

การศึกษาผลกระทบของการบริหารจัดการพื้นที่พืชรพพยากรป่าไม้ของไทยใน พื้นที่จังหวัดน่าน

¹ป่าไม้ มีคุณประโยชน์มากมายต่อชีวิตมนุษย์ สัตว์และพืชอื่นๆ เพราะ ป่าไม้เป็นส่วนที่สำคัญมากส่วนหนึ่งของวัฏจักรน้ำ - ออกซิเจน - คาร์บอน - ไนโตรเจนในระบบนิเวศ ทำให้เกิดความสมดุลด้วยการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงแร่ธาตุและสสารในระบบนิเวศ และในบริเวณพื้นที่ป่าไม้ยังไม่ลดปัญหามลพิษทางอากาศ ป่าไม้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ป่าไม้ช่วยในการอนุรักษ์ดินและน้ำ ป่าไม้ช่วยปรับสภาพอากาศ เนื่องจากป่าไม้ช่วยเก็บความชุ่มชื้นในดินไว้ ร่มเงาของป่าช่วยป้องกันไม่ให้ความร้อนจากดวงอาทิตย์ตกกระทบผิวดินโดยตรง ดังนั้น พื้นที่ที่มีป่าไม้มาก เช่น ดอยอินทนนท์ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติภูหลวง ฯลฯ มักมีเมฆปกคลุมอยู่บนภูเขาและมีฝนตกมากกว่าบริเวณเชิงเขา ป่าไม้เป็นแหล่งปัจจัยสี่ กล่าวคือ เป็นแหล่งที่อาศัยของสัตว์ป่า และเป็นแหล่งไม้สำหรับก่อสร้างบ้านเรือน แหล่งสมุนไพรและยารักษาโรค แหล่งเชื้อเพลิง และแหล่งอาหาร เช่น เปลือกต้นโค่น่า นำมาสกัดทำยาควินินเพื่อรักษาโรคมาลาเรีย ในบางกรณี ป่าไม้เป็นแนวป้องกันลมพายุและภัยธรรมชาติทางทะเล เช่น ป่าโกงกางที่ช่วยกำบังพายุและคลื่นยักษ์ และป่าไม้ยังมีคุณประโยชน์ด้านเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจหรือแหล่งท่องเที่ยวด้วยนั่นเอง นอกจากนี้ ป่าไม้ยังมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมในหลายมิติ

ป่าไม้ยังมีคุณประโยชน์ในมิติทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชน ป่าไม้้นอกจากจะเป็นแหล่งปัจจัยสี่ของชุมชนแล้ว ยังเป็นแหล่งรายได้ของชาวบ้านที่เก็บเกี่ยวผลไม้มะลิ็ด ดอก ใบ ราก น้ำยาง ลำต้น รังและน้ำผึ้ง ฯลฯ ที่เป็นผลิตภัณฑ์ของป่า ป่าไม้เป็นแหล่งพำนักอาศัยของวิญญูณบรรพบุรุษ ป่าไม้เป็นทรัพย์สินสมบัติของชุมชนในฐานะแหล่งรายได้และแหล่งรายได้และแหล่งต้นน้ำลำธารที่ชุมชนใช้ประโยชน์

ป่าไม้ มีคุณค่าทางเศรษฐกิจระดับมหภาค เนื่องจากป่าไม้เป็นแหล่งไม้สำหรับค้าเชิงพาณิชย์ (ทั้งสำหรับตลาดภายในประเทศและส่งออก) เช่น ไม้สัก ไม้ยาง ไม้มะค่า ฯลฯ ป่าไม้เป็นแหล่งต้นน้ำเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมซึ่งเป็นตัวจักรในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจและป่าไม้เป็นแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจก (โดยเฉพาะ

คาร์บอนไดออกไซด์) ซึ่งเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายหรือประหยัดเงินในการบรรเทาปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปัญหาโลกร้อน

ป่าไม้ ยังเป็นประเด็นทางการเมืองภายในประเทศ ในการสร้างผลประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศไทย “ป่าไม้” เป็นทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน โดยในอดีตนั้น กรมป่าไม้เป็นผู้กำกับดูแล เช่น การให้สัมปทานตัดไม้ (โดยผู้ได้รับสัมปทานจะต้องปลูกต้นไม้ทดแทน) การปลูกป่าเพิ่มเติมและการอนุรักษ์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ - อุทยานแห่งชาติ ต่อมาภายหลังการเกิดภัยธรรมชาติอย่างรุนแรงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ประกาศยกเลิกให้สัมปทานตัดไม้ในป่าบกทั่วประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๒ ในช่วงอดีตนั้น การพิจารณาให้สัมปทานตัดไม้เป็นแหล่งรายได้ของภาครัฐ และกลุ่มบุคคลที่ได้รับสัมปทาน (ซึ่งมีทั้งบริษัทเอกชนและรัฐวิสาหกิจ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าของธุรกิจทำไม้ (สัมปทานตัดไม้ หรือ เจ้าของโรงเลื่อยไม้) ที่บางรายได้พัฒนาตนเองเป็น “เจ้าพ่อท้องถิ่น” หรือ “นายทุนท้องถิ่น” นอกจากนี้ภาครัฐมักก่อสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ด้วยการเสียสละพื้นที่ป่าไม้บางส่วน(ทั้งที่มีความสำคัญทางระบบนิเวศและพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรม) และต้องอพยพประชาชนบางส่วนออกจากพื้นที่ป่านั้น สำหรับการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง ประชาชนส่วนนี้บางกลุ่มอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่านั้นเป็นระยะเวลาหลายชั่วชีวิตคนหรือบางกรณีก็อาศัยอยู่ก่อนมีการประกาศพื้นที่ป่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่า การสร้างเขื่อนในบางกรณีเปรียบเสมือนเป็นการค้ำฉิ่งถึงผลประโยชน์บางกลุ่ม (เช่น ประชาชนในเมือง หรือเกษตรกรบางกลุ่ม) และละเลยที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนในการสร้างเขื่อนนี้

²ป่าไม้ ก็เป็นประเด็นทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศหลายด้าน อาทิ เมื่อพื้นที่ป่าไม้มีรอยต่อติดกับประเทศอื่นๆหลายประเทศ การใช้ประโยชน์ป่าไม้ร่วมกันจึงต้องอาศัยความสัมพันธ์ทางการเมือง และความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน อัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ (deforestation rate) กลายเป็นดัชนีเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่บ่งบอกระดับการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม เพราะมีความเชื่อว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลง เป็นเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประชาชนที่ต้องใช้พื้นที่ในทางเกษตร แต่การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ไม่อาจทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายในประเทศนั้นได้ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้วและ

