

รายงานการศึกษากลุ่ม

เรื่อง

การพัฒนาการบริหารป่าไม้ ในระดับจังหวัด

โดย

กลุ่ม 2

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร นบส. 1 รุ่น 14

วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน กพ.

10 มกราคม - 25 มีนาคม 2537

รายงานการศึกษากลุ่ม

เรื่อง

การพัฒนาการบริหารป่าไม้ ในระดับจังหวัด

โดย

กลุ่ม 2

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร นบส. 1 รุ่น 14

วิทยาลัยนักรบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน กพ.

10 มกราคม - 25 มีนาคม 2537

รายงานการศึกษาโดยกลุ่ม (GROUP PROJECT)

เรื่อง

การพัฒนาการบริหารทรัพยากรป่าไม้ในระดับจังหวัด

จัดทำโดย

กลุ่ม 2

สมาชิกกลุ่ม

1.	นายคณิสสร	นาวานุเคราะห์	ประธาน
2.	นายสนั่น	ศิริวัฒน์กาญจน์	สมาชิก/รองประธาน
3.	น.ส.บุญราว	ชอปปี้	"
4.	นายมานิตย์	สุธาทพร	"
5.	นายวิศิษฐ์	จิตต์แจ้ง	"
6.	นายเชาว์	อรรถมานะ	เลขานุการกลุ่ม
7.	นายสมยศ	มีเทศน์	ผู้ช่วยเลขานุการ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร นมส.1 รุ่นที่ 14
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

10 มกราคม - 25 มีนาคม 2537

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
1. ความสำคัญของการบริหารทรัพยากรป่าไม้	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	1
3. วิสัยทัศน์และขอบเขตของการศึกษา	2
บทที่ 2 ผลของการศึกษา	
1. หน้าที่พื้นฐานการบริหารทรัพยากรป่าไม้	3
2. การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน	4
3. ข้อจำกัดในการบริหารทรัพยากรป่าไม้	9
บทที่ 3 สรุปและข้อเสนอแนะ	
1. บทสรุป	11
2. ข้อเสนอแนะ	12
ตารางที่ 1 พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุก ปี 2504 - 2534	14
พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2504 - 2534	
ตารางที่ 2 การปลูกป่ารายปีแยกตามวัตถุประสงค์	15
ผนวก 1 เอกสารอ้างอิง	
ผนวก 2 การศึกษาดูงานในพื้นที่ของนักบริหารระดับสูง	
หลักสูตรที่ 1 รุ่นที่ 14 กลุ่ม 2	

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของการบริหารทรัพยากรป่าไม้

ทรัพยากรป่าไม้ เป็นแหล่งรวมองค์ประกอบของทรัพยากรธรรมชาติมากมายหลายชนิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมวลมนุษยชาติ ทั้งที่สามารถประเมินคุณค่าออกมาเป็นตัวเงินได้ และที่ไม่สามารถประเมินคุณค่าออกมาเป็นตัวเงินได้นานานับประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ การเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ช่วยเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของดิน และการป้องกันการไหลของดิน เป็นต้น

ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การเป็นแหล่งที่มาของผลผลิตจากป่า เช่น ไม้ หวาย ฝรั่ง และวัตถุดิบต่าง ๆ สำหรับป้อนภาคอุตสาหกรรม

ด้านสังคม ชีวิต และความเป็นอยู่ ได้แก่ การเป็นแหล่งเลี้ยงชีพของราษฎร เป็นแหล่งที่มาของอาหาร ยารักษาโรค รวมทั้งการใช้แหล่งพักผ่อน และสถานที่ท่องเที่ยว

แม้ว่าทรัพยากรป่าไม้จะมีความสำคัญมากเท่าใดก็ตาม แต่ก็ถูกบุกรุกและทำลายอย่างต่อเนื่อง ขณะที่การปลูกป่าทดแทนส่วนที่ถูกทำลายมิได้มีความสมดุลกัน สถานการณ์ที่เป็นอยู่เป็นปัญหาเรื้อรัง ซึ่งก่อให้เกิดสภาพป่าไม้ที่เสื่อมโทรม ที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาและเกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารทรัพยากรป่าไม้ ให้สามารถอำนวยประโยชน์ทั้งด้านสภาพแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมความเป็นอยู่ รวมทั้งความมั่นคงของประเทศ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง "การพัฒนาการบริหารทรัพยากรป่าไม้ในระดับจังหวัด" นี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรนักบริหารระดับสูง หลักสูตรที่ 1 รุ่น 14 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

2.1 ศึกษา วิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อจำกัดในการบริหาร
ทรัพยากรป่าไม้ โดยเฉพาะการดำเนินงานในระดับจังหวัด

2.2 เสนอแนะแนวทาง และมาตรการในการพัฒนาการบริหารทรัพยากร
ป่าไม้ในระดับจังหวัด เพื่อเป็นมาตรการเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดำเนินการ
อยู่แล้วในปัจจุบัน

3. วิธีการและขอบเขตของการศึกษา

วิธีการ

3.1 รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) จากเอกสาร
ที่มีผู้ค้นคว้าและวิจัยไว้แล้ว (ผนวก 1)

3.2 วิเคราะห์แนวนโยบายและมาตรการในการดำเนินงาน ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมป่าไม้ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.3 สัมภาษณ์ ศึกษา ดูงาน และสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและบุคคลอื่นที่
เกี่ยวข้องในพื้นที่ดำเนินงาน รวม 6 โครงการ ในเขตจังหวัดขอนแก่น เชียงราย สงขลา
และอุทัยธานี (ผนวก 2)

3.4 นำข้อมูลที่รวบรวมได้มา เป็นประเด็นปัญหา และร่วมกันวิเคราะห์โดยใช้วิธี
อภิปรายกลุ่ม

ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากมาตรการ แผนงาน และโครงการพัฒนาด้านป่าไม้ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
มีจำนวนมาก ทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ โดยการ
ปลูกทดแทน ประกอบกับระยะเวลาของการศึกษามีจำกัด จึงกำหนดขอบเขตการศึกษาในภาพรวม
ของการบริหารทรัพยากรป่าไม้ และมุ่งเน้นการบริหารในระดับจังหวัด โดยศึกษา สัมภาษณ์การบริหาร
โครงการพัฒนาป่าชุมชน เป็นกรณีตัวอย่าง

อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษานี้อาจนำไปประยุกต์เป็นแนวคิดในการพัฒนา การ
บริหารทรัพยากรป่าไม้ โครงการอื่น ๆ ทั้งในระดับประเทศได้ด้วย

บทที่ 2 ผลของการศึกษา

1. ปัญหาพื้นฐานของการบริหารทรัพยากรป่าไม้

ประเทศไทยมีการบริหารทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องกันมา ทั้งในรูปของกฎหมายเพื่อคุ้มครองป่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งการมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และโครงการต่าง ๆ ทั้งในการป้องกัน ปราบปรามการทำลายป่าและการปลูกป่า แต่ในภาพที่ปรากฏที่ป่ายังคงมีแนวโน้มลดลงเป็นลำดับ ปัญหาหลักพื้นฐานสำคัญในการบริหารทรัพยากรป่าไม้ได้แก่

1.1 ปัญหาการทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดเฉลี่ยพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 128 ล้านไร่ แต่จากการบุกรุกทำลายป่าอย่างต่อเนื่องในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ขณะนี้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ที่สมบูรณ์เหลืออยู่ประมาณร้อยละ 26 หรือ 85 ล้านไร่เท่านั้น (ตารางที่ 1) โดยมีสาเหตุที่สำคัญคือ

- (1) การเพิ่มของจำนวนประชากร ทำให้ความต้องการพื้นที่เพื่อการบังชี้อ และการค้ำมีมากขึ้น
- (2) ความเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวด้านการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม ทำให้พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกและถูกทำลายมากขึ้น การบุกรุกและทำลายป่าไม้ดังกล่าวเกิดจากความจำเป็น ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และกลุ่มอิทธิพลที่ได้รับประโยชน์
- (3) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ที่ต้องใช้ที่ดินอย่างถาวร เช่น ถนน เขื่อน สนามกอล์ฟ รีสอร์ท และนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น
- (4) ความล้มเหลวของการบริหารทรัพยากรป่าไม้ โดยการให้สัมปทานระยะยาว

1.2 ปัญหาการปลูกป่าทดแทนไม่มีความสมดุล

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาอัตราการบุกรุกทำลายป่ามีอัตราเฉลี่ยประมาณ 2.85 ล้านไร่ต่อปี แต่อัตราการปลูกทดแทนในรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐ สามารถดำเนินการได้

เพียงปีละไม่เกิน 2 แสนไร่ (ตารางที่ 2) โดยมีสาเหตุที่สำคัญ คือ

(1) นโยบายการปลูกป่าในอดีต มิได้คำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่และผลประโยชน์ของชุมชน จึงได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากราษฎรในพื้นที่

(2) การปลูกป่าในพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรมประสบความยากลำบากในการดำเนินงาน เพราะราษฎรในพื้นที่ใช้ทำการเกษตรเพื่อยังชีพ จึงมักจะได้รับการต่อต้าน และลักลอบบุกรุก

(3) วัตถุประสงค์ของการปลูกป่า ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า พื้นที่ใดจะปลูกเพื่อฟื้นฟูสภาวะแวดล้อม พื้นที่ใดจะปลูกเพื่อการพาณิชย์

(4) ระบบนิเวศน์วิทยามีการเปลี่ยนแปลง เช่น ความชุ่มชื้นในดิน สภาพอากาศไม่อำนวย และศัตรูพืชป่า ไม้ ทำให้อัตราการรอดตาย และการเจริญเติบโตไม่ดีเท่าที่ควร

(5) ขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติในการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม เพื่อปลูกสร้างสวนป่าเชิงธุรกิจ ไม้เนื้ออ่อนความสะอาด และงูเงี้ยวเท่าที่ควร

2. การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน

2.1 นโยบายและมาตรการ

ในปัจจุบันการบริหารทรัพยากรป่าไม้ อยู่ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสามารถสรุปแนวทางและมาตรการดำเนินงานที่มีความสำคัญ ดังนี้

(1) เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน และการออกเอกสารสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้กับราษฎรที่ได้ครอบครองอยู่แล้ว

(2) เพิ่มมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการบุกรุก การตัดไม้ทำลายป่า การอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำธาร และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม

(3) กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงสมรรถนะของดิน และศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งให้กำหนดและทำเรื่องหมายแนวเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจน

(4) สนับสนุนให้เกษตรกรปลูกป่าในพื้นที่ที่ทางราชการออกเอกสารสิทธิ์ให้รูปแบบต่าง ๆ หรือในที่ดินกรรมสิทธิ์ของเกษตรกร โดยรัฐสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายและค้ำกล้าไม้แบบให้เปล่า โดยเฉพาะการปลูกไม้โตเร็วเพื่ออุตสาหกรรม

(5) อนุรักษ์บริเวณที่มีประการัง แหล่งรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ แหล่งที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และการท่องเที่ยว ตลอดจนอนุรักษ์ฟื้นฟู และพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลน

(6) สนับสนุนกล้าไม้ และ เชื้อชวนภาครัฐและภาคเอกชนปลูกป่าในพื้นที่อนุรักษ์

(7) ปลูกฝังจิตสำนึกให้เด็ก เยาวชน และประชาชน ตระหนักในความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้

2.2 แผนงานและโครงการดำเนินการ

ในการนำนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปปฏิบัติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดแนวทางการเสนอขอตั้งงบประมาณภายใต้แผนงานหลัก 4 แผนงาน 36 งาน/โครงการ ดังนี้

(1) แผนบริหารการป่าไม้	จำนวน 8 งาน/โครงการ
(2) แผนงานวิจัยการป่าไม้	จำนวน 4 งาน/โครงการ
(3) แผนงานอนุรักษ์ป่าไม้	จำนวน 23 งาน/โครงการ
(4) แผนงานควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	จำนวน 1 งาน/โครงการ

แผนงานและโครงการดังกล่าว มีทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม การบุกรุกทำลายป่า การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพป่า เช่น โครงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ โครงการส่งเสริมการลงทุน ปลูกป่าภาคเอกชนและฟาร์มป่าไม้ และโครงการพัฒนาป่าชุมชน

(1) โครงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้
วัตถุประสงค์

เพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติร่วมกันต่อไป เป็นการลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และข้อขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

การดำเนินการ

โดยได้จำแนก เขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติไว้ 3 เขต คือ

- เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ที่ห้ามมิให้เข้าไปทำกิจกรรมใด ๆ ทั้งสิ้น โดยกำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ และพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายาก เป็นต้น

- เขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ได้แก่ พื้นที่ป่าที่กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้ และของป่า เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

- เขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร ได้แก่ พื้นที่ป่าที่สามารถนำมาจัดสรรให้เกษตรกรถือครองเพื่อการเลี้ยงชีพได้

(2) โครงการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและฟาร์มป่าไม้
วัตถุประสงค์

เพื่อเร่งรัดการเพิ่มพื้นที่ป่าปลูกทดแทน โดยรัฐจะจัดพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมบางส่วน ให้เป็นพื้นที่ปฏิรูป เพื่อให้เช่าปลูกป่า โดยไม่มีการจำกัดระยะเวลา และมีอัตราค่าเช่าต่ำ

การดำเนินการ

- รัฐจะส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ และ ไม้โตเร็ว ที่มีศักยภาพการตลาด และอุตสาหกรรม ทั้งในพื้นที่กรรมสิทธิ์ของราษฎรและพื้นที่ของรัฐที่จะให้เช่า

- จัดตั้งองค์กรเพื่อพัฒนาการป่า ไม้ของภาคเอกชน โดยจะทำหน้าที่ประกันการตลาดสำหรับผลิตภัณฑ์ไม้ สนับสนุนช่วยเหลือโครงการปลูกป่า การอำนวยความสะดวกและจูงใจภาคเอกชนในการตั้งโรงงานแปรรูป

(3) โครงการพัฒนาป่าชุมชน

หลักการ

จัดแบ่งหรือกำหนดพื้นที่สาธารณะของชุมชน เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการปลูก ดูแลรักษา และเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากป่า โดยให้สอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของราษฎร ในท้องถิ่น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหการบุกรุกทำลายป่า การปลูกทดแทน รวมทั้งลดความขัดแย้ง ในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่า ไม้และที่ดิน

วัตถุประสงค์

เพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่า ไม้ของประเทศ และเป็นแหล่งผลิต ไม้ในระดับหมู่บ้าน (ชุมชน) โดยส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการวางแผน ดำเนินการ พัฒนา และจัดการ รวมถึงการควบคุมดูแลและรักษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างจิตสำนึกให้ราษฎร เข้าใจถึงความจำเป็น และประโยชน์ในการที่จะมีพื้นที่ป่า ไม้

กลยุทธ์การดำเนินการ

การดำเนินงานด้านป่าชุมชน จะเป็นการดำเนินงานในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

(1) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการพัฒนาและรักษาแหล่งป่า ไม้

(2) การปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ป่า ไม้ โดยหันไปสู่การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อชุมชนมากขึ้น

(3) การจัดให้มีระบบข้อมูลทางด้านวิชาการ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรป่า ไม้

(4) การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการส่งเสริมและสนับสนุน ราษฎรในการรักษาและพัฒนาป่าไม้ของชุมชน

วิธีการดำเนินการ

โครงการพัฒนาป่าชุมชน จะเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง กรมป่าไม้ สำนักงาน ป่าไม้จังหวัด สำนักงานป่าไม้เขต และศูนย์สาธิตการส่งเสริมด้านป่าไม้ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมี หน้าที่รับผิดชอบดำเนินงาน โดยสรุปดังนี้

- (1) ดำเนินการคัดเลือกหมู่บ้านเป้าหมาย โดยประสานงานกับอำเภอ สภาตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้าน
- (2) จัดทำแผนปฏิบัติงาน
- (3) ดำเนินการส่งเสริมป่าชุมชน เช่น การให้กลุ่มปลูกป่าในแต่ละหมู่บ้านดำเนินการเพาะชำกล้าไม้ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสนับสนุนด้านเมล็ดพันธุ์ไม้ ปุ๋ย ยารักษาแมลง แล้ว จึงมอบกล้าไม้ที่โตได้ขนาดให้เป็นของชุมชนเพื่อปลูกต่อไป
- (4) ดำเนินการฝึกอบรม ทั้งในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และตัวแทนจากกลุ่มราษฎร
5. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจนของโครงการพัฒนาป่าชุมชน คือ การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ส่วน ประโยชน์ต่อเรื่องที่จะ ได้รับด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ เป็นแหล่ง เลี้ยงชีพหรือรายได้ของราษฎรในโครงการ เป็นแหล่งวัตถุดิบที่จะป้อนภาคอุตสาหกรรมและช่วยให้ ระบบนิเวศน์วิทยาดีขึ้น เป็นต้น

3. ข้อจำกัดในการบริหารทรัพยากรป่าไม้

จากการศึกษาและการออกสำรวจภาคสนาม พบว่าการบริหารทรัพยากรป่าไม้ของภาครัฐมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสภาพธรรมชาติ ด้านการบริหาร การขาดความร่วมมือจากราษฎรในพื้นที่ และขาดการแก้ไขปัญหาที่ครบวงจร ซึ่งข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นตัวเหนี่ยวรั้งมิให้การบริหารทรัพยากรป่าไม้ของภาครัฐ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

3.1 สภาพธรรมชาติ

จากสภาพข้อเท็จจริงพื้นที่ป่าไม้มีอาณาบริเวณกว้างขวาง ยากต่อการดูแลป้องกันและปลูกป่าทดแทนซึ่งต้องใช้ระยะเวลาอย่างน้อย 4 - 5 ปี จึงจะให้ผล ขณะที่การบุกรุกทำลายป่าใช้เวลาน้อยกว่ากันมาก นอกจากนั้นสภาพภูมิอากาศที่ไม่เอื้ออำนวย บางพื้นที่อาจจะปลูกไม่ได้หรือปลูกแล้วไม่ได้ผลเท่าที่ควร

3.2 ด้านการบริหาร

งบประมาณมีจำกัด ไม่มีงบประมาณบำรุงรักษาหลังการปลูก ทำให้การปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง

การบริหารงบประมาณ ระเบียบวิธีการงบประมาณ และการบริหารการเงิน การคลัง มีขั้นตอนที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหา ได้อย่างรวดเร็ว และเหมาะสมเพียงพอ

ขาดแคลนกำลังคนและเครื่องมือ อัตรากำลังและเครื่องมืออุปกรณ์สำหรับการดูแลป้องกัน และการสนับสนุนในโครงการต่าง ๆ มีไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับภาระหน้าที่และบริเวณพื้นที่ป่าที่กว้างขวาง

โครงสร้างองค์กรซ้ำซ้อน โครงสร้างองค์กรมิได้ปรับให้เข้ากับสถานการณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ขณะนี้หลายหน่วยงานมีระบบงานที่ซ้ำซ้อน

3.3 ขาดความร่วมมือจากราษฎรในเชียงใหม่

การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในระยะเวลาที่ผ่านมา เป็นการดำเนินงานโดยภาครัฐและมักจะเป็นการใช้อำนาจของกฎหมายมากกว่าจะเป็นการสร้างแนวร่วมการดำเนินงานของภาครัฐ จึงขาดความร่วมมือจากราษฎรในพื้นที่ ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญ ได้แก่

การขาดความรู้ ราษฎรอาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์ในการบุกรุกทำลายป่า การไม่มีความรู้ด้านวิชาการในการปลูกและบำรุงดูแลป่า ไม่มีความรู้เรื่องกฎระเบียบ ขั้นตอนในการเข้าร่วมโครงการของภาครัฐ นอกจากนั้นราษฎรยังขาดความรู้เรื่องความสำคัญของป่า ไม้และผลกระทบที่เกิดขึ้นหากมีการทำลายป่า ไม้ รวมทั้งรู้ไม่ทันแหล่งแหล่งมรดกนาบอน หรือกลุ่มอิทธิพล

ด้านเศรษฐกิจ การที่ราษฎรมีรายได้ต่ำ มีความยากจน กระตุ้นให้มีการบุกรุกทำลายป่าเพื่อการบึ่งชีพ และการบุกรุกป่าเพื่อการเกษตรกรรม รวมทั้งการตกเป็นเครื่องมือของนายทุนเพื่อการแสวงหารายได้ การเข้าร่วมโครงการพัฒนาป่าชุมชน ราษฎรมิได้รับผลตอบแทนจากการขายผลผลิตโดยตรง และขาดเงินทุนที่จะใช้บึ่งชีพในช่วงเวลาที่ป่า ไม้อยู่ในระยะเติบโต

