

ป่าชุมชน : การจัดการภาครัฐสู่ประชาชน

Community forest :

Government Management for Community

อดิศร ภู่อสาร¹ | Adisorn Pasura

ABSTRACT

This article aims to explain the transformation of forest management methods from public forest management to people management. The humans use benefits from resources in forest areas for a long time. Forest products have valuable and price. The government has look the forest in pattern of products to make money, therefore they have monopolized forest management. Including forest management with the concept that forest be free from human, communities and person come to seek to benefit from forest areas are seen as the destroyer of forests. Which these communities have a way of life and process management their own forests according to the concept and belief in the holy thing of the community while the government uses laws to manage forests under budgetary and personnel of limitation when compared to the size of forest areas. So the government have idea that they had given certain powers to communities to manage forests under compensation is a community right to exploit forest resources in the form of community forests.

Keyword : community forests, mangement, commumity

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำกลุ่มวิชาภูมิศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทคัดย่อ

บทความนี้มีเป้าหมายเพื่ออธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการป่าไม้จากการจัดการป่าไม้ภาครัฐสู่การจัดการภาคประชาชน โดยที่มนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้อย่างยาวนาน ผลผลิตจากป่ามีค่า มีราคา รัฐมองป่าไม้ในรูปของสินค้าเพื่อหารายได้ จึงเข้ามาผูกขาดการจัดการป่าไม้เพื่อหารายได้ รวมทั้งการจัดการป่าด้วยแนวคิด ป่าปลอดมนุษย์ ชุมชนและบุคคลที่เข้าหาประโยชน์ในพื้นที่ป่า ถูกมองว่าเป็นผู้ทำลายป่าไม้ ซึ่งชุมชนเหล่านี้ต่างมีวิถีชีวิตมีวิธีการจัดการป่าไม้ของตนเองตามแนวทางเชิงนิเวศวัฒนธรรม ตามแนวทางการคิด ความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ของชุมชน ในขณะที่รัฐ ใช้กฎหมาย เพื่อจัดการ ป่าไม้ภายใต้ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และบุคลากรเมื่อเทียบกับขนาดของพื้นที่ป่าไม้ จึงเกิดแนวคิดที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้ชุมชนสามารถเข้าไปจัดการป่าไม้ภายใต้ผลตอบแทนเป็นสิทธิชุมชนในการหาประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าในรูปแบบของป่าชุมชน

คำสำคัญ : ป่าชุมชน, การจัดการ, ชุมชน

ป่าชุมชน : การจัดการภาครัฐสู่ประชาชน

ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการดำรงชีวิตของประชาชน มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นแหล่งสำคัญของปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตไม่ว่าจะเป็นแหล่งวัสดุสำหรับการสร้างที่พักอาศัยและแหล่งอาหารจากพืชพันธุ์ชนิดต่าง ๆ และการใช้พืชสมุนไพร เพื่อการรักษาโรคภัยแม้ว่า ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีทำให้มีการพึ่งพาทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ลดลง จนถึงมีวัสดุทดแทนทรัพยากรเหล่านั้นได้ แต่ประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่ใกล้เคียงป่าไม้ ก็ยังมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อการดำรงชีวิต การประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อและสิ่งสำคัญคือการที่ป่าไม้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารโดยป่าไม้จะช่วย ซึมซับน้ำฝนจากฟ้ามาสู่พื้นดิน และจะค่อย ๆ ปล่อยน้ำในแหล่งต้นน้ำได้ตลอดปี การเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรใน

พื้นที่ป่าไม้ โดยไม่มีการบริหารจัดการที่ดีจะส่งผลให้ทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ลดลง และเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ป่าไม้จัดเป็นทรัพยากรร่วม (Common-Pool Resource) อันเป็นทรัพยากรที่ทุกคนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างไม่จำกัด จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการโดยการจำกัดสิทธิ์การเข้าใช้ประโยชน์ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างยั่งยืน การบริหารจัดการป่าไม้ยุคแรกเป็นการจัดการโดยรัฐผูกขาดทรัพยากรทุกอย่างในพื้นที่ป่าไม้ ในขณะที่ภาครัฐมีข้อจำกัด ด้านงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบกับความกว้างขวางและความหลากหลายของพื้นที่ป่า รัฐก็คิดกันไม่ไห้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการป่าไม้ ในขณะที่ชุมชนได้สืบทอด กฎกติกาการเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ของตนเอง มีวิถีดูแลรักษาอนุรักษ์ฟื้นฟู พื้นที่ป่าที่ได้รับการถ่ายทอดจากบรรพบุรุษ มาเป็นวิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อ ที่มีต่อพื้นที่ป่า จนเกิดการรวมตัวกันของภาคประชาชนสังคม เพื่อต่อสู้ เรียกร้อง และเจรจาต่อรองกับภาครัฐ เพื่อขอสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการป่าชุมชน ในฐานะเป็นทรัพยากรร่วม โดยการให้การศึกษาให้ความรู้กับประชาชนเป็นระยะเวลายาวนาน มีการต่อสู้ เรียกร้องจากภาคประชาสังคม จนในที่สุดได้มีการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 โดยมีสาระสำคัญในการอนุญาตให้ชุมชนสามารถรวมตัวกันจัดตั้งป่าชุมชน อันนี้วัตถุประสงค์ให้ชุมชนร่วมกับภาครัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู การจัดการบำรุงรักษา ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าชุมชน เป็นสิ่งตอบแทนในการบริหารจัดการป่าชุมชน

การจัดการป่าไม้จากรัฐสู่ชุมชน

รัฐได้รับประโยชน์จากป่าไม้มาตั้งแต่การเรียกเก็บภาษีจากราชภฏที่เข้าไปเก็บผลิตภัณฑ์จากป่าไม้เพื่อส่งเป็นสินค้าออกของรัฐ เช่น หนังสัตว์ เขาสัตว์ และอวัยวะส่วนต่าง ๆ รวมทั้งเปลือกไม้ พืชสมุนไพรต่าง ๆ มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีการให้สัมปทานป่าไม้กับ รัฐต่างชาติจาก

ยุโรป มีการตัดทำลายป่าไม้จนระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้เสื่อมสภาพจนทำให้เกิดแนวคิดด้านการจัดการป่าไม้ขึ้น

แนวคิดด้านการจัดการป่าไม้ เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาประเทศตามนักวิชาการของสหรัฐอเมริกาในช่วงของการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนทางวิชาการ หลากหลายแขนง มีการพัฒนาทางวิชาการ จัดการฝึกอบรมและศึกษาดูงานการให้การสนับสนุนเทคโนโลยีต่างๆเกิดเป็นวิธีการจัดการป่าไม้ของประเทศไทยดังที่ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี (2548 : 69-100) กล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของประเทศไทยที่ประกอบไปด้วยอุทยานแห่งชาติ (National Park) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuaries) และพื้นที่ป่าต้นน้ำโดยพื้นที่เหล่านี้จัดเป็นพื้นที่เปราะบางและเป็นธรรมชาติดั้งเดิมที่ไม่อาจอยู่ได้ด้วยตัวของมันเองโดยปราศจากอิทธิพล และการแทรกแซงของมนุษย์ โดยจะต้องมีการคุ้มครอง และการจัดการของมนุษย์เข้าไปช่วยเหลือโดยเฉพาะการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันความเจริญยั่งยืนของธรรมชาติดั้งเดิมโดยที่รัฐไทยยุคใหม่ได้รับความคิดเรื่องป่าอุดมมนุษย์ของทวีปอเมริกาเหนือมาใช้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากจินตนาการแบบโรแมนติคที่ต่อต้านอารยธรรมที่ทันสมัยโดยแนวทางการอนุรักษ์ธรรมชาติของไทยถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างความทันสมัยให้กับประเทศชาติและประชาชน ในปี พ.ศ. 2491 ผู้เชี่ยวชาญด้านป่าไม้ จากองค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of The United Nation : FAO) ชี้ว่าปัญหาหลักของป่าไม้ในประเทศไทยอยู่ที่การขาดความรู้ เทคโนโลยี และกำลังคน การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการจัดการป่าไม้โดยมีข้อเสนอแนะให้กับพื้นที่ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศทั้งหมด ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ ด้วยการจัดตั้งระบบอุทยานแห่งชาติ โดยมีการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาให้คำปรึกษาด้านการป่าไม้ จนมีการกำหนดพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2504

แนวคิดเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้แบบอเมริกันที่นักวิชาการของประเทศไทยที่รับมาในช่วงแรกนี้เป็นแนวคิดด้านจริยธรรมสิ่งแวดล้อมโดยมนุษย์ ยอมให้ธรรมชาติมีอำนาจในการตัดสินใจได้อย่างเสรี (Free self Determination) โดยเจ้าหน้าที่นักวิชาการ

ป่าไม้ และกลุ่มอนุรักษ์ ร่วมกันกำหนดแนวทางการอนุรักษ์ป่าไม้ในประเทศไทยในรูปของอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อสุนทรียภาพ การศึกษา และสันตินาการของประชาชน ทำให้อุทยานแห่งชาติเป็นเป้าหมายแห่งความรู้ (Object of knowledge) ชนิดพิเศษสามารถครอบครองได้ โดยผ่านการศึกษาในรูปแบบที่ต้องเป็นทางการเท่านั้น ตามกระบวนการสร้าง “การอนุรักษ์” การศึกษาจนกลายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการตัดสินใจ และกีดกันการเข้าร่วมในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ในอุทยานแห่งชาติและทำลายความเชื่อมโยงอันมีอยู่ก่อนแล้ว ระหว่างการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นกับพื้นที่ป่าเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่สร้างความชอบธรรมและเหตุผลสำหรับบุคคลภายนอกที่เป็นชนชั้นกลางในเมืองให้มีความสัมพันธ์กับป่าไม้ได้มากกว่าคนในท้องถิ่นอีกด้วย

ความสามารถในการชื่นชมความงดงามและสุนทรียภาพของธรรมชาติ เป็นเรื่องของการเมืองและการแบ่งแยกชนชั้น การชื่นชมกับธรรมชาติเป็นเครื่องหมายของการศึกษา และการอบรมเลี้ยงดูที่ดีของกลุ่มชนชั้นกลางในเมืองได้แสดงออกในรูปของการเข้าพื้นที่ป่าเพื่อการสังเกตการแบบชั่วคราวชั่วคราว แต่กลับเป็นกลุ่มผู้เรียกร้องที่จะมีอำนาจควบคุม การบริหารจัดการป่าไม้แต่เพียงฝ่ายเดียวเหนือภูมิประเทศนั้น ๆ โดยไม่ต้องมีการเข้าร่วมกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องในพื้นที่ป่าไม้แต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกัน การดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้กลับปฏิเสธปฏิสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งนักวิชาการป่าไม้มองว่าหากปล่อยให้คนในชุมชนท้องถิ่นเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้จะนำไปสู่การทำลายป่าไม้เกินกว่าที่จะควบคุมได้ ทำให้คนในชุมชนท้องถิ่น ถูกกีดกันจากการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า รวมถึงการถูกสร้างภาพให้คนในชุมชนท้องถิ่น เป็นภัยคุกคามป่าไม้อย่างไม่รู้จักเสมอ การขยายพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เป็นการช่วยเสริมอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่สำหรับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยว โดยทำการดัดแปลงธรรมชาติให้เป็นสินค้าด้วยการโฆษณาความมหัศจรรย์ของธรรมชาติ ซึ่งเป็นจุดดึงดูดของอุทยานแห่งชาติ การสร้างกลยุทธ์ทางการตลาดตัวหลักที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวใช้สำหรับหารายได้ให้ตัวเอง ซึ่งกระบวนการหาประโยชน์จากธรรมชาติ ถูกดำเนินไปพร้อมกับการเติบโตของชุมชนชั้นกลาง ซึ่งเป็นวิถีการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ของชนชั้นกลางเหล่านั้น ที่มีก็มีความคิดว่าการได้บันเทิงใจใน

ธรรมชาติเป็นส่วนประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของสังคมผู้บริโภค การใช้เวลาวางในวันหยุดท่องเที่ยวพักผ่อนในพื้นที่ป่าไม้ที่มีการปรับปรุงสภาพภูมิประเทศอันสวยงามทำให้เกิดเสียงเรียกหาความเป็นป่าที่ปลอดภัยของมนุษย์ของกลุ่มชนชั้นกลาง โดยการใช้องค์ประกอบที่สำคัญในบางเรื่องที่จะช่วยสร้างภาพลักษณ์ของธรรมชาติอันบริสุทธิ์ แบบง่าย ๆ จากสัตว์ป่า ป่าไม้บนเทือกเขาสูง และน้ำตกที่พบได้ในสื่อและสิ่งพิมพ์ของรัฐ อันเป็นสัญลักษณ์ “ความเป็นธรรมชาติ” ของพื้นที่ป่าอนุรักษ์

แนวคิดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ที่ได้รับการสนับสนุน จากนักวิชาการของสหรัฐอเมริกา โดยการประกาศพื้นที่ป่าไม้ ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ อันเป็นพื้นที่ที่มีความงดงามทางธรรมชาติสำหรับการสันทนาการของชนชั้นกลางในเมืองโดยมีมุมมองว่า คนในท้องถิ่นเป็นผู้ที่ทำลายความงดงามเหล่านั้น เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเอง ป่าไม้ที่ดีจำเป็นต้องปลอดจากการรบกวนของมนุษย์ โดยเฉพาะการรบกวนจากประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่เปิดโอกาสให้ชนชั้นกลาง กลุ่มผู้มีการศึกษาเป็นผู้ที่มองเห็นคุณค่าและคุณประโยชน์จากป่าไม้ เข้ามาดำเนินกิจกรรมโดยเฉพาะกิจกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ป่าไม้มันจะมีการบริหารจัดการตามหลักวิชาการป่าไม้แต่การจัดการป่าไม้โดยภาครัฐก็ไม่อาจควบคุมการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ได้ เช่นเดียวกับแนวคิดของปรีดา วาณิชภุมิ (2557:143-144) ที่เปรียบเทียบแนวคิดการบริหารจัดการป่าไม้จากภาครัฐ จนถึงแนวคิดของการบริหารจัดการป่าไม้ โดยชุมชนท้องถิ่นนับจากอดีตที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มุ่งพัฒนาไปสู่ความทันสมัย มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง จนเกิดความเสื่อมโทรมและสูญเสียความสมบูรณ์ของระบบนิเวศอย่างรวดเร็ว การตัดทำลายป่าไม้ และวิกฤตการณ์ของระบบนิเวศในช่วงเวลา 100 ปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดการทำลาย “การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์” (Scientific forestry management) ขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งวิธีการจัดการป่าไม้นี้ได้ครอบงำโลกมาตั้งแต่การก่อตั้งรัฐชาติสมัยใหม่ โดยมีประเทศทางตะวันตกเป็นต้นแบบ หลังจากนั้นก็กระจายไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา

การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์มีมุมมองว่า “ป่าไม้” ต้องได้รับการจัดการตามหลักวิชาการ มีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการป่าไม้ไว้ที่ รัฐ ส่วนกลางอย่างเข้มงวด โดย “รัฐ” เป็นผู้ผูกขาดการตัดสินใจและการบริหารจัดการ โดยภาครัฐมีมุมมองว่าประชาชนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้อย่างไม่มีประสิทธิภาพนำไปสู่การทำลายป่าไม้อย่างมหาศาล แต่ในทางตรงกันข้ามภาครัฐกลับให้การสนับสนุนการให้สัมปทานป่าไม้แก่นายทุน เนื่องจากเชื่อว่านายทุนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถหารายได้เข้าสู่ภาครัฐ อย่างเป็นกอบเป็นกำ อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการป่าไม้ด้วยวิธีการดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ไม่สามารถรักษาป่าไม้ไว้ได้เนื่องจากช่วงระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการทำลายป่าไม้ลงเป็นจำนวนมากจนนำไปสู่วิกฤตทางนิเวศดังที่พบอยู่ในปัจจุบัน

ในระหว่างการประชุมของสภาป่าไม้โลก (The World Forest Congress) ในปี ค.ศ. 1978 ผลของการประชุมในเวทีนานาชาติได้ยอมรับแนวคิดใหม่ในการบริหารจัดการป่าไม้ โดยมีมุมมองใหม่ว่าไม่มีใครมีความรู้เกี่ยวกับป่าไม้ได้ดีกว่าชนพื้นเมืองเนื่องจากชนพื้นเมืองเป็นผู้อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ “ป่า” จึงเป็นทุกสิ่งทุกอย่างสำหรับพวกเขา นับตั้งแต่เป็นแหล่งอาหาร เป็นบ้านที่อยู่ที่พักผ่อน เป็นห้องสมุดขนาดใหญ่สำหรับการเรียนรู้ ฯลฯ วิถีชีวิตของพวกเขาจึงผูกพันอยู่กับป่าอย่างแยกไม่ออกส่งผลให้ชุมชนพื้นเมืองโดยทั่วไปมีความรักและหวงแหนป่า รวมทั้งมีประเพณี วิถีปฏิบัติที่สะท้อนถึงการอนุรักษ์ป่าไม้ แนวคิดดังกล่าวนี้ ได้นำไปสู่การสนับสนุนให้ชนพื้นเมือง เป็นผู้จัดการป่าหรือที่เรียกว่า “การจัดการป่าไม้บนพื้นฐานของชุมชน” (community-base forest management) ในขณะที่แนวคิดการจัดการป่าไม้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เป็นแนวคิดที่ว่าการบริหารจัดการป่าไม้เป็นหน้าที่ของภาครัฐ แต่ในความเป็นจริงคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ารัฐมีทรัพยากรและกำลังพลจำกัด (เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ป่าไม้ที่มีบริเวณกว้างขวางครอบคลุมทุกหนแห่งทั่วประเทศ) ทำให้รัฐไม่สามารถดูแลป่าไม้ได้อย่างทั่วถึงด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงหันมาอาศัยชนพื้นเมือง ที่อาศัยอยู่ในป่าไม้หรือพื้นที่ใกล้ป่าไม้ ทำหน้าที่ดูแลป่าไม้และปลูกป่าเพิ่มเติมเพื่อแลกเปลี่ยนกับการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้

ในขณะที่ทั่วโลกต่างวิตกกังวลต่อวิกฤตของสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วและแนวคิดที่ว่า “รัฐเป็นผู้ผูกขาดในการบริหารจัดการป่าไม้” กำลังถูกท้าทายอย่างหนักพร้อมกับการเปิดกว้างให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้มากขึ้น ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาป่าชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อย ๆ ในฐานะทางเลือกในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะผู้ที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ

ภายใต้การบริหารจัดการป่าไม้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่กำหนดให้รัฐรวมอำนาจ ในการบริหารจัดการป่าไม้อย่างเข้มงวด ในขณะที่รัฐกลับไม่มีทรัพยากร และบุคลากรในการบริหารจัดการป่าไม้ที่มีอยู่อย่างกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ 3 อย่าง ให้สัมปทานแก่นายทุนเข้าไปตัดไม้เพื่อหารายได้อย่างเป็นทางการ ในขณะที่รัฐกับกิจการประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ป่าโดยมีมุมมองว่าประชาชนกลุ่มนี้คือผู้ที่ทำลายป่าไม้ จนกระทั่งมีการประชุมสภาป่าไม้โลกเกิดการยอมรับแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้โดยชุมชนซึ่งมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ตลอดจนภูมิปัญญาเกี่ยวกับป่าไม้ที่ได้รับการถ่ายทอดสั่งสอนมาตั้งแต่ บรรพบุรุษ มีการสนับสนุนให้ชุมชนเป็นผู้จัดการป่าไม้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้

สิทธิของชุมชนในการจัดการป่าชุมชน

แนวคิดด้านการบริหารจัดการป่าไม้โดยชุมชนเป็นแนวคิดที่ทำให้เกิดการพัฒนาขึ้นมาเป็นกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการให้ชุมชนเข้าไปบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ตามวิถีของแต่ละชุมชน สิทธิชุมชนไม่ได้เป็นการผูกขาดครอบครองการใช้ประโยชน์หรือกีดกันผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้เหมือนกับสิทธิการถือครองพื้นที่ของเอกชน ที่เจ้าของสิทธิมีอำนาจในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่หรือมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ครอบครองแต่เพียงฝ่ายเดียว สิทธิชุมชนเป็นการให้อำนาจแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ โดยมีผลตอบแทนคือการได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่นั้น

สิทธิชุมชน เป็นแรงจูงใจให้กับชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ด้วยวิธีการของตนเองดังที่ ชล บุณนาค (2555:68-70) กล่าวว่า สิทธิชุมชนเป็นเครื่องสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรที่เขาดูแลได้อย่างเต็มที่ พวกเขามีสิทธิ์ในการกำหนดและบังคับใช้กติกาชุมชนเหนือทรัพยากรนั้น ๆ หากชุมชนไม่ได้รับสิทธิ์ที่เป็นทางการจากรัฐ พวกเขาจะไม่สามารถบังคับใช้กติกานั้นกับคนนอกชุมชนได้ และไม่สามารถป้องกันการเข้ามาหาประโยชน์แบบไม่ยั่งยืนจากคนนอกชุมชนได้ การไม่สามารถบังคับใช้กติกานั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อสภาพทางทรัพยากรนั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อจิตใจที่จะทำตามกติกาของสมาชิกในชุมชนอีกด้วยกล่าวคือสมาชิกในชุมชนจะมีแรงจูงใจในการทำตามกติกาน้อยลง เพราะเห็นว่าชุมชนช่วยกันดูแลไป คนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องก็ยังสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่นั้นได้อยู่ดี ส่งผลให้อาจเกิดการตัดสินใจที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ช่วยลงแรง ได้ (Free riding problem) ในบางพื้นที่การเข้ามาของเอกชนภายนอกทำให้ชุมชนรวมตัวกันเพื่อต่อต้านและขับไล่คนนอก ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงได้ เนื่องจากกลไกของภาครัฐไม่ยอมรับสิทธิชุมชนทำให้การยุติข้อขัดแย้งไม่สามารถกระทำผ่านกระบวนการตามกฎหมายได้ หากแต่ชุมชนมีสิทธิ์เหนือทรัพยากรดังกล่าวพวกเขาสามารถใช้กระบวนการทางกฎหมายในการยุติข้อขัดแย้งได้อย่างง่ายขึ้น

หลักการของสิทธิชุมชนต่อการบริหารจัดการป่าไม้ ในรูปของป่าชุมชน อยู่บนพื้นฐานของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมชุมชนโดย กฤษฎา บุญชัย (2548 : 254) กล่าวว่า ป่าชุมชนเป็นการจัดการแบบองค์รวมที่เชื่อมโยงบริบทของชุมชนทั้งหมด ด้านมิติเนเวศ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แนวคิดและรูปแบบสิทธิชุมชนต่อการจัดการป่าชุมชนได้รับการพัฒนาให้ซับซ้อนขึ้นโดยสิทธิชุมชนวางอยู่บนหลักการสิทธิ์ในการจัดการที่อยู่บนรากฐานวัฒนธรรมประเพณี ไม่ใช่ระบบกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของป่า รูปธรรมของสิทธิชุมชนสะท้อนผ่านกฎเกณฑ์ กติกาแบบแผนการจัดการป่าชุมชนซึ่งอาจปรากฏอยู่ทั้งในวิถีชีวิต หรือถูกยกระดับเป็นลายลักษณ์อักษรในส่วนองค์กร การจัดการของชุมชนก็ได้พัฒนาโดยเน้นถึงระบบการจัดการทรัพยากรร่วม เปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ ร่วมตัดสินใจ ป่าชุมชนจึงเป็นตัวอย่งที่เด่นชัดของกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนในทุกมิติ

ลักษณะการใช้สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรร่วม ตามแนวคิดของ Elinor Ostrom (1993-2012) นักเศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้ได้รับโนเบลทางเศรษฐศาสตร์ได้จำแนกสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมได้ 5 ประเภท (ชล บุนนาค, 2555:39)

1. สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร (access) เป็นสิทธิในการเข้าไปในพื้นที่เพื่อการเยี่ยมชมทัศนียภาพ การชื่นชมทัศนียภาพ ชมความงามทางธรรมชาติภายในพื้นที่

2. สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร (withdrawal) เป็นสิทธิที่ชุมชนสามารถนำทรัพยากรในพื้นที่ออกมาใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่ทำให้พื้นที่ต้นทุนของทรัพยากรเดิมสูญเสียไป เช่น การเก็บเห็ด เก็บผลไม้ การจับปลาเฉพาะบางฤดูกาล ด้วยเครื่องมือประมงพื้นบ้าน

3. สิทธิในการจัดการ (management) เป็นสิทธิที่อนุญาตให้ผู้ที่ได้รับสิทธิสามารถปรับเปลี่ยนสภาพของ ระบบทรัพยากรได้ รวมถึงการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรด้วย โดยผู้ที่ได้รับสิทธิจะเข้าไปจัดการตัดแปลง แก้ไขการอนุรักษ์ บูรณะฟื้นฟู เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ เช่น การจัดทำเส้นทางสำรวจธรรมชาติเพื่อให้สามารถดูแลทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างทั่วถึง ในการนี้อาจต้องมีการ ตัดพื้กิ่งไม้ขนาดเล็ก ไม้พุ่ม การเคลื่อนย้ายก้อนหิน รวมไปถึงการปลูกป่าเพื่อเพิ่มปริมาณต้นไม้อย่างรวดเร็วกว่าการที่ปล่อยให้สภาพธรรมชาติฟื้นตัวด้วยตัวเอง

4. สิทธิในการกีดกัน (exclusion) คือสิทธิที่กำหนดว่าจะให้ใครสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เพื่อให้ผู้ที่ได้รับสิทธิรู้สึกมีความเป็นเจ้าของ สามารถกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาพื้นที่ของทรัพยากร สามารถได้รับผลตอบแทนจากการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ และกีดกันผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมใช้ประโยชน์ เพราะหากทุกคนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่โดยอิสระ ต่างคนก็จะกอบโกยผลประโยชน์จากทรัพยากร จนเกิดความเสื่อมโทรมลง หากชุมชนในพื้นที่เข้ามาดูแล

จัดการทรัพยากรก็ควรมีสติที่กีดกันผู้อยู่นอกชุมชนที่เข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้

5. สิทธิในการขายหรือให้ยืมสิทธิ ทั้ง 4 ประการก่อนหน้านี ซึ่งสิทธิแต่ละประเภทนั้น ผู้กำหนดอาจไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเดียวกันก็ได้ สิทธิบางประเภทชุมชนอาจเป็นผู้กำหนด ในขณะที่สิทธิบางประเภทอาจถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การจำหน่ายบัตรเพื่อเข้าชมความงามตามธรรมชาติภายในพื้นที่ การจำหน่ายบัตรเพื่อจับสัตว์น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะของชุมชน

สิทธิชุมชนเป็นแรงจูงใจที่ทำให้คนในชุมชนเข้าไปจัดการทรัพยากรในพื้นที่ โดยใช้ความสัมพันธ์ระหว่างวิถีชีวิตของชุมชนกับทรัพยากรในพื้นที่ ซึ่งในลักษณะของป่าชุมชนจะเป็นการใช้วิถีชีวิตของชุมชนกับป่าไม้มากำหนดเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากป่าทั้งด้านขอบเขตพื้นที่ ที่สามารถเข้าใช้ประโยชน์รวมถึงช่วงเวลาที่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ การกำหนดผู้ที่มีสิทธิ์เข้าใช้ประโยชน์รวมถึงการกีดกันผู้ที่ไม่มียสิทธิ์เข้าใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน

ประเภทของป่าชุมชน

ป่าชุมชนเป็นพื้นที่ป่าที่ชุมชนเข้าไปใช้ประโยชน์ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดภายใต้วิถีชีวิตของแต่ละท้องถิ่นโดยที่ เทพ เชียงแก้ว (2555:40) ได้กล่าวว่า ป่าชุมชนเป็นพื้นที่ป่าเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น โดยชุมชนเป็นผู้มีสิทธิในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ในรูปแบบที่สอดคล้องกับความต้องการของคน ส่วนใหญ่ในชุมชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าได้ ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชุมชนร่วมกันกำหนดอันเป็นกฎเกณฑ์อย่างง่าย ๆ สอดคล้องกับวัฒนธรรม และประเพณีของชุมชน มีการดูแลรักษาพื้นที่ของป่าไม้ บนพื้นฐานแห่งภูมิปัญญาและวัฒนธรรมที่แตกต่างไปตามแต่ละท้องถิ่นแต่มีเป้าหมายทิศทางเดียวกันคือการใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยสามารถจำแนกประเภทของป่าชุมชนออกได้ตามลักษณะของป่าความเป็นมาของป่าและวัตถุประสงค์ของชุมชนประกอบด้วยป่าชุมชนดั้งเดิมและป่าชุมชนพัฒนา

1. ป่าชุมชนดั้งเดิม เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีพันธุ์ไม้ขนาดใหญ่และมีความหลากหลายของพรรณไม้ ชุมชนจะกำหนดให้ป่าชุมชนดั้งเดิมจะไม่มีการบุกรุกเข้าไปตัดไม้ทำลายป่า ถิ่นครองหรือเปลี่ยนแปลงสภาพของป่าเพื่อเป็นพื้นที่ทำการเกษตร เพื่อให้ป่าไม้คงความอุดมสมบูรณ์และตอบสนองการใช้ประโยชน์ต่อชุมชนที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมประเพณีและวิถีชีวิตของชุมชน โดยสามารถแบ่งป่าชุมชนได้ 3 รูปแบบดังนี้

1.1 ป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ

1) ป่าต้นน้ำลำธาร หรือป่า ชุนน้ำ เป็นป่าที่อยู่ทางตอนบนของกลุ่มน้ำ พื้นที่ที่เป็นภูเขาที่มีความลาดชันสูงพบได้บริเวณภูเขาทุกแห่งของประเทศ

2) ป่าน้ำซับ ป่าน้ำจ้ำ ป่าน้ำผุดป่าชนิดนี้อยู่บริเวณพื้นที่ราบลุ่มหรือเขตที่รองรับน้ำฝนที่ไหลซึมลงดิน เป็นน้ำใต้ดินหรือสายน้ำเล็กๆ และบางพื้นที่พบน้ำที่ซึมออกมาตามผิวดิน ซึ่งเรียกว่า น้ำซับ หรือน้ำรู จนถึงตาน้ำในบ่อน้ำขนาดใหญ่

3) ป่าห้วย เป็นป่าธรรมชาติบริเวณเชิงเขาที่ติดกับพื้นที่นาช่วยป้องกันการชะล้างพังทลายของดินไม่ให้ไหลลงมาทับที่นา พบส่วนใหญ่ทางภาคเหนือของประเทศไทยในบริเวณที่ใช้พื้นที่การเกษตรแบบนาขั้นบันไดและพื้นที่นาบริเวณเชิงเขา

4) ป่าพรุ เป็นป่าดิบตามธรรมชาติที่มีน้ำท่วมขังตลอดปี ส่วนใหญ่จะพบบริเวณที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเลในภาคใต้

1.2 ป่าชุมชนที่ใช้ประกอบพิธีกรรมตามวัฒนธรรมความเชื่อของท้องถิ่น

1) ป่าดอนปู่ตา เป็นพื้นที่ตั้งของศาลปู่ตา ซึ่งเชื่อว่าเป็นที่อยู่ของวิญญาณพบได้ทางภาคอีสาน

2) ป่าช้า เป็นป่าที่มีลักษณะเป็นที่สูงหรือเนินโคกที่ไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตรชุมชน จะใช้พื้นที่เพื่อการเผาหรือฝังศพมีการใช้ประโยชน์จากไม้แห้งเพื่อเป็นเชื้อเพลิงเผาศพแต่จะไม่มีการตัดไม้จากเขตป่าช้ามาใช้ประโยชน์เพราะมีความเชื่อว่าเป็นไม้ของคนตาย พบป่าช้าในภาคเหนือ และภาคอีสาน

3) ป่าพิธีกรรมเป็นพื้นที่ป่าที่ใช้ประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของชุมชนท้องถิ่น อาจมีการห่อหุ้มต้นไม้ด้วยผ้าสีเหลือง หรือเรียกว่าการบวختันไม้ ซึ่งชุมชน

มีความเชื่อว่าเป็นการหุ้มเทวดาเพื่อให้อภัยโทษคนต้นไม้ไว้ หรือมีการนำเครื่องเซ่นไหว้ไปบูชาบริเวณจุดที่มีตาน้ำไหลออกมาเพื่อเป็นการเลี้ยงผีป่าขอให้มิน้ำไหลตลอดปีและยังเป็นการขอฝนอีกด้วย

4) ป่าไม้ในวัด อยู่ในบริเวณพื้นที่ของวัดมีพระสงฆ์เป็นผู้สนับสนุนป่าในวัดให้มีความร่มรื่นเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติธรรม

5) ป่าอภัยทาน เป็นป่าไม้ที่ชุมชนสงวนไว้เพื่อเป็นเขตอภัยทาน ห้ามล่าสัตว์ทุกชนิดที่เข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ป่า โดยป่าอภัยทานอาจเป็นป่าไม้ที่อยู่ในเขตวัดข้างๆวัด หรืออาจไม่อยู่ในบริเวณวัดก็ได้

1.3 ป่าชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์อื่น

1) ป่าบุงป่าทาม เป็นป่าไม้ที่พบบริเวณริมฝั่งแม่น้ำในพื้นที่ราบต่ำมีน้ำท่วมถึงหรือพบในพื้นที่ที่เป็นโคกเนิน มีแอ่งน้ำขนาดเล็กกระจายอยู่ทั่วไปจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำประเภทหนึ่ง พืชพรรณและสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ป่าเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีลักษณะพิเศษสามารถดำรงชีพอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างตรงกันข้ามในรอบปีได้ เช่น พืชสามารถทนต่อความแห้งแล้ง และสภาพที่มีน้ำท่วมขังได้ ลักษณะของลำต้นจะเป็นพุ่มกอ เพื่อปรับตัวให้เข้ากับความแรงของกระแสลมโดยป่าบุงป่าทาม จะพบมากในภาคอีสาน

2) ป่าชายเลน เป็นป่าไม้บริเวณชายฝั่งทะเล หรือบริเวณที่มีน้ำทะเลท่วมถึง

3) ป่าหัวไร่ปลายนา เป็นป่าขนาดเล็กที่ชาวบ้านเหลือพื้นที่ หรือปล่อยพื้นที่ไว้ให้เป็นป่าไม้เพื่อแสดงอาณาเขต และการใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยป่าหัวไร่ปลายนาสามารถพบได้ในทุกภูมิภาค

4) ป่ารอบหมู่บ้าน เป็นป่าไม้ที่ชุมชนกับพื้นที่ป่าไม่รอบหมู่บ้าน เพื่อใช้เป็นแนวกันขวางพื้นที่หมู่บ้าน กลับพื้นที่ทำการเกษตร และใช้ประโยชน์เพื่อเป็นแนวกันลมสำหรับป้องกัน และลดความรุนแรงของลมพายุ ก่อนที่จะพัดเข้าสู่หมู่บ้านและยังใช้เป็นแนวกันไฟที่เกิดจากการเผาเตรียมพื้นที่เพื่อการทำการเกษตรไม่ให้ลุกลามเข้ามาสู่หมู่บ้าน

2. ป่าชุมชนพัฒนาเกิดจากการรวมตัวกันของชุมชนปลูกป่าขึ้นมาใหม่ การปลูกป่าเสริมหรือ เพื่อการฟื้นฟู พื้นที่ป่าไม้ บริเวณพื้นที่สาธารณะที่รกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกตัดทำลาย ต้นไม้เสื่อมโทรม โดยมีวัตถุประสงค์สำหรับการใช้ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม เช่น การเป็นแหล่งหารายได้ของชุมชน แหล่งไม้เพื่อการใช้สอย การอนุรักษ์ดินและน้ำ แหล่งอาหารแหล่งสมุนไพรและยังเป็นแหล่งที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้ยังใช้เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจอีกด้วย โดยอาจมีจำนวนพันธุ์ไม้เพียงไม่กี่ชนิดหรือมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์ของชุมชน

ป่าชุมชนประกอบด้วย ป่าชุมชนดั้งเดิมอันเป็นที่ป่าไม้ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ โดยชุมชนใช้ประโยชน์เพื่อการอนุรักษ์ดิน และน้ำการประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของแต่ละท้องถิ่น และป่าชุมชนในพื้นที่ที่ชุมชนกำหนดกฎกติกาไม่อนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าได้ นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการพัฒนาที่เกิดจากชุมชนร่วมกันฟื้นฟูพื้นที่ป่าขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่า พื้นที่ของป่าชุมชนแต่ละประเภทจึงมีขนาดไม่กว้างขวาง ตามศักยภาพของชุมชนที่จะเข้าไปบริหารจัดการได้

การบริหารจัดการป่าชุมชน

การบริหารจัดการป่าชุมชน เป็นวิธีการที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐเพื่อการจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชน ด้วยวิธีการที่ได้รับการถ่ายทอด อบรมสั่งสอนมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ชุมชน จะเป็นผู้กำหนดกติกาในการบริหารจัดการตามรูปแบบของการพัฒนาเชิงสถาบันสำหรับวิธีการบริหารจัดการทรัพยากร ของสังคมไทยในเชิงนิเวศวัฒนธรรม การใช้กฎหมายและระเบียบของทางราชการ การบริหารจัดการโดยใช้ วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน การสร้างองค์ความรู้ในการบริหารจัดการและแนวทางการบริหารจัดการด้วยหลักการต่างๆ

ผู้ที่สามารถดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมของชุมชนได้ดีที่สุดคือ ประชาชนในชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่นั้นดังที่ ชล บุนนาค (2555:25-27) กล่าวว่า ประชาชน ผู้ใช้ทรัพยากรในชุมชนเดียวกันและอยู่กับทรัพยากรมานานย่อมมีความรู้

เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และผู้คนที่มีมากพอจะมีแนวโน้มในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านี้ต้องเผชิญอยู่ด้วย หากพวกเขากำลังเผชิญภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคมเป็นการส่วนตัวเขาก็เลือกที่จะไม่สนใจดูแลทรัพยากรและเลือกทางเลือกที่จะใช้ทรัพยากรร่วมนั้นอย่างสิ้นเปลืองแทนก็ได้ นอกจากนี้ผู้ใช้ทรัพยากรยังมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามบรรทัดฐาน (norm) ของชุมชนที่ตนอยู่ด้วย บรรทัดฐานเป็นมาตรการที่กำกับพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากร ว่าสิ่งใดคือสิ่งที่ถูกควรทำควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำที่เลือกกระทำสิ่งใดเป็นสิ่งผิดไม่ควรกระทำไม่ควรอยู่ในชุดทางเลือกของการกระทำเลยมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานนี้ ทำให้เห็นว่าหากมีการตั้งกฎกติกาบางอย่างขึ้นและชุมชนผู้ใช้ทรัพยากรนั้นมีบรรทัดฐานที่ให้ความสำคัญกับการรักษาคำพูดปฏิบัติตามกฎกติกาก็มีความเป็นไปได้ว่าหากกติกาที่ร่างขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรการบริหารจัดการนั้นก็จะมีโอกาสที่จะสัมฤทธิ์ผลมากหากแต่ชุมชนมีบรรทัดฐานในแบบที่มุ่งหาประโยชน์ส่วนตัวและฉกฉวยโอกาสที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรนั้นสัมฤทธิ์ผลได้และหากผู้ใช้ทรัพยากรร่วมปฏิบัติตามกติกาเป็นเวลานานพวกเขาก็มีโอกาสที่จะรับเอากระตักกฎกติกานั้นเข้ามาเป็นบรรทัดฐานภายในตัวของพวกเขา อย่างไรก็ตามในทุกสังคมล้วนมีแต่คนดีและคนที่ไม่ดีกลไกการตรวจตรา (monitoring) และการลงโทษทางสังคม (social sanction) จึงมีบทบาทในการทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณพื้นที่ป่าชุมชนผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการดูแลพื้นที่ป่าชุมชนได้อย่างดีที่สุดในทางตรงกันข้ามประชาชนกลุ่มนี้ยังเป็นผู้ใช้ทรัพยากรร่วมป่าชุมชนได้อย่างสิ้นเปลืองโดยมีสิ่งที่ควบคุมการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน คือบรรทัดฐานทางสังคมที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎกติกาที่ใช้ระบบการตรวจตรา และการลงโทษทางสังคมเป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุมซึ่งรูปแบบการจัดการทรัพยากรร่วมนี้ ไพลีฐ พานิชย์กุล (2551: 23-27) ได้กล่าวถึงรูปแบบที่พบในสังคมไทยดังนี้

1. ระบบบริหารจัดการในแนวทางเชิงนิเวศวัฒนธรรมโดยใช้ความเชื่อเกี่ยวกับผีสิ่งศักดิ์สิทธิ์และความอุดมสมบูรณ์สำหรับการจัดการสังคมและทรัพยากรธรรมชาติที่ยังคงใช้ได้ผลในพื้นที่ที่มีระบบความคิดความเชื่อดังกล่าวอยู่เมื่อได้มีการฟื้นฟูระบบความคิดความเชื่อโดยการพัฒนาแบบแผนของพฤติกรรมทำให้เกิดระบบการจัดการในรูปแบบของกลุ่ม องค์กรชาวบ้าน มีพิธีกรรมที่ทำให้เกิดความสืบเนื่องและเป็นเครื่องมือสำหรับการสื่อสารทั้งภายในกลุ่มสมาชิก และบุคคลอื่นนอกชุมชนมีกลไกระดับชุมชนที่ทำให้เกิดการควบคุมสมาชิกด้วยกันเองซึ่งล้วนมีผลต่อการบริหารจัดการทรัพยากร และเมื่อมีการประเมินคุณค่าของระบบการจัดการทำให้การจัดการจัดการตามแนวนี้ได้รับการยอมรับจากสังคมในวงกว้างมีความชอบธรรมมากขึ้นเกิดการขยายตัวหรือฝืนสำนึก และสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง มีการขยายความคิดสร้างเครือข่าย ทบทวนปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสถานการณ์ก่อให้เกิดเป็นสถาบันระดับชุมชนที่เข้มแข็ง มีความชัดเจนพร้อมกับการสร้างองค์ความรู้ ชุดใหม่อันเป็นนวัตกรรม การบริหารจัดการที่เติบโตมาจากชุมชน

2. ระบบบริหารจัดการแนวทางกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของทางราชการ อันเป็นระบบที่ครอบงำสังคมไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน และด้วยเหตุที่ระบบดังกล่าวเป็นระบบที่เกิดจากความร่วมมือของหลายๆฝ่ายที่ได้ผลประโยชน์จาก ต่างๆที่จะได้รับจากการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสาธารณสมบัติให้กลายเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลทั้งที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. ระบบการบริหารจัดการแนวการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากการพัฒนาที่หลากหลายดังนี้

3.1 แนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่เกิดจากการขัดแย้ง ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งภายในชุมชนด้วยกันเอง และต่อมาก็สามารถประสานความร่วมมือด้วยกันได้ หรือเป็นความขัดแย้งจากหน่วยงานภาครัฐ และนำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมจนในที่สุดก็นำไปสู่การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม

3.2 แนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่เกิดจากสำนักตั้งเดิมทางประเพณี ที่ได้ดำเนินการสืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่องหรือในบางกรณีสำนักดังกล่าวอาจหายไปแล้วภายหลังกลับมีการรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่และได้ดำเนินการจนเป็นที่ยอมรับในสั

3.3 แนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่เกิดจากระบบราชการเข้าไปดำเนินการจัดตั้งส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการผ่านผู้นำที่เป็นทางการในระดับพื้นที่เพื่อให้เข้ามาดำเนินงานตามโครงการของทางราชการ และผู้นำชุมชนที่เป็นทางการเหล่านั้นก็เข้ามารับเอาโครงการดังกล่าวไปดำเนินการต่อ

4. ระบบการบริหารจัดการโดยใช้กระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาและสร้างองค์ความรู้ในการจัดการเป็นแนวทางที่ได้รับความนิยมมากที่สุดทั้งในส่วนที่เป็นกิจกรรมของภาครัฐส่วนที่เป็นบทบาทขององค์ การพัฒนาภาคเอกชน และส่วนของภาควิชาการที่ให้ความสนใจในระบบการบริหารจัดการด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีการเชื่อมโยงโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการเก็บข้อมูลการวางแผนการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์แล้วแต่ว่าจะเป็นการพัฒนาการว่าอยู่ในระดับใดและเพื่อการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอะไรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรในระดับชุมชน

5. ระบบการบริหารจัดการโดยใช้แนวทางการเคลื่อนไหวทางสังคมนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ทำให้เกิดประเด็นการเคลื่อนไหวของประชาชน เพื่อแก้ไขกฎหมาย,การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้กระทั่งกันตอบโต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่ได้ผลักดันให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงจนถึงการร่างพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

6. ระบบการบริหารจัดการโดยใช้แนวทางการจัดการธุรกิจสมัยใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคม (Cooperation Social Responsibility : CSR) การให้ความสำคัญกับสภาวะแวดล้อมดังจะเห็นได้ว่าธุรกิจขนาดใหญ่ได้จัดสรรงบประมาณหรือมีโครงการที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น

7. ระบบการบริหารจัดการโดยการใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อันเป็นการสะท้อนถึงระบบการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้ระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎระเบียบนี้จะมิข้อจำกัดมากมายอาทิเช่น การบริหารงบประมาณในรูปของโครงการ การปฏิรูประบบราชการ และการใช้ระบบบริหารจัดการในแนวราบ

8. ระบบการบริหารจัดการในรูปแบบการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นแนวทางที่เริ่มได้รับความสนใจเมื่อเกิดสถานการณ์ ภาวะโลกร้อน ทำให้เกิดความคิด การผลักดันเพื่อให้เกิดความร่วมมือทั้งทางตรงและทางอ้อมทั้งใน และต่างประเทศอัน เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ ตลอดจนถึงความร่วมมือระหว่างรัฐกับหน่วยงานที่ ไม่ใช่รัฐ (NGOs) มีมากขึ้นส่งผลให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบวิธีการในการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติทั้งในและต่างประเทศ

ดังจะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสังคมไทย มีการ ดำเนินการในระดับชุมชนโดยใช้ความเชื่อ และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับวิถี ชีวิต การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในขณะที่ภาครัฐใช้เครื่องมือทางกฎหมาย มาจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการทางวิชาการอันเป็นการใช้รูปแบบที่เหมือนกัน ทั้งประเทศ ในขณะที่แต่ละชุมชนและท้องถิ่นต่างก็มีวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่าง และหลากหลาย จนทำให้เกิดการ เคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อให้ประชาชนสามารถจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยวิธีการของตนเองมีการสร้างกลุ่ม สร้างองค์กรเครือข่ายร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชน เพื่อให้ภาค ประชาสังคมร่วมกับภาครัฐ และภาคเอกชนรวมถึงการสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ สร้างเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

สำหรับรูปแบบการจัดการป่าชุมชนเป็นรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติตามเงื่อนไข และแรงกดดันทางการเมืองทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคมโดยมี เงื่อนไขทางวัฒนธรรมเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้อำนาจรัฐโดย มงคล ด้านธานินทร์ และคณะ (2536:205) ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารจัดการป่าชุมชนโดยภาคประชาชน ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารจัดการเชิงวัฒนธรรมมีการดำเนินการภายใต้เงื่อนไขของชุมชนดั้งเดิมที่มีความผูกพันเชิงเครือญาติและมีวิธีการจัดการกับบุคคลภายใต้ชุมชนเดียวกันหรือชุมชนใกล้เคียงที่อยู่ร่วมกันมานานเป็นส่วนใหญ่ การบริหารจัดการดำเนินการโดยกลุ่มผู้นำทำให้เกิดการยอมรับ และปฏิบัติตามเพราะถือว่าเป็นวิถีชีวิตของชุมชนมาตั้งแต่ดั้งเดิมแต่เมื่อเกิดความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์กับบุคคลภายนอกพื้นที่ ที่เข้ามาแย่งชิงทรัพยากรการบริหารจัดการในรูปแบบนี้จึงไม่ได้รับการยอมรับยกเว้นกับบุคคลภายนอกที่เป็นชุมชนใกล้เคียง