องค์การระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนโครงการปลูกป่า และอนาคตอันใกล้ การปลูกป่า และการฟื้นฟูป่า (afforestation & reforestation) จะกลายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาโลกร้อน (global warming) ซึ่งเป็นปัญหาระดับโลกที่ทุกประเทศกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างมากในขณะนี้และเนื่องด้วยป่าไม้ของประเทศไทย และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) แห่งหนึ่งในโลก ซึ่งกลายเป็นประเด็นทางการค้าและการเจรจาระดับนานาชาติเนื่องจากมีนักธุรกิจจากประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศประสงค์จะเข้าถึงแหล่งทรัพยากรพันธุกรรมด้านสมุนไพร เพื่อนำไปศึกษาวิจัยและพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรมและอาหารเสริมต่างๆ (ซึ่งย่อมมีการจดทะเบียนสิทธิบัตร) และหากรัฐบาลไทยไม่มีระบบกฎหมายและมาตรการต่างๆรองรับการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรดังกล่าวจะทำให้ประเทศไทยสูญเสียรายได้และอาจทำลายองค์ความรู้ดั้งเดิมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยได้ โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์กลับกลายเป็นบริษัทของชาวต่างชาติที่เป็นผู้ซื้อหรือเลียนแบบภูมิปัญญาไทย (นิรมล สุธรรมกิจ, ๒๕๕๖)

ในด้านสถิติพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้(๒๕๖๐) ระบุว่า ในปี พ.ศ.๒๕๕๙ พื้นที่ป่าของประเทศไทยมีจำนวน ๑๐๒ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๘ ของพื้นที่ประเทศ โดยมีสถิติลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๖ โดยปี พ.ศ.๒๕๑๖ มีสถิติพื้นที่ ป่าไม้ จำนวน ๑๓๘ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๒๑ ของพื้นที่ประเทศ ทั้งนี้ ภาคเหนือถือเป็นพื้นที่ป่าไม้สำคัญของประเทศไทยมาอย่างช้านาน โดยถือเป็นพื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่ของประเทศเมื่อพิจารณาจากจำนวนพื้นที่ป่าไม้ ในปี พ.ศ.๒๕๕๙ พื้นที่ป่าไม้ในภาคเหนือ จำนวน ๑๗ จังหวัด มีจำนวน ๕๖ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๕๐ ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศ

³จังหวัดน่าน ถือเป็นพื้นที่ป่าไม้สำคัญของประเทศไทย ในปี พ.ศ.๒๕๕๙ พบว่า จังหวัดน่าน มีพื้นที่ป่าไม้ จำนวน ๔.๖ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๔๕ ของพื้นที่จังหวัด โดยมีสถิติลดลงอย่างต่อเนื่องในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา นับจากปี พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งมีพื้นที่ป่าไม้กว่า ๕.๓ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๗๔.๐๗ ของพื้นที่จังหวัด ทั้งนี้ มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติขึ้น ครอบคลุมพื้นที่ในเขตต้นน้ำลำธารซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่อนุรักษ์ จำนวน ๗ แห่ง ประกอบด้วย อุทยานแห่งชาติดอยภูคา อุทยานแห่งชาติแม่จริม อุทยานแห่งชาติขุนน่าน อุทยานแห่งชาติถ้ำสะเกิน อุทยานชาตินันทบุรี อุทยานแห่งชาติขุนสถาน และอุทยาน

แห่งชาติศรีน่าน รวมถึง มีการจัดตั้งวนอุทยานแห่งชาติถ้ำผาตูบ (ศูนย์สารสนเทศ สำนัก
แผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, ๒๕๖๐) นอกจากนั้น ผืนป่าจังหวัดน่าน ยังม
ีความสำคัญในแง่การเป็นพื้นที่ต้นน้ำสำคัญของแม่น้ำน่าน ต้นสายของแม่น้ำเจ้าพระยา
โดยกว่าร้อยละ ๔๐ ของปริมาณน้ำเจ้าพระยาเกิดจากแม่น้ำน่าน

สภาพปัญหาทรัพยากรป่าไม้ของจังหวัดน่าน คือ การลดลงของพื้นที่ป่าไม้อัน
เนื่องมาจากการเข้าไปบุกรุกทำลายป่า การลักลอบตัดไม้ และการเข้าไปจับจองใช้
ประโยชน์พื้นที่ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีสาเหตุที่สำคัญใน
หลากหลายด้าน (สำนักงานจังหวัดน่าน, ๒๕๖๐)

๑. ด้านเศรษฐกิจ พบว่า เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การ
ตัดถนนเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้ การขยายพื้นที่การพัฒนาสองข้างถนน ความต้องการที่อยู่
อาศัยและที่ทำกินของประชาชนที่มีจำนวนมากขึ้น การขาดแคลนไม้ใช้สอยเนื่องจากไม้ใน
ท้องตลาดมีราคาแพง เป็นต้น

๒. ด้านการศึกษา พบว่า การที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดจิตสำนึกใน
ความเป็นเจ้าของและไม่มีส่วนร่วมในการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้
ในท้องถิ่น

๓. ด้านสังคม นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และการปกครอง มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง
มีการผ่อนผัน ผ่อนปรนให้กับผู้บุกรุกป่าอย่างต่อเนื่อง เช่น ผ่อนผันผู้ที่บุกรุกอาศัยอยู่ใน
พื้นที่มานาน การชะลอการจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาลุกลามต่อเนื่อง
ออกไปมากขึ้น และก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ทั้งนี้ การดำเนินงานที่ผ่านมาส่วนใหญ่เน้นงานด้านการฟื้นฟู การอนุรักษ์ และ
การสร้างจิตสำนึกในเรื่องคุณค่าด้านทรัพยากรป่าไม้เป็นหลัก โดยเน้นในกลุ่มเป้าหมาย
ต่างๆ เช่น ⁴ผู้นำชุมชน เยาวชนและประชาชน รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการปลูกป่าในพื้นที่
สาธารณะและพื้นที่ว่างเปล่าต่างๆ แต่เมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์โดยรวมกลับปรากฏว่าพื้นที่
ป่าไม้ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง จึงกล่าวได้ว่า การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักใน
ระยะเวลาที่ผ่านมายังไม่บรรลุผลในการปรับพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายเท่าที่ควร

การมีส่วนร่วม (Participation) ถือเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารจัดการในยุค
ปัจจุบัน โดยในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ แนวคิดการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนา
อย่างยั่งยืน ถือเป็นแนวคิดสำคัญที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้นำมาใช้เป็นกรอบในการแก้ไข

ปัญหาและพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ เช่น (๑) ยุทธศาสตร์กรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๗ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้มั่นคงและยั่งยืน” โดยกำหนดยุทธศาสตร์บูรณาการและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน เป็น ๑ ใน ๗ ประเด็นยุทธศาสตร์ (๒) แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้, การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์หลัก ๑ ใน ๔ คือ “ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน” และกำหนดกลยุทธ์สำหรับลำดับแรกคือ “จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมร่วมกับประชาชน” นอกจากนี้ ในระดับพื้นที่ แผนพัฒนาจังหวัดน่าน พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐ ฉบับบททวนใหม่ (รอบปี พ.ศ. ๒๕๖๐) ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดน่าน ๔ ยุทธศาสตร์หลัก โดยยุทธศาสตร์ที่ ๑ คือ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม จึงเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ถือเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ทั้งในระดับชาติ และในระดับพื้นที่จังหวัดน่าน

จังหวัดน่าน ตั้งอยู่ติดกับชายแดนทางด้านทิศตะวันออกของภาคเหนือตอนบน ติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ห่างจากกรุงเทพมหานครโดยทางรถยนต์ ประมาณ ๖๖๘ กิโลเมตร ระดับความสูงของพื้นที่อยู่สูง ๒,๑๑๒ เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง มีพื้นที่ ๑๑,๔๗๒.๐๗๖ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๗,๑๗๐,๐๔๕ ไร่

อาณาเขตโดยรอบของจังหวัดน่าน

ทิศเหนือ ประกอบด้วย อำเภอเชียงกลาง อำเภอปัว มีอำเภอทุ่งช้าง อำเภอเฉลิมพระเกียรติ อำเภอบ่อเกลือ ที่มีพื้นที่ติดต่อกับเขตเศรษฐกิจพิเศษเชียงฮ่อน-หงสา (สปป.ลาว)

ทิศตะวันออก ประกอบด้วย อำเภอภูเพียง อำเภอสันติสุข โดยมีอำเภอแม่จริม อำเภอเวียงสา มีพื้นที่ติดต่อกับแขวงไชยบุรี (สปป.ลาว)

ทิศใต้ ประกอบด้วย อำเภอพาน้อย อำเภอนาหมื่น มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดอุตรดิตถ์ อำเภอพาน้อย มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดแพร่ อำเภอเวียงสา มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดแพร่

ทิศตะวันตก ประกอบด้วย อำเภอบ้านหลวง มีพื้นที่ติดต่อกับอำเภอเชียงม่วน จังหวัดพะเยา อำเภอท่าวังผา มีพื้นที่ติดกับอำเภอปง จังหวัดพะเยา

จังหวัดน่าน มีทิวเขาหลวงพระบางและทิวเขาฝิ่ปันน้ำ ซึ่งเป็นทิวเขาหินแกรนิต ที่มีความสูง ๖๐๐-๑,๒๐๐ เมตร เหนือระดับน้ำทะเล ทอดผ่านทั่วจังหวัด คิดเป็นพื้นที่ประมาณร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ทั้งจังหวัด

⁵พื้นที่ของจังหวัดน่านโดยทั่วไป มีสภาพพื้นที่เป็นลูกคลื่น ลอนชันเกิน ๓๐ องศา ประมาณร้อยละ ๘๕ ของพื้นที่จังหวัด ส่วนลูกคลื่นลอนลาด ตามลุ่มน้ำ จะเป็นที่ราบแคบๆ ระหว่างหุบเขาตามแนวยาวของลุ่มน้ำ น่าน สา วัว ปัว และกอน

จังหวัดน่านมีพื้นที่รวมทั้งสิ้น ๗,๑๗๐,๐๔๕ไร่ หรือ ๑๑,๔๗๒.๐๗ ตารางกิโลเมตร จำแนกเป็น

๑. พื้นที่ป่าไม้และภูเขา ๓,๔๓๗,๕๐๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๙๔
๒. พื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ๒,๘๑๓,๙๘๐ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๒๔
๓. พื้นที่ทำการเกษตร ๘๗๖,๐๔๓ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๒๒
๔. พื้นที่อยู่อาศัยและอื่นๆ ๔๓,๕๒๒ ไร่ คิดเป็นร้อยละ๐.๖๐

.การปกครอง/ประชากรจังหวัดน่านมีประชากรทั้งหมด ๔๗๘,๕๕๗ คน แยกเป็นชาย ๒๔๐,๘๗๕ คน หญิง ๒๓๗,๖๘๒ คน ประกอบด้วย ๑๕อำเภอ ๙๙ตำบล ๘๔๘หมู่บ้าน

สภาพพื้นที่ทั่วไปของจังหวัดน่านเป็นเทือกเขาสลับซับซ้อนและป่าไม้ โดยมีความลาดชันเกินกว่า ๓๐ องศา ลักษณะเป็นภูเขาลูกคลื่นลอนลาดและลูกคลื่นลอนชันมีพื้นที่ราบเป็นส่วนน้อย ภูเขาสูงในเขตจังหวัดน่านเป็นต้นกำเนิดของลำน้ำสำคัญหลายสาย เช่น แม่น่านาน แม่น้ำสา แม่น้ำว่า แม่น้ำสมุน แม่น้ำหลง แม่น้ำปัว แม่น้ำกอน เป็นต้น ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ในการเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภคของประชาชน

การสูญเสียที่เกิดขึ้นของทรัพยากรป่าไม้

๑. การถากถางป่าเพื่อเอาพื้นที่มาใช้ในการเพาะปลูก จากการขยายพื้นที่เพื่อการมาใช้ในการเพาะปลูกในปัจจุบัน ทำให้ป่าถูกถากถางเป็นจำนวนมาก เมื่อประมาณ ๖๐ ปีนี้เอง เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทยยังเหลืออยู่ถึง ๖๓ เปอร์เซ็นต์ แต่ในขณะนี้ ป่าไม้ในประเทศไทยเหลืออยู่เพียงประมาณ ๓๗.๘ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น^๖ จากการที่ป่าถูกประชากรเข้าไปถือครองถากถางป่าปีหนึ่งหลายล้านไร่ โดนเฉพาะอย่างยิ่ง การถางป่าไม้เพื่อทำไร่เลื่อนลอย