3.4 ขาดการแก้ไขปัญหาคือครบวงจร

การบริหารทรัพยากรป่าไม้ ยังขาดความร่วมมือและการประสานแผนปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ การแก้ไขปัญหาคือเรื่องความยากจน การขาดที่ดินทำกิน การขายผลผลิตที่ไม่ได้ความเป็นธรรม และการให้ความรู้ยังมีได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและครบวงจร สิ่งเหล่านี้จึงยังเป็นวัฏจักรของความยากจน ที่มีผลต่อการบุกรุกทำลายป่า ไม้อย่างไม่จบสิ้น

นอกจากข้อจำกัดที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว การบริหารทรัพยากรป่า ไม้ยังมีข้อจำกัดอื่น ๆ อีก เช่น ความไม่แน่นอนและต่อเนื่องของนโยบายทางการเมือง ผู้ดำเนินโครงการระดับเจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจหลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการเพียงพอ เป็นต้น

บทที่ ๑๓

สรุป และข้อ เสนอแนะ

1. บทสรุป

1.1 ทรัพยากรป่าไม้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมหาศาลต่อมวลมนุษยชาติ ขณะนี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ต่างหันมาเร่งรณรงค์ปกป้องพื้นที่ป่าไม้ทุกวิถีทาง เพื่อรักษาสภาพป่า และบริหารทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด เพราะต่างตระหนักถึงคุณค่าของป่าไม้และผลกระทบที่เกิดขึ้น หากมีการบุกรุกทำลายป่าไม้อย่างไม่ถูกวิธี

1.2 ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทย เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน แม้ภาครัฐจะมีนโยบายคุ้มครองป่า การป้องกันและปราบปรามผู้ลักลอบทำลายป่า แต่พื้นที่ป่าไม้กลับลดลงเป็นลำดับ ซึ่งเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ การทำลายป่าไม้อย่างต่อเนื่อง และการปลูกป่าทดแทนไม่มีความสมดุลกัน

1.3 การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบัน ดำเนินไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (ปี 2535 - 2539) นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีแผนงานและโครงการอยู่มากมายหลายโครงการ แต่มีโครงการพัฒนาด้านป่าไม้ที่สำคัญ ซึ่งมีหลักการที่จะมีผลต่อการพัฒนาบริหารทรัพยากรป่าไม้ในระดับพื้นที่ อยู่ 3 โครงการ คือ โครงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ โครงการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนและฟาร์มทำไม้ และโครงการพัฒนาป่าชุมชน ซึ่งได้นำมาเป็นกรณีศึกษาตามรายงานฉบับนี้

1.4 เป็นระยะเวลาที่ครึ่งศตวรรษแล้ว ที่กรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้บริหารทรัพยากรป่าไม้โดยการวางนโยบาย กำหนดมาตรการและดำเนินกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้ แต่มาตรการเหล่านั้นไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดในด้านสภาพธรรมชาติของป่าไม้ที่มีอาณาบริเวณกว้างขวาง ด้านการบริหารที่มีงบประมาณจำกัด ขาดแคลนกำลังคนและเครื่องมืออุปกรณ์ การขาดความร่วมมือจากราษฎรในพื้นที่ที่ขาดความรู้และมีความยากจน และขาดการแก้ไขปัญหาคือครบวงจรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อเสนอแนะ

การบริหารทรัพยากรป่าไม้ในระยะที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นจึงควรมีวิธีการที่จะช่วยเสริมจุดอ่อนที่มีอยู่ เพื่อให้ทิศทางของการบริหารทรัพยากรป่าไม้ดำเนินไปตามแนวทาง และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากยิ่งขึ้น โดย

2.1 สร้างพลังมวลชน

ข้อจำกัดประการหนึ่งของการบริหารทรัพยากรป่าไม้ก็คือ การขาดแนวร่วม หรือความร่วมมือ รวมทั้งการต่อต้านจากราษฎรในพื้นที่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเร่งสร้าง "พลังมวลชน" ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐให้มากยิ่งขึ้น โดยมีแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

- (1) การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ราษฎรทุกระดับมีความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ และพร้อมที่จะร่วมมือกับภาครัฐ
- (2) การฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมความรู้ด้านการปลูก บำรุง ดูแลรักษา อนุรักษ์ และขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งความสำคัญและคุณค่าของทรัพยากรป่าไม้ โดยจัดฝึกอบรมกลุ่มราษฎรเป้าหมาย ผู้นำกลุ่มเกษตรกร ตัวแทนชุมชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (3) การสร้างความมั่นใจในสิทธิการใช้พื้นที่ เพื่อให้ราษฎรรักและหวงแหนพื้นที่ที่ใช้ในการเลี้ยงชีพของตนเอง

2.2 การแก้ไขปัญหาให้ครบวงจร

จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ก็คือ การขาดการประสานแผนงาน และร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การบริหารทรัพยากร

ป่าไม้ที่จะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ไป
พร้อมกัน นับตั้งแต่

(1) การใช้มาตรการหยุดการทำลายป่าโดยสิ้นเชิง เพื่อหยุดยั้งสภาพ
ป่าเสื่อมโทรมมิให้มีบริเวณมากไปกว่านี้

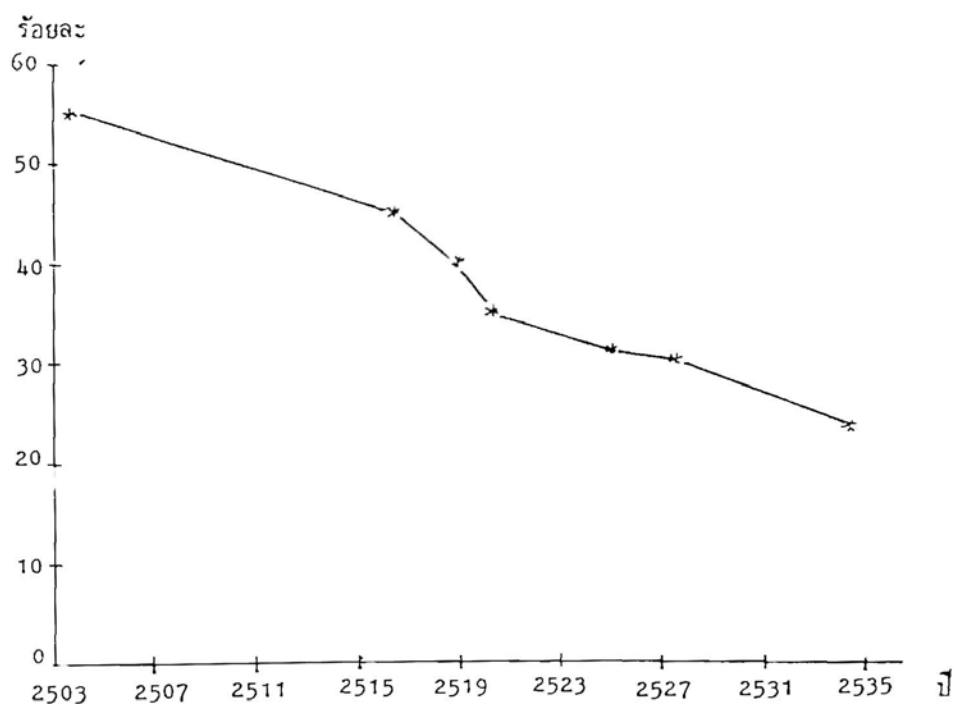
(2) การแก้ปัญหาความยากจน โดยการจัดพื้นที่ให้ราษฎรเข้าทำกิน
ส่งเสริมด้านการตลาด ช่วยให้การขายผลผลิตในราคาที่เป็นธรรม หนักในความสำเร็จและคุณค่า
ของป่าไม้ การให้ความรู้ทางด้านวิชาการ การปลูกบำรุงดูแลรักษาป่าไม้ ตลอดจนกฎระเบียบ
และขั้นตอนการดำเนินงานของรัฐ

(3) จัดหารายได้เสริม เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของราษฎรให้ดียิ่งขึ้น
เช่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมรองรับ การให้ความมั่นใจด้านการตลาด และการสนับสนุนเงินทุน
ดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

ตารางที่ 1
พื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุก

ระยะเวลา	พื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุก (ไร่)	อัตราบุกรุกเฉลี่ย (ไร่/ปี)
2504 - 2516	32,450,625	2,704,219
2517 - 2519	14,556,250	4,852,081
2520 - 2521	14,495,625	7,247,813
2522 - 2525	11,640,000	2,910,000
2526 - 2528	4,716,726	1,527,242
2529 - 2531	4,414,167	1,471,389
2532 - 2534	4,199,341	2,099,670

พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี 2504-2534



ตารางที่ 2

การปลูกป่ารายปีแยกตามวัตถุประสงค์

หน่วย : ไร่

รายการ	ตั้งแต่เริ่มปลูก ถึงปี 2529	2530	2531	2532	2533	2534	รวม
- การปลูกสร้าง สวนป่าด้วยเงิน งบประมาณ	2,649,706	150,000	150,000	129,850	200,000	149,369	3,428,925
- การปลูกป่าตาม เงื่อนไขสัมปทาน	777,037	57,337	60,644	19,444	29,619	4,256	948,337
- การปลูกป่าโดย องค์การ อุตสาหกรรมป่าไม้	153,675	3,212	2,631	2,137	28,237	4,006	193,898
- การปลูกป่าด้วย เงินนอกงบประมาณ	725	14,550	17,625	21,356	5,794	7,419	67,469
- การปลูกป่าด้วยเงิน บูรณะทรัพย์สิน	-	-	-	-	17,581	35,619	53,200
รวม	3,581,143	225,099	230,900	172,787	281,231	200,669	4,691,829

เอกสารอ้างอิง

นิวัต เรืองพานิช 2533. การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, คณะวนศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 177-232

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2531. ประมวลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ไทย, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ฝ่ายวนวัฒนวิจัย 2536. เอกสารส่งเสริมการปลูกป่าไม้, กองบำรุง กรมป่าไม้

คณะทำงานโครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย 2536. Main
Report แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย, กรมป่าไม้ กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์

คณะทำงานโครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ในประเทศไทย 2536. บทคัดย่อ
สำหรับผู้บริหารและข้อเสนอโยบายพัฒนาการป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คณะอนุกรรมการวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 2534.
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-
2539, กองโครงการเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ หน้า 1 - 9

ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ สำนักงานเลขานุการกรมป่าไม้ 2531. หลักการอนุรักษ์
ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม, กรมป่าไม้ หน้า 1 - 10

ทิวา สรรพกิจ 2535. การพัฒนาป่าไม้เพื่อสิ่งแวดล้อม, สำนักงานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่
กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน้า 1 - 18

สวนป่าชุมชน 2536. เอกสารเผยแพร่โครงการพัฒนาป่าชุมชน, สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้

ผนวก 2

การศึกษาดูงานในพื้นที่ ของนักบริหารระดับสูง หลักสูตรที่ 1 รุ่นที่ 14 กลุ่ม 2
เรื่อง การพัฒนาการบริหารทรัพยากรป่าไม้ในระดับจังหวัด

วันที่	โครงการ/สถานที่	ที่ตั้ง
25 มกราคม 2537	1. โครงการพัฒนาป่าชุมชน	ค.สวนหม่อน อ.มัญจาคีรี จ.ขอนแก่น
	2. โครงการพัฒนาป่าชุมชน	บ้านโนนบ่อ อ.พระยืน จ.ขอนแก่น
28 มกราคม 2537	3. หน่วยป้องกันรักษาป่าไม้ ที่ ชร.13	ดอยหลวงแม่เมือง อ. เชียงแสน จ. เชียงราย
	4. สวนป่าห้วยทรายบาน	อ. เชียงแสน จ. เชียงราย
15 กุมภาพันธ์ 2537	5. สวนป่าพระนามาภิไธยภาคใต้ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ไถนงาช้าง	จ.สงขลา
18 กุมภาพันธ์ 2537	6. โครงการพัฒนาป่าชุมชน	อ. ห้วยคด จ. อุทัยธานี

