

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศให้ทันสมัย ภายใต้แนวคิดการสร้างรัฐชาติที่เริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้มีการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรป่า ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเพื่อการค้า โดยมีรัฐเป็นศูนย์กลางอำนาจในการจัดการ ประกอบกับการเพิ่มประชากรจาก 18 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2495 เป็น 63 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐต้องนำพื้นที่ป่าไม้ของประเทศแจกจ่ายต่อเกษตรกรประกอบกับการบุกรุกแผ้วถางป่าอย่างผิดกฎหมายแพร่กระจายอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วจากที่เคยมีในปี พ.ศ. 2501 ประมาณ 53 เปอร์เซ็นต์ เหลือในปี พ.ศ. 2548 เพียง 32.68 เปอร์เซ็นต์ เป็นที่น่าสังเกตว่า พื้นที่ป่าไม้ที่หลงเหลืออยู่นี้ เป็นบริเวณพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงไม่เหมาะต่อการเกษตรและเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนรุกขชาติสวนพฤกษศาสตร์ พื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 แม้ว่าป่าไม้พื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้จะอยู่ในความควบคุมอย่างใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม ยังคงมีการบุกรุกแผ้วถางทำลายตลอดเวลาเช่นกัน ยิ่งไปกว่านี้ไฟป่ายังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำลายพื้นที่ป่าเช่นเดียวกับโครงการพัฒนาของรัฐ เช่น การก่อสร้างเขื่อน การก่อสร้างทางหลวง การตั้งชุมชน และกิจการเหมืองแร่ เหล่านี้ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในปัจจุบันที่ทำลายป่าไม้แต่ละปีเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี แม้ว่าป่าไม้ที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในปัจจุบัน ยังคงมีการขโมยตัดไม้ใช้สอยจากชุมชนละแวกใกล้เคียงและที่ล้อมรอบผืนป่า ทำให้ความสมบูรณ์ของป่าไม้ธรรมชาติไม่อยู่ในเกณฑ์ธรรมชาติ ดังที่ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภัยในฤดูฝนอย่างฉับพลันและเกิดความแห้งแล้งในฤดูแล้งเนื่องจากการแผ้วถางป่า และการตัดต้นไม้ในป่าทำให้ดินป่าไม่มีศักยภาพเก็บน้ำได้น้อยลง การซึมน้ำฝนเก็บลงในดินมีน้อย แต่ในทางตรงกันข้ามการเกิดการไหลป่าหน้าผิวดินมากขึ้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนและขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งดังกล่าว

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างรวดเร็วและเหลือป่าไม้มีน้อยลง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจทั้งระดับครัวเรือนและระดับประเทศ จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ เช่น การตั้งชมรมอนุรักษ์ป่า ตลอดจนการสร้างป่า

ชุมชนขึ้นหลายๆ แห่ง ซึ่งทุกวันนี้มีป่าชุมชนเกิดขึ้นทั่วประเทศ สาเหตุสำคัญเป็นเพราะว่าสังคมตระหนักดีว่าลำพังรัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถฟื้นคืนป่าให้กลับมาที่มีความสมบูรณ์ได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีที่ภาคประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยชุมชนต้องแสดงบทบาทการเป็นเจ้าของและบำรุงรักษาป่าให้เป็นของชุมชน และเพื่อให้อำนาจและสิทธิต่อประชาชนในการจัดการป่าของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้น โดยมีรัฐเป็นเพียงที่ปรึกษาทางวิชาการและรักษากฎหมายเท่านั้น และขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณา

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่า ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (7) ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้ (7) ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 17 ภายใต้บังคับ มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (5) การค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2549)

นอกจากนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมป่าไม้ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาป่าชุมชน และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ถ่ายโอนภารกิจด้านการควบคุมไฟป่า ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นภารกิจประเภทกลุ่มงาน ในหน้าที่ที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำด้วย

ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ทำให้คณะวิจัยสนใจที่จะศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนา

ป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลทรัพยากรท้องถิ่นนั้น ก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในอันที่จะดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างเหมาะสมและยั่งยืน เพื่อจะทำให้รู้ว่าบทบาทที่เป็นจริงกับบทบาทที่คาดหวังเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันหรือไม่ ถ้าไม่เป็นไปเกิดจากเงื่อนไขใดเป็นสำคัญ จึงเป็นจุดมุ่งหมายต่อมาที่ต้องการทราบว่า มีเงื่อนไขปัจจัยอะไรบ้างที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเมื่อรู้ว่า มีเงื่อนไขใดที่เอื้อต่อบทบาทก็จะนำไปสู่การส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดขึ้นในขณะเดียวกันเมื่อรู้ว่า มีเงื่อนไขใดที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง ก็จะนำไปสู่การหลีกเลี่ยงหรือป้องกันมิให้เกิดขึ้น และจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือ เพื่อศึกษาข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมที่เหมาะสมต่อไป