๒. การตัดไม้เพื่อการค้า การโค่นไม้เพื่อนำไปขายอาจทำได้หลายแบบ เช่น การตัดเป็นซุง เพื่อนำไปทำไม้แปรรูปที่ใช้ในการก่อสร้าง หรือการตัดไม้เพื่อใช้ทำฟืน เผาถ่าน ทำเสา ทำหมอนรถไฟ และทำกระดาษ เป็นต้น ป่าไม้ในประเทศไทยถูกตัดเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านนี้อย่างมากมาย การลักลอบตัดไม้ก็ยังทำกันไปเรื่อยๆ ทางกรมป่าไม้ได้พยายามหาทางป้องกัน และมีมาตรการลงโทษอย่างรุนแรง แต่ก็ไม่ได้ทำให้การลักลอบตัดไม้ลดลงแต่อย่างใด

๓. ไฟไหม้ป่า ไฟไหม้ป่าจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือจากคนก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อป่าอย่างมาก โดยจะทำอันตรายแก่กล้าไม้และไม้ยืนต้นทุกชนิด นอกจากนี้ป่าไม้ที่ถูกไฟลวกยังทำให้ต้นไม้เจริญเติบโตช้าอีกด้วยทั้งนี้

๔. การทำลายของสัตว์ ต้นหญ้าหรือต้นไม้ขนาดเล็กที่ขึ้นอยู่ตามพื้นดินเบื้องล่างของต้นไม้ใหญ่ รวมทั้งเปลือกไม้ ผลไม้ และเมล็ดพืช สิ่งเหล่านี้จะนำไปใช้เป็นอาหารได้อย่างดี อันเป็นเหตุให้พืชโตช้าและแคระแกร็น

๕. การทำลายของเชื้อโรคและแมลง ต้นไม้ในป่าเป็นจำนวนมากที่ถูกทำลาย โดยเชื้อโรคและแมลง ตัวอย่างเช่น ต๊กแตน ครั้งหนึ่งเคยทำลายป่าสนในประเทศไทย แมลงบางชนิดทำให้

สาเหตุที่ป่าไม้ในประเทศไทยถูกทำลาย

๑. ขาดความร่วมมือจากประชาชนทุกชั้นและทุกระดับ รวมทั้งพนักงานปกครอง และพนักงานสอบสวนที่ขาดความเอาใจใส่ดูแล และไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด

๒. สวัสดิภาพของพนักงานป่าไม้ไม่ได้รับความปลอดภัยเท่าที่ควรเมื่อพนักงานป่าไม้คนใดทำงานเคร่งครัดเกินไป ก็จะถูกผู้มีอิทธิพลหรือผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ทำการขัดขวางหรือหาทางทำลาย

๓. ขาดอัตรากำลังอุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกันดูแลรักษาและยานพาหนะ จึงทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ที่ปฏิบัติงาน เพื่อการดูแลรักษาป่าไม้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

๔. ปัญหาชาวเขาบุกรุกถากถางทำลายป่าไม้เพื่อทำไร่เลื่อนลอย ปัญหานี้ยังไม่มีมาตรการใดๆ ที่จะแก้ปัญหานี้ได้โดยเด็ดขาด

๕. การโฆษณาหาเสียงของผู้สมัคร เข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้คำมั่นสัญญากับราษฎรไว้ว่า ถ้าตนได้เป็นผู้แทนจะเปิดป่าสงวนให้ราษฎรได้เข้าไปทำมาหากิน ดังนั้น เมื่อตัวเองได้รับเลือกตั้งก็จะหาทางวิ่งเต้นกับผู้มีอำนาจในบ้านเมืองเปิดป่าสงวนไว้ให้ราษฎรเข้าบุกรุกถากถางนำพื้นที่มาใช้ทำการเพาะปลูก

๖. การจัดสรรที่ดินในรูปของนิคมสร้างตัวเอง มักจะจัดขึ้นบริเวณที่มีป่าไม้สมบูรณ์ หรือแม้แต่การสร้างถนนก็มักจะทำการตัดผ่านบริเวณป่าไม้ที่ขึ้นอย่างหนาแน่น วิธีดังกล่าวนี้จะทำให้ป่าไม้ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก⁷ ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือ ที่ดินที่จัดสรรให้ราษฎรทำกินนั้นส่วนมากจะไม่ถึงมือผู้ยากไร้จริงๆ

๗. กฎที่เกี่ยวข้องกับที่ดินยังไม่รัดกุม ตัวอย่างเช่น

๗.๑ การเก็บภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.) ซึ่งชาวบ้านเรียกว่าภาษีดอกหญ้า ราษฎรรุกเข้าไปแม้แต่ในเขตป่าสงวน ป่าอุทยาน หรือวนอุทยานแห่งชาติ เพื่อการทำกิน โดยไม่ต้องทำตามกฎหมาย และนำเงินไปเสียที่อำเภอ ทางอำเภอก็จะออกใบเสร็จรับเงินให้ โดยการทำเก็บภาษีไร่ละ ๒ ต่อปี วิธีการดังกล่าวนี้เป็นการหลอกลวงราษฎร ทั้งนี้เพราะราษฎรเชื่อว่าตนเองได้ทำไปถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

๗.๒ เรื่องสิทธิในการครอบครอง (ส.ค.) ตกค้างการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมาย ก่อนวันประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ นั้น ถือว่าที่ดินที่ครอบครองอยู่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมาย แม้จนกระทั่งปัจจุบันยังมีเจ้าหน้าที่ที่ดินบางคนออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในการครอบครองให้ โดยอ้างเหตุผลว่าที่ดินแปลงนั้นตกค้างสำรวจ

๗.๓ ในสมัยก่อนกฎหมายกำหนดให้ราษฎรมีที่ทำกินได้คนละ ๕๐ ไร่ ต่อมาได้มีการแก้กฎหมาย โดยให้ราษฎรที่มีที่ดินทำกินในการถือครองจำนวนเท่าใดก็ได้

นับว่ากฎหมายได้เปิดช่องให้นักการเมือง พ่อค้า ข้าราชการ ผู้มีอิทธิพล และประชาชน ทำการถากถางป่า ถู้อครองที่ดินคนละเป็นพันหรือเป็นหมื่นไร่ อันเป็นผลให้ป่าในช่วงระยะเวลานั้นถูกทำลายอย่างรวดเร็ว

๗.๔ ที่ดินเป็นภูเขาและในรัศมีห่างจากเชิงเขา ๔๐ เมตร ตามกฎหมายให้ถือเป็นที่ดินของรัฐ ผู้ใดจะเข้าไปครอบครองถือเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ได้ แต่ปัจจุบันได้มีผู้ครอบครองถือเป็นกรรมสิทธิ์ และทำการระเบิดหินจากภูเขามาใช้ ซึ่งปัญหาเรื่องนี้ยังไม่มีผู้ใดให้ความสนใจ หรือเร่งรัดให้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว คงปล่อยให้มีการบุกรุกทำลายป่าต่อไปเรื่อยๆ จนป่าไม้จะหมดสิ้นอยู่แล้ว

๗.๕ บริเวณป่าที่ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ นั้นทางราชการยอมรับการคุ้มครองทำผลประโยชน์ของราษฎร โดยให้ราษฎรมาทำการแจ้งว่าทำประโยชน์ในบริเวณป่าสงวนแห่งนี้ตั้งแต่เมื่อไร แต่ไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างรัดกุมว่า ราษฎรมีเนื้อที่ตามที่แจ้งจริงหรือเปล่า ดังนั้น เมื่อราษฎรที่อาศัยอยู่ที่เดิมหรืออพยพเข้ามาอยู่เพิ่มเติมจึงช่วยกันทำลายป่าต่อไป ผลที่สุดทางราชการก็ไม่สามารถเข้าจับกุมหรือบังคับให้ราษฎรออกจากป่าได้

๗.๖ ปัญหาจากป่าไม้อำเภอ ที่ดินอำเภอ นายอำเภอ ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คบคิดกันทำ น.ส. ๓

๗.๗ ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ได้มีโครงการจัดตั้งที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และบุกรุกเข้าไปทำกินในบริเวณป่าสงวน^๖ ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘-๙ ธันวาคม ๒๕๑๒ จังหวัดได้จัดตั้งคณะกรรมการเร่งรัดในการจัดสรรที่ดิน ปรากฏว่าราษฎรและผู้มีอิทธิพลบุกรุกป่าสงวนกันมากขึ้นเพื่ออ้างสิทธิในการครอบครองพื้นที่ป่าสงวนนั้น

๘. การอพยพย้ายถิ่นของราษฎรภายในประเทศมากจนเกินไป ราษฎรที่อพยพส่วนมากมักจะเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำมาหากินในบริเวณป่าไม้ ทั้งนี้ เพราะบริเวณดังกล่าวพอที่จะถากถางป่าเพื่อเอาพื้นที่มาใช้ในการเพาะปลูกได้

๙. ปัญหาทางด้านศาสนา เรื่องการสร้างวัด สำนักสงฆ์ หรือสถานที่บำเพ็ญศาสนกิจต่างๆ ได้มีการถากถางป่าเพื่อเอาพื้นที่มาสร้างวัด นอกจากนี้ยังมีการนิยมนำสำนักสงฆ์หรือสถานที่ทำการวิปัสสนากรรมฐานต่างๆ ตามภูเขาหรือตามถ้ำ หาความเลื่อมใสจากประชาชน ชักจูงให้ราษฎรเข้าวัดไปตัดไม้ทำลายป่า เพื่อเอาไม้มาใช้ในการ

สร้างวัด หรือชักชวนให้ราษฎรเข้าไปสร้างที่อยู่อาศัยบริเวณรอบวัดหรือสำนักสงฆ์นั้น ในที่สุดป่าไม้บริเวณนั้นจะถูกทำลายไป

๑๐. ปัญหาเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ

๑๐.๑ ในการสร้างเขื่อน มักมองข้ามความสำคัญของป่าไม้ที่ตั้งอยู่เหนือเขื่อน เพราะป่าไม้เปรียบเสมือนฟองน้ำที่ดูดซับน้ำเอาไว้ การทำลายป่าไม้เหนือเขื่อนจะทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ในฤดูฝนจะทำให้เกิดน้ำหลากอย่างรุนแรง และจะทำให้เกิดการกัดเซาะหิน ดิน กรวด ททราย ไหลลงมาทับถมหน้าเขื่อน ทำให้อ่างเก็บน้ำหน้าเขื่อนลดความจุในการกักเก็บน้ำลง

๑๐.๒ รัฐบาลใช้เงินหลายร้อยล้านในการนำมาลงทุนสร้างเขื่อน แต่งบประมาณที่นำมาใช้บำรุงรักษาป่าไม้บริเวณหน้าเขื่อนน้อยเกินไป ดังนั้น ป่าไม้ที่อยู่ในบริเวณเหนือเขื่อนกั้นน้ำจึงถูกทำลายอย่างมากมาย

๑๐.๓ การสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำ แล้วทำให้พื้นที่ป่าไม้บางส่วนถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหาย บางครั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมชลประทานและเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ได้ร่วมกันตัดไม้จากที่อื่นมาสวมรอยป่าไม้ที่ตัดออกมาจากบริเวณป่าไม้หน้าเขื่อนที่น้ำท่วม่นั้น

๑๐.๔ การอพยพราษฎรจากบริเวณแหล่งน้ำท่วมหน้าเขื่อนไปอยู่ที่อื่นส่วนมากก็จะทำการอพยพประชาชนเข้าไปในบริเวณป่าไม้ที่ไม่โดนน้ำท่วม ทำให้ป่าไม้ถูกถางลงเพื่อการนี้เช่นเดียวกัน

๑๐.๕ การแข่งขันกันสร้างเขื่อน การสร้างเขื่อนจะมีผู้ดำเนินการสร้างหลายฝ่าย เช่น การพลังงานแห่งชาติ สร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้า กรมชลประทานสร้างเขื่อนเพื่อเก็บกักน้ำเอาไว้ใช้ทำการเพาะปลูก เป็นต้น เมื่อต่างฝ่ายต่างแย่งกันทำ ดังนั้น จึงทำให้ทั้งสองฝ่าย พยายามสำรวจข้อมูลเบื้องต้นในการเสนอขอสร้างเขื่อนในบริเวณที่ต้องการนั้นให้ได้ โดยมีตัวเลขชี้ให้เห็นแต่ผลดีที่ได้รับจากการสร้างเขื่อน ป่าไม้ในบริเวณที่มีการสำรวจ แทนที่จะถูกถากถางเพียงแห่งเดียวก็จะถูกถากถางเพิ่มขึ้นหลายแห่ง

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

๑. คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการ

๒. ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

๓. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่างๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

๔. การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขา ก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังสามารถเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

๕. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่ายที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

๖. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

๗. การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับความรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประเทศไทย

๑. เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิด และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน
๒. โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ
๓. การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
๔. ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองและความพร้อมของประชาชน
๕. ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ
๖. การไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมแล้วหรือยัง หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง และภาครัฐเองก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญโดยได้มีการพัฒนาระเบียบ กฎหมาย เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานและเป็นหลักประกันสิทธิของชุมชน¹⁰ ของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม และถือเป็นการแสวงหาความร่วมมือในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๕๗ (๒) บัญญัติว่า “รัฐต้อง อนุรักษ์ คุ่มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่าง สมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับ ประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำไปสู่การ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมที่จะเข้าร่วมกับภาครัฐในการจัดการ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การยอมรับในหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น

เรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ต้องถือว่าประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียลำดับต้น (primary stakeholders) ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่อย่างไรก็ตามระดับของการมีส่วนร่วมก็มีการแบ่งไว้หลายระดับ เช่น (กรมการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ๒๕๒๙)

๑. รัฐรวมศูนย์วางแผนและดำเนินการเอง
๒. รัฐร่วมวางแผนกับประชาชนแต่รัฐรวมศูนย์ดำเนินการเอง
๓. รัฐร่วมกับประชาชนวางแผนและดำเนินการร่วมกับประชาชน
๔. รัฐร่วมกับประชาชนวางแผนและมอบอำนาจให้กับประชาชนไปทำ
๕. รัฐมอบอำนาจให้กับประชาชนวางแผนเองและดำเนินการเองทั้งหมดโดยจะต้องกระทำอยู่บนพื้นฐานของ

แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้

การแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายประการการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของแต่ละประเทศและแต่ละชุมชนย่อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาและกำลังความสามารถของประชาชนและภาครัฐ (ทั้งด้านงบประมาณและคุณภาพของบุคลากร โดยที่ นิรมล สุธรรมกิจ (๒๕๕๖) ได้จัดแบ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ไว้เป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. การควบคุมการตัดไม้และการจำกัดการใช้ประโยชน์โดยภาครัฐ

สำหรับประเทศไทย พื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด อยู่ในการกำกับดูแลของภาครัฐ โดยมีการแบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ (ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗) คือ ป่าทั่วไป (ซึ่งหมายถึง ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน) ป่าสงวนแห่งชาติ (ซึ่งหมายถึง ป่าที่สงวนไว้เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น) ซึ่งได้มีการแบ่งพื้นที่ป่าสงวนออกเป็นหลายประเภท เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เขตห้ามล่าสัตว์เป็น

ในปัจจุบันนี้ กรมป่าไม้ เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ป่าพันธุ์ ดูแลรักษาส่งเสริมทำนุบำรุง การทำไม้ การเก็บหาของป่า การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ป่าไม้ และ การอื่นเกี่ยวกับป่าและอุตสาหกรรมป่าไม้ส่วนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริมและฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์

ป่าและพันธุ์พืชในเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุมป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์

ดังนั้น การควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าของภาครัฐ (ทั้งกรมป่าไม้และกรมอุทยานฯ) มีอยู่ด้วยกันหลายประเภท อาทิ (ก) การให้สัมปทานตัดไม้ ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของกรมป่าไม้ และปัจจุบัน (๒๕๕๖) การให้สัมปทานตัดไม้ในพื้นที่ป่าสงวนฯ ได้ยกเลิกไปตั้งแต่ปี ๒๕๓๒ เมื่อพบว่าการทำไม้ของบริษัทที่ได้รับสัมปทานสร้างปัญหาที่ดินโคลนถล่ม เมื่อเกิดภัยพายุเฮอร์เมโธปี ๒๕๓๑ (ข) การให้เช่าพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อเพาะปลูกไม้ที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (หรือเรียกว่า ป่าเศรษฐกิจ) (ค) การกำหนดพื้นที่ห้ามตัดไม้-ห้ามใช้ประโยชน์ และ (ง) การกำหนดเป็นเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ระดับโลก

มาตรการหนึ่งในการที่จะคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ คือ การกำหนด “พื้นที่ป่าอนุรักษ์ขั้นต่ำ” เพื่อเป็นการคุ้มครองพื้นที่สำหรับให้สิ่งมีชีวิตที่สำคัญต่อระบบนิเวศ หรือต่อความหลากหลายทางชีวภาพสามารถดำรงชีวิตอยู่รอดหรือมีโอกาสที่จะรอดและดำรงความหลากหลายทางชีวภาพได้ในระยะยาว พื้นที่อนุรักษ์ขั้นต่ำนี้อาจเรียกว่าเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ (safe minimum standard) ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อต้องการให้มีพื้นที่ใหญ่เพียงพอสำหรับการเจริญเติบโตของสิ่งมีชีวิตที่จะอนุรักษ์และในปัจจุบัน (๒๕๕๖) ภาครัฐกำหนดเป้าหมายในการรักษาพื้นที่ป่าให้ได้ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ ในขณะที่พื้นที่ป่าในประเทศไทยมีเพียงร้อยละ ๓๓ เท่านั้น ด้วยเหตุผลที่เชื่อว่า สัดส่วนพื้นที่ป่าร้อยละ ๔๐ จะช่วยให้

อีกมาตรการหนึ่งในการควบคุมการเข้าใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าอนุรักษ์ คือ การกำหนดเป็นเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ระดับโลก เพื่อเป็นการสร้างความภาคภูมิใจให้กับประเทศชาติและประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ป่านั้น อีกทั้งยังได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการอนุรักษ์คุ้มครองพื้นที่ป่านั้น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ระดับโลกของไทยแห่งแรก คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืชห้วยขาแข้งซึ่งถูกยกให้ “แหล่งมรดกโลก (World Heritage)” ขององค์การ UNESCO เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๔ และในปี พ.ศ.๒๕๔๘ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่-ทับลาน-ปางสีดา-ตาพระยา ผืนป่าดงพญาเย็น ได้รับยกย่องให้เป็นแหล่งมรดกโลกอีกด้วย นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีพื้นที่อนุรักษ์ประเภท “พื้นที่ชุ่มน้ำ (Ramsar Site)” ที่มีคุณค่าและสำคัญระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นแหล่งสำคัญสำหรับสัตว์อพยพและแหล่งพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่สำคัญของ

โลก เช่น พรุควนขี้เสียน ในเขตห้ามล่าสัตว์ทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็น Ramsar Site แห่งแรกของไทย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๑ (ภายใต้อนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention))

อย่างไรก็ดี การควบคุมการตัดไม้และการกำจัดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าของภาครัฐไทยนั้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดินระหว่างภาครัฐกับประชาชน เช่น ข้อพิพาท เรื่อง “ป่าทับคน หรือ คนทับป่า” หรือ “คนอยู่กับป่าได้หรือไม่” เนื่องจากมีการตั้งคำถามว่า ประชาชนที่ทำกินในเขตป่านั้น “มาก่อน” หรือ “มาหลัง” การประกาศกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนหรือป่าอนุรักษ์ ในบางกรณีฝ่ายราษฎรสามารถพิสูจน์ได้ว่า ได้เข้ามาทำมาหากิน ก่อนปีที่มีการประกาศเขตป่าสงวน ซึ่งภาครัฐก็ได้พยายามลดความขัดแย้งด้วยการออกเอกสารสิทธิทำกินหรือสิทธิการใช้ประโยชน์ให้แก่ราษฎร (หรือในบางกรณีก็ออกโฉนดที่ดิน) อย่างไรก็ดี การพิสูจน์สิทธิในการถือครองนั้น มีขั้นตอนมากมาย แม้ว่าจะมีเทคโนโลยีภาพถ่ายทางอากาศมาช่วยในการวิเคราะห์แล้วก็ตาม กระบวนการนี้ก็ยังต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายสูงมาก

สำหรับมาตรการควบคุมของภาครัฐไทยในการใช้ประโยชน์บนที่ดินของเอกชนนั้น หากพิจารณาในภาพรวม พบว่า การควบคุมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น แม้ว่าการจัดเก็บภาษีที่ดินสำหรับผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์บนที่ดินของตนจะมีอัตราสูงกว่าภาษีที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เจ้าของที่ดินมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและเต็มที่ (หลายกรณี ปลอมยให้ที่ดินรกร้าง ไม่ได้นำมาใช้ในการเพาะปลูก หรือทำประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่นๆ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือให้เช่าที่ดินก็ตาม) นอกจากนี้ อัตราภาษีที่ดินหรือค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยทั่วไปค่อนข้างต่ำ (โดยมีเจตนาเพื่อลดภาระภาษีของเกษตรกรที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย) จึงส่งผลให้ประชาชนพยายามขยายพื้นที่ทำกินมากเกินไป จนถึงขั้น รุกล้ำพื้นที่ต้นน้ำ และในที่สุดอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม ตัวอย่างเช่น ในท้องที่แห่งหนึ่ง เจ้าของที่ดินบางรายมีที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูก (เช่น ปลูกข้าว) แต่กลับถูกทิ้งร้างหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร (เช่น ปลูกต้นกล้วย) ในขณะที่ราษฎรบางรายกลับต้องไปบุกรุกป่าไม้เพื่อหาที่ดินทำกิน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่มีมาตรการที่เหมาะสมที่จะกระตุ้นให้มีการนำที่ดินที่ทิ้งร้างไปให้เช่าเพื่อปลูกข้าว ราษฎรจะได้ไม่ต้องบุกรุกป่า เป็นต้น

ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้นนั้นมีมานานหลายทศวรรษแล้ว ภาครัฐพยายามหาหนทางแก้ไขด้วยแนวทางต่างๆ เช่น การผ่อนผันให้ราษฎรทำกินต่อไป การจำแนกที่ดินเพื่อออกโฉนด การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติไปเป็นที่ดินทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ภายใต้การกำกับของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร หรือ สปก.) ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นในการมีสิทธิใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าอนุรักษ์และการเข้าร่วมกิจกรรมการคุ้มครองอนุรักษ์ป่านั้นด้วย (โสภณ ชมชาญ, ๒๕๔๘)

๒. การจัดการป่าไม้แบบ “ป่าชุมชน”

ข้อเสนอประการหนึ่งในการคุ้มครองอนุรักษ์พื้นที่ป่าเพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งของชุมชนและของประเทศโดยรวม คือ การจัดการป่าไม้แบบ “ป่าชุมชน” แนวคิดเรื่อง การจัดการป่าชุมชนนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทั้งภาครัฐและภาคชุมชน (กรอบที่ ๓) รวมทั้งองค์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา โดยเกิดจาก ๒ แนวคิดสำคัญคือ

แนวคิดแรก คือ การจัดการเพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น (forest for local community development) เนื่องด้วยประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศพึ่งพิงเกษตรกรรมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (ป่าไม้-ดิน-น้ำ) เป็นสำคัญ การพัฒนาชนบทต้องอาศัยการพัฒนาป่าไม้ให้ยั่งยืน อีกทั้งวิถีชีวิตของชนบทยังต้องอาศัยป่าไม้เป็นแหล่งอาหารอีกด้วย ดังนั้น การพัฒนา-คุ้มครอง-อนุรักษ์ป่าไม้ ก็เปรียบเสมือนการพัฒนาชนบทและการเกษตรเช่นกัน แนวคิดนี้จึงนำไปสู่การจัดการป่าไม้แบบป่าชุมชน (community forest) ที่เน้นการใช้ประโยชน์จากป่าของชุมชน ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์คุ้มครองป่าไม้

แนวคิดที่สอง คือ สิทธิมนุษยชน (human rights) ของชุมชนที่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน เพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์-เชิงวัฒนธรรม-เชิงสังคม-มิตินสิ่งแวดล้อมของชุมชนตน (และเพื่อประโยชน์ของสังคมอื่นๆ โดยรวมด้วย)

ตัวอย่างที่ดีของการจัดการป่าชุมชนนั้นมีอยู่หลายแห่ง ในพื้นที่ป่าชุมชนบางแห่งอาจครอบคลุมหลายหมู่บ้านที่มีได้รับประโยชน์จากป่าชุมชนในระดับที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังสามารถดำเนินการจัดการป่าชุมชนร่วมกันได้ นอกจากนี้ ป่าชุมชนแต่ละแห่งอาจมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่กำกับดูแลป่าชุมชนแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้มีการกำหนดกติกาการจัดการป่าชุมชนที่แตกต่างกันออกไป

๓. มาตรการอื่นๆ

(ก) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า (fee) เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการเข้า (entrance fee) ไปในบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช หรือการเก็บค่าบริการตัดไม้ไปใช้ตามกฎหมายของป่าชุมชน บางแห่ง เป็นต้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นการผลักระตุ้นทุน (บางส่วน) ในการบริหารจัดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าสงวน ไปยังผู้เข้ามาใช้ประโยชน์จากพื้นที่ ป่านั้นหรือเข้ามาเยี่ยมชมพื้นที่ (ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง) ต้นทุนการบริหาร จัดการดังกล่าวนี้ ประกอบด้วย ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ดูแลพื้นที่ ค่าน้ำค่าไฟ ค่าวัสดุอุปกรณ์ใน การป้องกันภัยให้สัตว์และพืชป่า รวมทั้งผู้เข้าใช้บริการในพื้นที่ ฯลฯ

หากไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนจะส่งผล เสียต่อพื้นที่ป่าสงวนนั้นๆ อย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก หากไม่มีการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียม จะทำให้ผู้เข้าใช้พื้นที่มีต้นทุนการเข้าใช้พื้นที่ต่ำเกินไป ยกตัวอย่างกรณี นักท่องเที่ยวต้องการเข้าอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่เพื่อชมทัศนียภาพสถานที่และชมสัตว์ป่า ซึ่งนักท่องเที่ยวเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปยังอุทยานและค่าที่พัก หากค่าใช้จ่าย เหล่านี้ค่อนข้างต่ำ นักท่องเที่ยวเหล่านี้ก็จะเข้าชมอุทยานบ่อยครั้ง (กรอบที่ ๕) ซึ่งหากมี จำนวนนักท่องเที่ยวมากเกินไป (และเดินทางมาบ่อยครั้ง) ก็จะเป็นการรบกวนวิถีชีวิตของ สัตว์ อีกทั้งสภาพแวดล้อมในบริเวณอุทยานแห่งชาติอาจจะไม่สามารถรองรับจำนวน นักท่องเที่ยวได้มาก (เช่น ระบบไฟฟ้า-น้ำประปา และการกำจัดขยะ) ซึ่งจะเป็นการทำลาย ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ และประการที่สอง หากไม่มีการเก็บ ค่าธรรมเนียม จะทำให้ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าสงวนมี ค่าใช้จ่ายสูงและงบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งจะส่งผลต่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่าสงวนนั้นๆ ดังนั้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ นอกจากจะเปรียบเสมือนเป็น การเพิ่มค่าใช้จ่ายให้แก่นักท่องเที่ยวแล้ว ยังเป็นการช่วยให้ภาครัฐมีเงินทุนเพิ่มเติมจาก งบประมาณของแผ่นดินในการบริหารจัดการอนุรักษ์คุ้มครองพื้นที่ป่าและความ หลากหลายทางชีวภาพ

(ข) การขอเงินสนับสนุนเพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ป่า (subsidy) หากชุมชนเป็น ผู้ทำหน้าที่อนุรักษ์คุ้มครองพื้นที่ป่า แต่การดูแลพื้นที่ป่าขนาดใหญ่อาจจำเป็นต้องใช้เงินทุน จำนวนมาก เช่น การจ้างบุคคลเฝ้าระวังไฟป่า การออกเดินสำรวจพื้นที่ป่า การ

ลาดตระเวนเพื่อป้องกันการบุกรุกหรือตัดไม้ ฯลฯ แม้ว่าชาวบ้านจะดำเนินการเอง แต่ก็ยังต้องมีค่าใช้จ่ายในการหาอาหารระหว่างการลาดตระเวนหรือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการช่วยตรวจตรา ค่าใช้จ่ายเหล่านี้อาจจะสูงมาก (โดยเฉพาะการจัดทำแนวกันไฟ และการสละเวลาทำมาหากินไปออกลาดตระเวน) จนทำให้การดูแลพื้นที่กระทำได้จำกัด ซึ่งอาจส่งผลให้การบริหารจัดการดูแลป่าชุมชนไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ดังนั้น การได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ อาจจะสามารถช่วยให้การจัดการป่าไม้เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิผลมากขึ้น สำหรับพื้นที่ป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีความหลากหลายทางชีวภาพที่สร้างประโยชน์ให้แก่มวลมนุษยทั้งโลกนั้น ประเทศที่เป็นแหล่งที่ตั้งพื้นที่ป่าผืนนั้น (ส่วนใหญ่เป็นประเทศยากจน) มักจะขอเงินสนับสนุนจากต่างประเทศที่มีฐานะร่ำรวยกว่า เพื่อคุ้มครองผืนป่านั้น (แล้วนำเงินส่งไปยังหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หรือไปยังชุมชนท้องถิ่นให้ช่วยกันดูแล เพื่อประโยชน์ทั้งภายในประเทศและระดับโลก

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้คือได้รับรู้สภาพปัญหาการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย โดยเน้นกรณีศึกษา พื้นที่ป่าจังหวัดน่าน ในห้วง พ.ศ. ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน โดยเน้น ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ๔ ด้าน ได้แก่ (๑) การกำหนดแนวนโยบายในระดับชาติ (๒) ข้อระเบียบกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในทุกกระดับ (๓) ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม การประกอบอาชีพของประชาชน และการเติบโตของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมเกษตร (๔) การสร้างความยั่งยืนในการอนุรักษ์และฟื้นฟู โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ได้เกิดการวิเคราะห์แนวทางในการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของไทย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน โดยใช้จังหวัดน่าน เป็นกรณีศึกษาและได้ตัวแบบ (Role Model) ในการบริหารจัดการอนุรักษ์ พื้นที่ป่าจังหวัดน่านอย่างเป็นระบบซึ่งจะสามารถนำไปต่อยอดขยายผลในพื้นที่อื่นต่อไป

บทสรุป

จากการศึกษาสภาพปัญหาการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย โดยเน้นกรณีศึกษา พื้นที่ป่าจังหวัดน่าน ในห้วง พ.ศ. ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน พบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ๔ ด้าน ได้แก่ (๑) การกำหนดแนวนโยบายในระดับชาติ (๒) ข้อระเบียบกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในทุกกระดับ (๓) การส่งเสริมชีวิต

ความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพ ของประชาชนในพื้นที่ และ (๔) การสร้างความยั่งยืน ในการอนุรักษ์และฟื้นฟู การบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ขาดเอกภาพ

๒. การศึกษาแนวทาง ยุทธศาสตร์ ในการฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของไทย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน โดยใช้จังหวัดน่านเป็น กรณีศึกษาพบว่า รูปแบบ การมีส่วนร่วมควรส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบูรณาการทุกภาคส่วนในรูปแบบประชารัฐ ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดนี้ จะเป็นตัวแสดงสำคัญในการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนและ ครบวงจร

๓. ตัวแบบ (Role Model) ในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และปรับใช้ ในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป พบว่าได้พัฒนาตัวแบบ “ประชารัฐพัฒนาป่าเมืองน่านอย่างยั่งยืน” โดยมี หลักการสำคัญ ๓ ด้าน คือการอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าไม้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โดยผ่านกิจกรรมตามโครงการ “เมนูทางเลือก การเพิ่มพื้นที่สีเขียวจังหวัดน่าน ๑๔ เมนู + ๔” ซึ่งเป็น การบูรณาการกิจกรรมการ อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของจังหวัดน่าน โดยการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน