

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม การส่งออก การท่องเที่ยวและการลงทุน ได้มีส่วนกระตุ้นให้ภาครัฐและเอกชนตอบสนองด้วยการเร่งเพิ่มผลผลิตและเพิ่มกำลังการผลิตอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง สามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นการกระจายรายได้สู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างทั่วถึง ซึ่งผลการดำเนินงานสามารถชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในรูปของเงินตราและรายได้อย่างชัดเจน แต่ในทางกลับกันถ้ามองถึงผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนหนึ่งที่ได้ถูกนำมาใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยปราศจากแผนการจัดการและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายไปเป็นจำนวนมาก ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 170 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2504 (ร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ) จนกระทั่ง ปัจจุบันนี้เหลือพื้นที่ป่าอยู่เพียง 89.6 ล้านไร่ (ร้อยละ 28 ของพื้นที่ประเทศไทย) ในปี พ.ศ. 2532 ป่าไม้ถูกทำลายไปแล้วกว่า 81 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2539) โดยภาคเหนือมีเนื้อที่ป่าไม้มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 47 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด ต่อมาใน พ.ศ. 2536 ในภาคเหนือเหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 26 ของพื้นที่ป่าทั้งหมด และในปี พ.ศ. 2541 ลดลงเหลือร้อยละ 40 เหลือพื้นที่ป่าประมาณ 45,660,825 ไร่ (กรมป่าไม้, 2540) ซึ่งพื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อการทำลายระบบนิเวศน์ และปัญหาการจัดการป่าไม้ที่มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่า มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการทำไร่เลื่อนลอยของชาวไทยภูเขา การบุกรุกป่าเพื่อทำการเกษตร และการบุกรุกป่าเพื่อนำไม้ออกจากป่า แต่สาเหตุอีกประการหนึ่งนั้น อาจถือได้ว่าเป็นความผิดพลาดทางด้านนโยบายของรัฐบาลในด้านการจัดการทรัพยากร เพราะในระยะแรกของการเข้ามาจัดการของรัฐนั้นได้เข้ามาพยายามจัดการเพื่อควบคุมการให้สัมปทานทำไม้ เท่ากับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตัดไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการเปิดโอกาสให้กับบรรดานายทุนได้เข้ามาทำการตัดไม้ในประเทศส่งออกไปยังต่างประเทศจึง มีการตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาในปี พ.ศ. 2439 ซึ่งเป็นผลให้ พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว (อานันท์, 2538 : 12) นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากยิ่งขึ้น การแสดงหารูปแบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาประเทศ และลดความรุนแรงของปัญหาดังกล่าว จึงได้ทำให้องค์กรเอกชนและหน่วยงาน

ภาครัฐได้ให้ความสนใจเรื่อง “ป่าชุมชน” เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาช่องว่างระหว่างวิถีชีวิตจารีตประเพณีวัฒนธรรม และอุดมการณ์ของชุมชนกับนโยบายและกฎหมายของรัฐ และเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน เพื่อดูแลรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของตนเอง

ในอดีตการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้นั้นได้เน้นเฉพาะด้านการอนุรักษ์โดยใช้มาตรการป้องกันและควบคุม แต่ได้ละเลยต่อบทบาทของประชาชนและองค์กรในระดับท้องถิ่น ทำให้การจัดการป่าไม้ในลักษณะดังกล่าวไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ไว้เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อีกทั้งยังกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งมีแนวคิดในการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น (ระดม, 2541: 25) เป็นแนวคิดที่ได้รับผลผลักดันให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 46 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล และยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในมาตรา 290 ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (สืบวงศ์, 2540: 8)

1. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อภารกิจชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”

จากกฎหมายรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะมีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และภายหลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ศ. 2537 ทำให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นทั้งองค์กรชุมชนหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเทียบเท่าหน่วยราชการโดยทั่วไป และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันมี อบต. ที่ได้จัดตั้งแล้วจำนวน 6,937 แห่งทั่วประเทศ (กรมการปกครอง, 2541:11) ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยการยก ระดับสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการกระจายทั้งงบประมาณบทบาทอำนาจหน้าที่และการวางแผนดำเนินงาน ซึ่ง อบต. มีอำนาจหน้าที่หลายประการ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ที่จำต้องทำตามที่กฎหมายได้กำหนด และอำนาจหน้าที่บางอย่างตามที่ พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 23 ได้แก่ การบำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก การรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ทางน้ำ ที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย การป้องกันระงับโรคติดต่อ การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ การจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคหรือการเกษตร การไฟฟ้า หรือแสงสว่างด้วยวิธีอื่น สวนสาธารณะ การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (สุวัฒน์, 2539:7) จากอำนาจหน้าที่ของ อบต. ถือว่าเป็นการสนับสนุนให้องค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตัวเองให้มากที่สุด และ อบต. อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติ อบต. น่าจะรู้ถึงสภาพปัญหา และความต้องการที่แท้จริง ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประชาชน และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ได้เป็นอย่างดี และมีประสิทธิภาพ

อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นอำเภอชายแดนที่มีเขตติดต่อกับประเทศพม่า มีประชากรอาศัยอยู่หลายเผ่า เช่น มูเซอ ปกาเกอญอ ลีซอ คะฉิ่น ไทยใหญ่ จีนฮ่อ ดาระอั้ง และคนเมือง เนื่องจากการอพยพแรงงานของชนเผ่าจากฝั่งพม่าเข้ามาอยู่อาศัยเพื่อทำไร่ ทำสวน รับจ้าง มีการส่งเสริมให้ประชาชนหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีธุรกิจค้าไม้ของพ่อค้า นักลงทุนเป็นสาเหตุทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ลดลงอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง อบต. จึงน่าจะเป็นองค์กรชุมชนที่เป็นองค์กรสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ในระดับท้องถิ่น สร้างจิตสำนึกให้เกิดการสำนึกให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ตลอดทั้งการดำเนินการจัดการป่าชุมชน ของ อบต. ควรจะสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้สนใจที่จะศึกษาการดำเนินการจัดการป่าชุมชน ของ อบต. ในเขตอำเภอเชียงดาว ว่ามีบทบาทในการจัดการป่าชุมชนอย่างไร

มีปัญหาและข้อจำกัดอะไรบ้าง ที่มีผลต่อการจัดป่าชุมชน ซึ่งจะเป็แนวทางในการจัดการป่าชุมชนขององค์กรระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการป่าชุมชน อบต. ในเขตอำเภอเชียงดาว
2. เพื่อศึกษาศักยภาพ ข้อจำกัด และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินงานของ อบต. ต่อการจัดการป่าชุมชน
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ อบต. ต่อการจัดการป่าชุมชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ สามารถนำข้อมูลที่ได้ในการศึกษาเป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อใช้ในการวางแผนดำเนินงานของ อบต. ในเรื่องการจัดการป่าชุมชนในเขตอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ และใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับ อบต. อื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับ ประวัติชุมชน ประวัติของป่าชุมชน ลักษณะทางกายภาพของหมู่บ้าน วัฒนธรรมและประเพณีของท้องถิ่น การใช้ประโยชน์จากป่า ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการป่าชุมชน รูปแบบการจัดการป่าชุมชน และบทบาทการจัดการป่าชุมชนขององค์กรภายในท้องถิ่น

พื้นที่และประชากรที่ศึกษา คือ อบต. ในเขตพื้นที่อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 3 ตำบล ได้แก่ อบต.เชียงดาว อบต.แม่ณะ และ อบต.ปิงโค้ง ที่ได้ดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชนไปแล้วจำนวน 14 ป่า ประชากรที่ศึกษาประกอบไปด้วย คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการป่าชุมชน คนในชุมชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 60 คน

นิยามศัพท์

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามที่กระทรวงมหาดไทย ประกาศจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงดาว

ป่าชุมชน หมายถึง ป่าที่ได้รับการดูแล โดยชุมชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์เป็นป่าต้นน้ำ เพื่อไว้ใช้สอย และเพื่อรักษาไว้ตามวัฒนธรรมประเพณีความเชื่อของชุมชนนั้น ๆ

การจัดการป่าชุมชน หมายถึง ความสามารถในการดูแลรักษาการฟื้นฟูการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ การพัฒนา หรือการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ทรัพยากรป่าไม้ คงความสมบูรณ์และสมบูรณ์มากขึ้น

ศักยภาพการจัดการป่าชุมชน หมายถึง การดำเนินงานที่แสดงให้เห็นในการบังคับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ของการใช้และการจัดการป่าชุมชน โดยผ่านการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ที่มีความสามารถในการปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและทางสังคมที่เกิดขึ้น