนโยบายคำสั่ง คสช. ฉบับที่ 64/2557 พร้อมกับดำเนินการนำข้อมูลยื่น

⁵ แม่แจ่มโมเดลพลัส (2561) เอกสารประกอบKICK OFF จากแผนสู่การขับเคลื่อน “แม่แจ่มโมเดลพลัส” หัวข้อ ยุทธศาสตร์ของการดำเนินงานแม่แจ่ม “ยุคหยุดเลือดไหล” (หน้า 19)

ต่อคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ(คทช.) ในพื้นที่ตำบลช่างเคิ่ง และดำเนินการสำรวจพื้นที่อื่นๆ ไปด้วย และในขณะนั้นองค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านทับใต้ใช้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วย “การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558 ” ในการรองรับและเป็นกลไกการทำงานให้กับ คณะทำงานดำเนินการจัดการและแก้ไขปัญหาป่าไม้- ที่ดิน ระเบียบกติกาของชุมชนพร้อมกับกำหนดในบท เฉพาะกาลที่จะให้คณะทำงานฯ ดำเนินการสำรวจแนวเขตที่ดินให้แล้วเสร็จ

2.3 ต่อมาปี พ .ศ. 2559 เกิดปัญหาหมอกควัน ไฟป่า จนกลายเป็นกระแสทางสังคมว่า พื้นที่ แม่แจ่มเป็นพื้นที่ของการเกิดปัญหาไฟป่า หมอกควัน กลายเป็นแรงผลักดันให้ภาคีทุกส่วนเข้ามา ดำเนินการร่วมกันคิด วางแผนขับเคลื่อนที่จะแก ไขปัญหา โดยมีการจัดตั้ง “ทีมประชารัฐแม่แจ่ม ” โมเดล แก้ไขปัญหาหมอกควัน ไฟป่า พร้อมกับเริ่มลงมือปฏิบัติการขอความร่วมมือภาคประชา ชนในการที่จะ เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตให้เป็นโอกาส โดยนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติการในเรื่องการกำจัดเศษวัสดุทางการเกษตร รณรงค์ โลกกลม ทำโรงหมักอาหาร ทำปุ๋ยอินทรีย์ และทำทุกวิถีทางที่จะลดปัญหาการเผาทิ้งเป็นหมอกควัน ส่งผลทำให้หมอกควันในจังหวัดเชียงใหม่ลดลง จนได้รับรางวัลเป็นอำเภอกำแพงป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าด้วย การลดจุดความร้อน (Hot Sport) ในช่วง 60 วันอันตรายดีที่สุดในจังหวัดเชียงใหม่

แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหามอกควัน ไฟป่า โดยกลไกประชารัฐแม่แจ่มถือว่าประสบ ผลสำเร็จในแง่ของการแก้ไขปัญหาปัญหามอกควัน ไฟป่าที่ได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดย เฉพาะ ประชาชน แต่โจทย์ที่สำคัญ อันเป็นประเด็น ทำทนายสำหรับคนแม่แจ่ม และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาคธุ รกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องระดับนโยบาย คือ การแก้ไขปัญหาคือ ต้นตอหรือรากเหง้า เพราะการแก้ไขปัญหามอกควันไฟป่าเป็นเพียงการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า แต่สาเหตุที่ แท้จริงของปัญหาคือการเชื่อมโยงไปถึงปัญหาการเผาพื้นที่ทางการเกษตร การบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อปลูกพืช เชิงเดี่ยวโดยเฉพาะข้าวโพด ตลอดจนถึงปัญหาสิทธิที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยของคนอำเภอมแม่แจ่ม และปัญหา คุณภาพชีวิตของคนในแม่แจ่ม ซึ่งหากต้องการแก้ไขปัญหเหล่านี้ให้หมดไป จะต้อง ขับเคลื่อนไปสู่การแก้ไข ปัญหาในเชิงระบบ ดังนั้นประชารัฐแม่แจ่ม มีมติร่วมกันที่จะเดินหน้ สร้างมาตรการยั่งยืนต่อเนื่องทั้ง ันที่และมุ่ง การจัดการลงไปที่รากเหง้าของปัญหา **ที่เรียกว่า “แม่แจ่มโมเดลพลัส ”** ในการที่จะยุติปัญหาการบุกรุกแผ้ว ถางป่าเพื่อทำการเกษตรเชิงเดี่ยวลงและเร่งยุติปัญหาการใช้สารเคมีในการทำการเกษตรในปริมาณ ที่สูงมาก ในพื้นที่ป่าต้นน้ำลง และขับเคลื่อนสู่แนวทางการพลิกฟื้นผืนป่าอย่างยั่งยืน

2.4 ปี พ.ศ. 2559-2560 ได้มีการวางแผนการขับเคลื่อนแม่แจ่มโมเดลสู่แม่แจ่มโมเดลพลัส โดย (1) ยกระดับเป็น “แม่แจ่มโมเดลพลัส ” การจัดการเชิงพื้นที่ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและ สิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรม ยั่งยืน (2) “แม่แจ่มเมืองป่าไม้” ตอบโจทย์การพัฒนาที่ยั่งยืน (3) ปลูกไม้ สร้างป่า สร้างรายได้ โดยมีการจัดตั้ง วิสาหกิจชุมชนสร้างป่าสร้างรายได้ การจัดฐานความต้องการสมาชิก การวางแผนประสานเชื่อมโยงกับกลุ่มธุรกิจ อุตสาหกรรมและการแปรรูป โดยแม่แจ่มได้เลือก“ไผ่” เป็นพืชเบิกนำเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าและฟื้นฟูเศรษฐกิจของชุมชน

2.5 ปี พ.ศ. 2560 ถึงปัจจุบัน เครือข่ายองค์กรภาคีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อาทิ จังหวัดเชียงใหม่ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ สถาบันอ้อมพะญา มูลนิธิฮักเมืองแจ่ม เครือเจริญโภค ภัณฑ์ (CP) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ฯลฯ ได้ร่วมลงนามบันทึกเจตนารมณ์สนับสนุนการขับเคลื่อน “แม่แจ่ม

โมเดลพลัส สู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ” เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2560 ณ หอประชุมเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และได้ตั้ง “คณะทำงานแม่แจ่มโมเดลพลัส ” เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ร่วมกับองค์กรและหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และนักวิชาการ ทำให้เกิดแนวทางการทำงานที่ชัดเจนร่วมกัน ในเป้าหมายการทำงาน 6 ด้าน ประกอบด้วย (1) มาตรการด้านกฎหมาย แก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิ เพื่อขอใช้ประโยชน์ที่ดิน (2) การแก้ไขปัญหาหนี้สิน (3) การพัฒนาอาชีพ เศรษฐกิจชุมชน (4) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม (5) การพัฒนาระบบข้อมูล ความรู้ และการสื่อสารสร้างความเข้าใจ เพื่อการพัฒนา แผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ และ (6) กลุ่ม องค์กร และภาคีความร่วมมือ จนนำมาสู่ความคืบหน้าการทำงานในการจัดทำแผนและ Road Map แม่แจ่มโมเดลพลัส และการลงมือปฏิบัติการเพื่อให้เห็นผลที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะปัญหาหนี้สิน ซึ่งเชื่อมโยงกับการพัฒนาอาชีพ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงสู่แนวทางสร้างป่า สร้างรายได้ หรือปลูกป่าสามอย่าง ประโยชน์สี่อย่าง ตามแนวพระราชดำริของในหลวงรัชกาลที่ 9 ซึ่งจะช่วยให้การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนดำเนินการต่อไปได้อย่างชัดเจน