รูปแบบที่ 2 การบริหารจัดการภายใต้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จะมีการดำเนินการภายใต้ระบบการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่เข้ามาในชุมชน และโดยส่วนใหญ่มักจะพบในชุมชนใหม่ที่มีกลุ่มชนหลากหลาย จากพื้นที่ต่างๆเข้ามาอยู่ร่วมกัน การบริหารจัดการในรูปแบบนี้มักกระทำโดยผู้แทนของกลุ่มชนต่างๆเข้ามาประสานประโยชน์ร่วมกัน

รูปแบบที่ 3 การบริหารจัดการเชิงการเมืองเกิดขึ้นภายใต้แรงกดดันจากอำนาจของรัฐเรื่องของป่า เช่น สัมปทานป่าไม้ การปลูกป่า การกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้ชุมชนต้องรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรขึ้นมาพิทักษ์ผลประโยชน์ของชุมชนซึ่งอาจมีองค์กรภาคเอกชนจากภายนอกเข้าไปให้ความช่วยเหลือการบริหารจัดการมักดำเนินการในรูปแบบของการต่อสู้ทางการเมือง มีการขยายเครือข่ายองค์กรระดับชุมชนขึ้นมาต่อสู้กับอำนาจรัฐหรืออิทธิพลจากนายทุนภายนอก

การบริหารจัดการป่าชุมชนจึงมีรูปแบบของการบริหารจัดการเชิงวัฒนธรรมภายใต้ชุมชนที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมแบบเดียวกันอยู่ร่วมกันมานาน ซึ่งมีการอพยพจากกลุ่มบุคคลภายนอกหรือมีการตั้งชุมชนใหม่ที่มีบุคคลที่มีลักษณะทางสังคมหลากหลายก็จะมีการบริหารจัดการโดยคณะกรรมการจากตัวแทนของกลุ่มบุคคลจนพบปัญหาแรงกดดันจากนโยบายของรัฐก็จะมีสร้างเครือข่ายกับชุมชนอื่นเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองกับรัฐ หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โดยมีองค์กรเอกชนภายนอกร่วมดำเนินการจัดตั้ง และประสานงานกับเครือข่าย

บทสรุป

ป่าไม้จัดเป็นทรัพยากรร่วมอันเป็นทรัพยากรที่ทุกคนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี ก็จะทำให้เกิดความเสื่อมโทรม ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อม นโยบายการจัดการป่าไม้ของประเทศไทยถูกกำหนดโดย ผูกขาดวิธีการบริหารจัดการจากภาครัฐให้มีการให้สัมปทานป่าไม้เพื่อสร้างรายได้ให้กับประเทศ ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างมากจนเกิดแนวความคิดอนุรักษ์ป่าไม้โดยการนำหลักวิชาการป่าไม้จากต่างประเทศทำให้เกิดการจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ด้วยแนวคิด “ป่าปลอดมนุษย์” เพื่อให้ป่าไม้เป็นป่าโดยธรรมชาติที่ไม่มีมนุษย์เข้าไปอาศัยอยู่ พร้อมปลูกฝังความคิดถึงการอนุรักษ์ป่าไม้ ในภาพลักษณ์ของความ เป็นป่าที่บริสุทธิ์ สวยสดงดงาม เหมาะสำหรับสันถนาการของชนในเมืองอันมีมุมมองว่า ผู้ที่อาศัยในพื้นที่ป่าเป็นผู้ที่หวังตัดดวงทรัพยากร ในพื้นที่ป่าไม้ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยการเข้าไปตัดทำลายป่าไม้จนเกิดผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่

ในขณะที่ชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าถูกมองว่าเป็นผู้ร้ายตัวสำคัญ ในการทำลายป่าไม้ซึ่งในสภาพความเป็นจริงแต่ละชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ตามวิถีชีวิตการดำรงชีวิต มีประเพณีในการจัดการพื้นที่ป่าด้วยวิธีการของตนเองที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของ แต่ละพื้นที่จนเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนตามภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ที่ถูกถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ เพื่อแลกกับสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้

การบริหารจัดการป่าชุมชนของประเทศไทย โดยชุมชนใช้ระบบการบริหารจัดการในแนวทางเชิงนิเวศวัฒนธรรม ที่ใช้แนวคิดความเชื่อเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ของชุมชน ซึ่งสามารถบริหารจัดการภายใต้ชุมชนขนาดเล็กที่มีวิถีชีวิตความเชื่อแบบเดียวกัน ในขณะที่ภาครัฐใช้เครื่องมือทางกฎหมายเข้ามาบริหารจัดการป่าไม้ แต่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอต่อความ กว้างขวาง และความหลากหลายของพื้นที่ป่าไม้ ทั้งประเทศ จึงมีแนวทางการบริหารจัดการป่าชุมชนโดยให้ชุมชนได้รับสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ภายใต้การได้รับสิทธิ บางประการจากภาครัฐ

เอกสารอ้างอิง

- กฤษฎา บุญชัย. (2548). “บทสำรวจพื้นที่การเคลื่อนไหวของขบวนการป่าไม้ยุคหลัง สัมปทาน พ.ศ.2532-2547”. การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- ชล บุญนาค. (2555). “แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรร่วม: ประสบการณ์จาก ต่างประเทศและแนวคิดในประเทศไทย”. ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้ เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. นนทบุรี: คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการ ปฏิรูป คณะสหประชาปฏิรูป.
- เทพ เชียงแก้ว. (2555). กระบวนการ บริหารองค์กรชุมชน กรณีศึกษากลุ่มป่าชุมชน ห้วยโป่ง ตำบลบ้านม่วง อำเภอทุ่งห้วยช้าง จังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต,ลำปาง : มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง.
- ปรีดา วานิชภูมิ. (2557). “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ กรณีป่าชุมชนจังหวัด ระยอง”. .วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม- สิงหาคม 2557.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. (2548). “บทวิเคราะห์ว่าด้วยการสร้างแนวทางการอนุรักษ์ ธรรมชาติ. การเมือง ป่าไม้ไทย ยุคหลังสัมปทาน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิต และธรรมชาติ.
- ไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2551). “การพัฒนาในเชิงสถาบันเพื่อการจัดการทรัพยากรใน ประเทศไทย”. ป่าชุมชน : กระบวนการเรียนรู้ในการจัดการทรัพยากรอย่าง มีส่วนร่วมของสังคมไทย. กรุงเทพฯ: คูมายเบส.
- มงคล ด่านธานินทร์ และคณะ. (2536). ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 3 ป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พิมพ์ครั้งที่ 2). ขอนแก่น: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.