การศึกษาในครั้งนี้ คณะวิจัยจะศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยมีเหตุผลที่สำคัญ คือ จังหวัดมหาสารคาม เป็นจังหวัดหนึ่งที่พื้นที่ป่าถูกบุกรุกทำลายค่อนข้างสูง ซึ่งในปัจจุบันเหลือพื้นที่ป่า ไม่น้อยที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กล่าวคือ มีพื้นที่ป่าไม้เพียง 8,250 ไร่ หรือมีพื้นที่ป่าไม่ถึง 1 เปอร์เซ็นต์ (0.24%) ของพื้นที่รวมทั้งจังหวัด แต่ในขณะเดียวกันกลับพบว่า จังหวัดมหาสารคามมีการจัดตั้งโครงการป่าชุมชนเป็นจำนวนมากเพื่อรักษาผืนป่าที่มีอยู่ โดยข้อมูลที่ชุมชนจัดตั้งและขึ้นทะเบียนไว้กับกรมป่าไม้จำนวนทั้งสิ้น 173 โครงการ ครอบคลุม 12 อำเภอ 46 ตำบล 173 หมู่บ้าน ป่าชุมชนเหล่านี้ จึงเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะส่งเสริมและพัฒนาร่วมกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม

4. เพื่อศึกษาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย องค์กรการบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล จำนวน 46 องค์กร ใน 13 อำเภอ ที่รับผิดชอบดูแลโครงการป่าชุมชนจำนวน 171 โครงการ/หมู่บ้าน ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้กับกรมป่าไม้ (www.forest.go.th; ข้อมูลออนไลน์ ณ วันที่ 30 กันยายน 2552) โดยศึกษาจากประชากรทั้งหมด

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาบทบาทที่คาดหวัง และบทบาทที่เป็นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมเพื่อรักษาฐานทรัพยากรและระบบนิเวศของชุมชนให้เกิดความสมดุล ว่าเป็นอย่างไร และนำมาเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของระดับบทบาทในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการดำเนินการตามบทบาททั้งสองอยู่ในระดับใด โดยจะศึกษาบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และจะศึกษาถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เอื้อต่อบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วม และที่เป็นอุปสรรคต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วม รวมถึงจะศึกษาข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนให้เกิดความยั่งยืน รวมทั้งการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาป่าชุมชนให้เกิดความยั่งยืน

แปรรูปผลผลิตที่ได้จากป่าชุมชน มีโครงการป้องกันการพังทลายของดิน มีโครงการปลูกป่าเสริมในพื้นที่ป่าชุมชน และมีโครงการอบรมให้ความรู้กับท้องถิ่น

ด้านการดำเนินงานส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำแผนงาน/โครงการไปปฏิบัติ จัดทำประชาสัมพันธ์เรื่องความสำคัญของป่าชุมชน จัดตั้งกลุ่ม จัดกิจกรรมร่วมกับชุมชนท้องถิ่น จัดตั้งร้านค้าชุมชน เพื่อส่งเสริมการตลาดส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วม ชักชวนประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่นร่วมรักษาป่า ส่งเสริมให้ท้องถิ่นริเริ่มใช้เทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิต ส่งเสริมการปลูกไม้ในพื้นที่ป่าชุมชน จัดสรรงบประมาณเพื่อการป้องกันรักษาป่า ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งเสริมสนับสนุนให้ร่วมกันเฝ้าระวัง เป็นหู เป็นตาแทนเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งเสริม สนับสนุนให้รณรงค์เพื่อสร้างจิตสำนึก ส่งเสริมสนับสนุนหรือชักชวนให้ท้องถิ่นร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ ส่งเสริมสนับสนุนจัดหากล้าไม้สำหรับการปลูกพืชอาหาร พืชสมุนไพร สร้างมาตรการและกำหนดช่วงระยะเวลาในการเก็บของป่า ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการในการดำเนินงาน ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือกับองค์กรและสถาบันการศึกษาในการเข้ามาศึกษาวิจัย ส่งเสริม สนับสนุน ผู้นำชุมชนและประชาชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการสำรวจ เผยแพร่และให้ข้อมูลทางวิชาการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนผ่านหอกระจายข่าว จัดฝึกอบรมประชาชนเพื่อเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น จัดตั้งกองทุนพัฒนาป่าชุมชน จัดกิจกรรมปลูกป่าในวันสำคัญร่วมกับชุมชน หรือวันประเพณี ความเชื่อดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ และรณรงค์ประชาสัมพันธ์ และกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของป่าชุมชนร่วมกัน

ด้านการติดตามตรวจสอบการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบและดูแลแผนงานและมาตรการป่าชุมชน และร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นติดตามตรวจสอบแผนที่ดำเนินการแล้ว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง และความแตกต่างของบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม

2. ได้ทราบบริบทและเงื่อนไขที่เอื้อและหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม

3. ได้ทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม

4. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามเพื่อส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY