

การปฏิรูประบบนโยบายป่าไม้แห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมป่าไม้

ณพพลวรรต โสภณวัตร

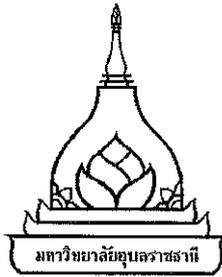
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

พ.ศ. 2554

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



**NATIONAL FOREST POLICY REFORM: A CASE STUDY OF
ROYAL FOREST DEPARTMENT**

NOPPOLLAWAT SOMANAWATR

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION

MAJOR IN PUBLIC ADMINISTRATION

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

UBON RATCHATHANI UNIVERSITY

YEAR 2011

COPYRIGHT OF UBON RATCHATHANI UNIVERSITY



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

เรื่อง การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมป่าไม้

ผู้วิจัย นายณพพลวรรณ โสมณวัตร

ได้พิจารณาเห็นชอบโดย

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร.เจติมศรี ฤทธากัญ)

..... กรรมการ

(ดร.บุญเลิศ ไพรินทร์)

..... กรรมการ

(ดร.ปภัสนร เสียรปัญญา)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.เลิศ จันทนภาพ)

..... รักษาการแทนคณบดี

(ดร.ฐิติพล รักดีวานิช)

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี รับรองแล้ว

..... (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุทิศ อินทร์ประสิทธิ์)

รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทนอธิการบดี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ปีการศึกษา 2554

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เกิดจากการได้รับคำแนะนำและข้อคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากคณาจารย์ ประกอบด้วยท่านอาจารย์ ดร.บุญเลิศ ไพรินทร์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.เฉลิมศรี ฤทธากัย อาจารย์ ดร.ปภัตสร เขียรปัญญา และรองศาสตราจารย์ ดร.เลิศ จันทนภาพ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำด้วยดีมาตลอด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้อำนวยความสะดวก รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลทั้งด้านเอกสารและการให้สัมภาษณ์ ที่สำคัญอย่างยิ่งคือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำระบบเอกสารวิทยานิพนธ์ที่มีทันตแพทย์หญิงขวัญประภา รัตนเถรา เป็นหัวเรือใหญ่ซึ่งล้วนแต่ต้องทุ่มเทและอดทนเป็นอย่างยิ่ง

ประโยชน์และคุณความดีของวิทยานิพนธ์นี้ขอมอบแด่แม่และพ่อผู้มีพระคุณสิ้นเหลือ

(นายณพพลวรรฒ โสมณวัตร)

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	จ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
1.6 วิธีดำเนินการวิจัย	9
1.7 การนำเสนอเนื้อหาของการวิจัย	16
2 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	18
2.2 แนวคิด หลักการบริหารจัดการภาครัฐ	39
2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการป่าไม้	55
2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	72
2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย	82
3 นโยบายและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ของประเทศไทย	
3.1 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ของประเทศไทย	87
3.2 สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ของประเทศไทย	103

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	
4.1 วิเคราะห์กระบวนการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ	124
4.2 การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ	138
5 สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการวิจัย	156
5.2 อภิปรายผล	168
5.3 ข้อเสนอแนะ	179
เอกสารอ้างอิง	182
ภาคผนวก	
ก ผลการปฏิบัติงานกิจกรรมปลูกป่า กรมป่าไม้ พ.ศ. 2449 - 2554	195
ข สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ	200
ค พระราชบัญญัติป่าไม้และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้	208
ประวัติผู้วิจัย	209

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	ความสัมพันธ์ของการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การเพาะปลูกและการลดลงของพื้นที่ป่าไม้	105
3.2	สรุปสาเหตุการทำลายป่าไม้ในประเทศไทยที่เกิดจากนโยบายของรัฐ	111
3.3	พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2553	116
4.1	สรุปสาระสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติแยกตามประเด็นภารกิจ	137

สารบัญญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ความสัมพันธ์ของ 3 ปัจจัยในระบบนโยบาย (Policy System)	35
2.2	แนวทางการศึกษาสาเหตุหรือที่มาและผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach)	36
2.3	การศึกษานโยบายในฐานะตัวแปรตาม	37
2.4	การศึกษานโยบายในฐานะเป็นเหตุหรือตัวแปรอิสระ	37
2.5	กรอบแนวคิดการวิจัย	86
4.1	แผนภูมิโครงสร้างกรมป่าไม้ใหม่	144
4.2	การบริหารจัดการป่าไม้ของชาติแบบมีส่วนร่วม	147

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง : การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมป่าไม้
 โดย : ณพพลวรรณ โสมณวัตร
 ชื่อปริญญา : รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
 สาขาวิชา : รัฐประศาสนศาสตร์
 ประธานกรรมการที่ปรึกษา : ดร.เฉลิมศรี อุทธากัย

ศัพท์สำคัญ : การปฏิรูป นโยบายป่าไม้แห่งชาติ กรมป่าไม้

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของนโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทยและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนวทางการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการป่าไม้ของประเทศไทย โดยศึกษาตั้งแต่ช่วงเริ่มตั้งกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบันด้วยวิธีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร รวมทั้งการสัมภาษณ์ ตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย พบว่า

(1) ป่าไม้มีความสำคัญในฐานะสินทรัพย์ที่ให้มูลค่าเชิงพาณิชย์ จึงมีการแข่งขันทรัพยากรป่าไม้ของกลุ่มคนหลายฝ่ายมาอย่างต่อเนื่อง นโยบายว่าด้วยการป่าไม้ของไทยเริ่มจากการตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเป็นองค์กรควบคุมเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ โดยแนวนโยบายป่าไม้ในระยะที่ผ่านมาเน้นเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก มุ่งนำป่าไม้ไปเป็นต้นทุนของการพัฒนาประเทศ ต่อเมื่อป่าไม้ลดลงแนวนโยบายจึงปรับมาเป็นการจัดการป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์มากขึ้น รวมทั้งมีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป่าไม้หลายครั้ง

(2) ในส่วนนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีความล้าสมัย ขาดความยืดหยุ่นและไม่มีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ให้เกิดประสิทธิภาพในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งส่งผลกระทบไม่เพียงแต่ด้านทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครองของประเทศ รวมทั้งวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับป่าไม้ แนวทางแก้ปัญหาได้แก่การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยข้อเสนอแนะการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดขึ้นสำหรับภารกิจของกรมป่าไม้ในปัจจุบันเพื่อให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ป่าไม้ของประเทศไทย

(3) ข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ ควรมีการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเร่งรัดการรวบรวมกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเข้าเป็นกรมป่าไม้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจการป่าไม้ ควบคู่ไปกับการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป่าไม้ ให้มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการบริหารจัดการป่าไม้ต่อไป

ABSTRACT

TITLE : NATIONAL FOREST POLICY REFORM: A CASE STUDY OF
ROYAL FOREST DEPARTMENT
BY : NOPPOLAWAT SOMANAWATR
DEGREE : DOCTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION
MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION
CHAIR : CHALERMSRI RITTAPAI, D.P.A. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEY WORDS : REFORM / NATIONAL FOREST POLICY / ROYAL FOREST DEPARTMENT

This research was aimed at: investigating the background of Thailand's forest policy and its obstacles; studying and analyzing the national forest policy; and proposing guidelines to reform the national forest policy in order that it can be proper and in line with the current forest context in Thailand. The scope of this study ranged from the time at which Royal Forest Department was founded up to the present time. The data were obtained through collecting and analyzing related documents and interviewing as required by the qualitative research methodology.

Findings:

(1) Being essential as a commercially valuable products, the forest resources has long been a target for a number of people. The policy on forestry in Thailand initially occurred when Royal Forest Department was officially established as a sector to impose controls on forestry management. Previously, the policy placed importance on enhancing the economic benefits by using the forest as assets for developing the country. When the amount of forested land dramatically lessened, the policy, then, was converted to conserve the forest resources. Besides this, the bodies dealing with forestry were restructured several times.

(2) Presently, the national forest policy remains inflexible and inappropriate to be used as guidelines to deal with forestry management at the present condition. This problem has not only resulted in the effect on forest resources and related surroundings, but it also excessively affects the country in all aspects: economics, social settings, politics and government.

Additionally, the way of life and living of the people in the area were affected deeply. To solve the problem, the national forest policy should be reformed so that it can suit the current forestry condition by stipulating new regulations on forestry tasks.

(3) It is recommended that the national forest policy be reformed so that it can be further used as guidelines for the effective forestry management. Moreover, the Royal Forest Department and the Department of National Park, Wildlife and Plant Conservation should be amalgamated in order to reduce redundancy in performing forestry tasks. Forestry law and rule should be amended to be more suitable and comply with the forestry management.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าอันนับการต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและการดำรงอยู่ของมนุษย์รวมทั้งสัตว์ที่ต้องอาศัยป่าเป็นแหล่งพึ่งพิงทั่วทุกมุมโลก เป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม หากทรัพยากรป่าไม้หมดสิ้นไปหรือเสื่อมโทรมลงไปจะส่งผลกระทบต่อความเป็นห่วงโซ่อาหารธรรมชาติและเกิดภัยธรรมชาติที่มนุษย์ชาติไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยพิบัติอันเกิดเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งก็มาจากผลกระทบอันเกิดจากทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายลงนั่นเอง (นิพนธ์ ตั้งธรรม, 2550 : 35 - 36) ในอดีตทรัพยากรป่าไม้รวมทั้งที่ดินยังมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีศักยภาพสูงในการตอบสนองความต้องการของมนุษยชาติได้อย่างไม่มีขีดจำกัด แต่ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ของโลกและประเทศไทยเสื่อมโทรมลงไปทุกขณะเพราะการกระทำและความไม่พอดีของมนุษย์ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ประเภทอื่นๆ เสื่อมโทรมลงไปด้วยเช่นกัน ความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวได้กลายเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศทั้งในปัจจุบันและในอนาคต รวมทั้งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากพิจารณาถึงแนวทางการจัดการป่าไม้และนโยบายป่าไม้ของประเทศไทยนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 แล้วสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ช่วงตั้งกรมป่าไม้ถึงเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทรัพยากรป่าไม้มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมาก นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของประเทศไทยในอดีตไม่ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร จากประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยาเป็นต้นมา ราษฎรผู้บุกเบิกกลางป่านอกจากจะได้รับกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินแล้วยังได้รับบำเหน็จรางวัลในฐานะผู้บุกเบิกหักล้างฉางพุงอีกด้วย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสังคมต้องการที่ดินเพื่อใช้ไปทำการเกษตรในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ยังมีอยู่เป็นจำนวนมากในช่วงรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เป็นยุคล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ประเทศไทยต้องปรับตัวอย่างใหญ่เพื่อการประสานประโยชน์ และเอาตัวรอดต่อการบุกกรุกราน จึงได้เริ่มมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้มีการสัมปทานการทำไม้สัก และไม้ประเภทต่างๆ เพื่อส่งขายให้กับประเทศตะวันตกที่เป็น

นักล่าอาณานิคมเหล่านั้น (อนเนก นาคะบุตร, 2536 : 2) โดยการให้ทำสัมปทานป่าไม้โดยเจ้าผู้ครองนครแถบเหนือแต่ละแห่ง เป็นผู้อนุญาตให้สัมปทานทำป่าไม้ทั้งแก่พ่อค้าพื้นเมืองและบริษัท อังกฤษ โดยเฉพาะไม้สัก เพื่อการแลกกับรายได้และเงินตราต่างประเทศ ทำให้การตัดไม้ในช่วงนั้น ทำกันตามความพอใจ (นิวัติ เรื่องพานิช, 2548 : 71) จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2439 เพื่อควบคุมการให้สัมปทานป่าไม้ของชาวตะวันตก และทรงแต่งตั้ง มร.เอช.สเลด (Mr. H. Slade) เป็นอธิบดีกรมป่าไม้เป็นคนแรกของประเทศไทย (กรมป่าไม้, ม.ป.ป. : 1) นับแต่นั้นมารัฐให้มีการสัมปทานการตัดไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมายก็เกิดขึ้นเรื่อยมาโดยกรมป่าไม้ได้นำหลักวิชาการทำไม้เข้ามาใช้ในการจัดการป่าไม้ซึ่งขณะนั้น มีการควบคุมการตัดฟันไม้ให้มีจำนวนพอเหมาะหลีกเลี่ยงการตัดฟันไม้ที่ยังไม่ได้ขนาดและกำหนดให้มีการตัดฟันไม้เป็นแปลงหมุนเวียนกันไป โดยมีจุดมุ่งหมายให้ป่าอำนวยประโยชน์ให้มี “ไม้ให้ตัดฟันเพื่อการใช้สอยอย่างต่อเนื่องยั่งยืน” (Sustainable Logging) ไม่มีวันสิ้นสุดรวมทั้งให้มีการปลูกป่าทดแทนในเงื่อนไขของการสัมปทาน แต่โดยข้อเท็จจริงกลับ ปรากฏว่า ป่าไม้ในประเทศไทยถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก การตัดไม้ก็ไม่ได้เป็นไปตามหลัก วิชาการที่กำหนดไว้ (อรวรรณ กุหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 166) ในส่วนของการปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขการให้สัมปทานก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังจะเห็นได้จากมีการปลูกป่าทดแทนในลักษณะของสวนป่าแปลงเล็กๆ ติดต่อกันทุกปีในช่วง พ.ศ. 2449 - 2503 สามารถดำเนินการได้เพียง 53,000 ไร่ (ภาคผนวก ก) และแม้จะมีบทลงโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้ที่ไม่ทำตามเงื่อนไข แต่ก็ไม่หนักและไม่ชัดเจน

ใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีรัฐบาลประกอบด้วยรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ เข้ามาบริหารประเทศ มีสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค การบริหารงานป่าไม้จึงขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองผู้บริหารกระทรวงที่ควบคุมกิจการป่าไม้ แนวทางการบริหารงานป่าไม้ของชาติจึงเป็นไปตามแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคการเมือง เพราะป่าไม้เป็นแหล่งของรายได้และมีส่วนเกี่ยวข้องกับราษฎรในชนบทเป็นส่วนใหญ่อันมีผลโดยตรงทางการเมือง การบริหารภายใต้การนำของพรรคการเมืองจึงเน้นหนักไปในทางที่จะเปิดพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่ดินสำหรับทำกิน เนื่องจากการเกษตรมีความสำคัญต่อประชาชนในชนบทและเกษตรกรเหล่านั้นคือฐานเสียงหลักทางการของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร (อำนาจ คอวนิช, 2535)

1.1.2 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึงเริ่มนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ใน พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นยุคการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงเริ่มมีข้อความที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ ถือได้ว่า รัฐบาลได้ประกาศนโยบายและจุดหมายในการดำเนินกิจการป่าไม้ไว้โดยมีเป้าหมาย คือ การสงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติจำนวน 156 ล้านไร่ หรือร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศซึ่งประเทศไทยในขณะนั้นมีพื้นที่ป่าไม้อยู่ประมาณ 273,629 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 53.33 ของเนื้อที่ประเทศ (กรมป่าไม้, 2551 : 17) โดยให้ ทำการปราบปรามผู้ทำผิดกฎหมายป่าไม้ ด้วยการจัดตั้งหน่วยป้องกันรักษาป่าและสายตรวจเพิ่มขึ้น บำรุงและปลูกสวนป่าในพื้นที่ที่เหมาะสม จัดตั้งและบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ วนอุทยานและแหล่งสงวนพันธุ์สัตว์ป่า ค้นคว้าทดลองผลิตภัณฑ์จากไม้และการใช้ให้เป็นประโยชน์ ในเขตป่าต้นน้ำลำธารที่ ถูกทำลายให้หาวิธีแก้ไขและปลูกป่าทดแทนโดยวิธีประหยัด (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503) โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต้นๆ มีการกำหนดแนวทาง การพัฒนาประเทศโดยมีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วยการนำทรัพยากรธรรมชาติออกไปใช้เป็นต้นทุนของการพัฒนาต่างๆ ดังนั้นการจัดการทรัพยากรป่าไม้จึงมุ่งเน้น ไปยังการใช้ประโยชน์รายสาขา (Sectoral Approach) โดยให้ความสำคัญกับการนำทรัพยากรป่าไม้มาใช้ประโยชน์สูงสุดต่อการผลิต เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการเร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศให้เจริญรุดหน้า โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขโปศต่างๆ การสัมปทานป่าไม้จึงเป็นหนึ่งในแนวทางของแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐจนพื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 43.21 หรือประมาณ 221,707.00 ตารางกิโลเมตร ใน พ.ศ. 2516 (กรมป่าไม้, 2551 : 17)

1.1.3 ช่วงนโยบายป่าไม้แห่งชาติถึงปัจจุบัน

จากการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในอดีตที่ได้มุ่งเน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์ เพื่อทำรายได้เข้าประเทศในรูปแบบต่างๆเป็นหลักทำให้มีการตัดฟันป่าไม้จนเกินกำลังการผลิตตามธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น โดยตลอดช่วงสองทศวรรษแรกของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าเกินกว่าที่ทางราชการจะดูแลป้องกันได้อย่างทั่วถึงจนใน พ.ศ. 2528 พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างรวดเร็วเหลือเพียงร้อยละ 29.40 หรือประมาณ 150,866 ตารางกิโลเมตร (กรมป่าไม้, 2551 : 17) รายได้ของรัฐบาลจากการที่เคยส่งไม้เป็นสินค้าออกที่สำคัญลดลงพร้อมๆ กับการเปลี่ยนสถานะกลายมาเป็นประเทศผู้นำเข้าไม้ และผลิตภัณฑ์จากไม้ จากต่างประเทศ รัฐโดยกรมป่าไม้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในกิจกรรมการป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติ ทั้งที่ก่อนหน้านี้กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่ทำรายได้จำนวนมากให้กับประเทศด้วยสถานการณ์และกระแสดังกล่าว ทางด้านป่าไม้ รัฐบาลได้พยายามแสวงหาแนวทางต่างๆ ในการ

มุ่งแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่เกิดขึ้นรวมทั้งการวางมาตรการและผลักดันนโยบายที่สำคัญๆ ออกมาบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง หนึ่งในบรรดาหลากหลายแนวทางเหล่านั้นคือ รัฐได้มีการประกาศใช้นโยบายการป่าไม้แห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 โดยเน้นการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว มีประเด็นหลักที่สำคัญ ดังนี้ (นิวัต เรืองพานิช, 2548 : 103)

(1) กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศเพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ ประการแรก ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดินตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ และประการที่สอง ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และป่าเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ

(2) เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน รู้จักใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด รัฐจะต้องให้ความรู้ ทศนคติ ความสำนึก ความรู้สึกและทักษะแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากทรัพยากรป่าไม้และผลเสียจากการตัดไม้ทำลายป่า การใช้สอยไม้อย่างฟุ่มเฟือยจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับความสำคัญของทรัพยากรป่าไม้ที่มีต่อส่วนรวม

(3) กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ 35 ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินรวมทั้ง เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด นโยบายป่าไม้ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนเพื่อใช้ในประเทศและใช้ในภาคอุตสาหกรรม ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐหรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน ซึ่งเป็นพัฒนาการที่สำคัญในระดับนโยบายที่เปลี่ยนทิศทางของการดูแลฟื้นฟูป่าโดยภาครัฐด้านเดียวเป็นการฟื้นฟูป่าที่ภาคเอกชนสามารถร่วม โครงการและสร้างรายได้ตอบแทน จากการทำสวนป่าได้ด้วย (กรมป่าไม้, 2539 : 223 - 224)

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ นโยบายป่าไม้แห่งชาติใน พ.ศ.2528 เป็นต้นมาได้มีหลากหลายเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้น เช่น ปัญหาก็แล้งและน้ำท่วมเกือบทุกปี เป็นต้น รวมทั้งในช่วง พ.ศ. 2531- 2535 ได้เกิดภาวะการณ์ไหลบ่าของการลงทุนจากต่างประเทศตามกระแสการพัฒนาที่ต้องการเปลี่ยนประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) การเติบโตของระบบเศรษฐกิจในอัตราที่สูงมาก (GNPมากกว่าร้อยละ 10 แต่ละปี) ได้ก่อให้เกิดกระแสการกว้านซื้อที่ดิน การบุกรุกเขตป่าสงวน โดยผิดกฎหมาย การใช้พื้นที่สูงในเชิงพาณิชย์และการลงทุนในอุตสาหกรรมการเกษตรเพื่อส่งออกและการท่องเที่ยวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว (เอนก นาคะบุตร, 2536 : 142) จนทำให้มีการ

เปลี่ยนแปลงทิศทางของนโยบายที่สำคัญคือรัฐได้ประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั้งหมดทั่วประเทศ ยกเว้นป่าชายเลนใน พ.ศ. 2532 และได้ออกประกาศห้ามทำไม้อย่างถาวรใน พ.ศ. 2535 ตามลำดับ จากการยกเลิกสัมปทานการทำไม้จากป่าธรรมชาติดังกล่าว ทำให้ต้องนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนไม้ใช้สอยคิดเป็นมูลค่าป่าละกว่า 6 หมื่นล้านบาท ในขณะที่ความต้องการใช้ไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้และเชื้อกระดาษภายในประเทศก็สูงขึ้นเรื่อยๆ (นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 304) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนแนวทางการจัดการป่าไม้โดยมุ่งเน้นไปในด้านการป้องกันรักษาป่าซึ่งได้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ด้วย ที่เห็นได้ชัดเจนคือการกำหนดไว้ว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ทั่วประเทศควรกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งคือพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดที่เหลืออยู่ในขณะนั้น เป็นต้น ซึ่งบรรดาเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนเป็นข้อบ่งชี้ให้เห็นว่าระบบการบริหารจัดการป่าไม้มีปัญหา

ในช่วง พ.ศ. 2536 ได้เริ่มมีการปรับปรุงและพัฒนาในส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่ว่าด้วยการป่าไม้เพื่อแก้ปัญหาป่าไม้ที่มีอยู่ ที่สำคัญคือการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ของชาติขึ้นเพื่อกำหนดเป็นแผนการจัดการป่าไม้ในระยะยาวของประเทศ แต่ไม่ได้มีการนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศทั้งที่แผนแม่บทนี้ได้ผ่านกระบวนการจัดทำอย่างเป็นระบบโดยผู้เชี่ยวชาญทั้งจากเมืองไทยและต่างประเทศ ขณะเดียวกันในช่วงนี้พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีการดำเนินมาตรการในหลายๆ ด้านรวมทั้งเพิ่มงบประมาณในด้านอนุรักษ์ป่าไม้เพิ่มขึ้น 3 เท่าจาก 1,175,984,500 บาทใน พ.ศ. 2532 เป็น 2,203,029,700 บาทใน พ.ศ. 2534 และ 3,717,142,300 บาทใน พ.ศ. 2536 (กรมป่าไม้, 2537 : 38) แต่ก็ไม่ได้ทำให้สถานการณ์ป่าไม้ดีขึ้น เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ได้ลดต่ำลงมากเป็นประวัติการณ์ โดยเหลือเพียงประมาณ 133,554 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 26.03 ของพื้นที่ประเทศใน พ.ศ. 2536 (กรมป่าไม้, 2551 : 17)

ต่อมาใน พ.ศ. 2545 ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาปฏิรูประบบราชการให้ตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีผลทำให้กรมป่าไม้ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานป่าไม้ทั่วประเทศเพียงหน่วยงานเดียว ได้ถูกแบ่งโครงสร้างและภารกิจออกเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจคาบเกี่ยวกันอีก 3 หน่วยงาน คือ (1) กรมป่าไม้ (2) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (3) กรมทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่ง รวมทั้งภารกิจบางส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ราชกิจจานุเบกษา, 2545) โดยผลของการปฏิรูปในภาพรวมนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพแล้วยังทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน เพราะการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวเป็นการปฏิรูปเฉพาะโครงสร้างองค์กรแต่ไม่ปฏิรูประบบกฎหมายให้สอดคล้องกับ

ภารกิจด้วย เป็นต้น ดังนั้น สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศจึงยังคงถูกบุกรุกทำลายและลดพื้นที่ลงอย่างต่อเนื่อง

หากพิจารณาให้ลึกกลงไปถึงประเด็นปัญหาป่าไม้ที่เป็นรากเหง้าดั้งเดิมแล้ว จะพบว่าป่าไม้มีปัญหาหลักที่สำคัญมีอยู่ 3 ประการได้แก่ (1) การตัดไม้ทำลายป่าและการบุกรุกเข้าครอบครองที่ดินป่าไม้ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง (2) ปริมาณความต้องการไม้เพื่อการใช้สอยและเพื่ออุตสาหกรรมเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง (3) ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่าไม้เป็นไปอย่างรุนแรงและกว้างขวาง (กรมป่าไม้, 2539 : 1 - 2) รวมทั้งมีอาจปฏิเสธได้ว่าส่วนหนึ่งและเป็นส่วนที่สำคัญเกิดมาจากผลของนโยบายแห่งรัฐ และในส่วนของปัญหาองค์การของกรมป่าไม้ ปัญหากฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ไม่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 67 ; สมศรี ชาญญาณนท์, 2544 : 59 - 61) ซึ่งประเด็นปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเรื้อรังมาแต่อดีตที่ยากจะแก้ไขให้สำเร็จลงได้ในระยะเวลาอันสั้นและจะเพิกเฉยละเลยไม่ดำเนินการใดๆ เลยก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน เพราะปัจจุบันปัญหาป่าไม้ได้กลายเป็นปัญหาสาธารณะไปแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อและก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอย่างมากหากไม่ดำเนินการแก้ไขหรือพัฒนาให้ดีขึ้น แม้ว่าระยะที่ผ่านมารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะพยายามดำเนินการแก้ไขมาจนน้อยตามลำดับการให้ความสำคัญ แต่ก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ทั้งหมด กลับทำให้มีปัญหาสะสมเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับทั้งโดยตรงและทางอ้อมกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อมและความมั่นคงของประเทศ ในส่วนของแนวทางในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า เน้นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างโดยมุ่งใช้มาตรการด้านกฎหมายและการป้องกันปราบปรามเป็นหลัก เป็นการดำเนินการเชิงรับมากกว่าเชิงรุก แม้การปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 จะผ่านเลยมาแล้วเกือบทศวรรษแต่ผลของการปฏิรูปก็ไม่ได้เอื้อให้เกิดผลดีในแง่การป้องกันหรือการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้รวมทั้งการฟื้นฟูและเพิ่มพูนทรัพยากรป่าไม้ของชาติ โดยมีข้อบ่งชี้สำคัญที่เห็นได้อย่างเด่นชัดคือ ทรัพยากรป่าไม้ของชาติยังคงถูกทำลายลดลงอย่างต่อเนื่องจากข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ที่มีประมาณ 273,629 ตารางกิโลเมตรใน พ.ศ. 2504 เหลือเพียง 171,585 ตารางกิโลเมตรใน พ.ศ. 2553 ซึ่งลดลงไปถึง 102,043 ตารางกิโลเมตร (กรมป่าไม้, 2553 : 23)

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่เกิดขึ้นจากหลายปัจจัยดังกล่าว แม้จะมีความพยายามในการปลูกป่าทดแทนจากสถิติการปลูกป่าของรัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2449 ถึง พ.ศ. 2554 สามารถทำได้เพียง 14,880 ตารางกิโลเมตรหรือเพียงร้อยละ 14.5 ของพื้นที่ป่าไม้ที่สูญเสียไป (ภาคผนวก ก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงหลังจากที่มีนโยบายป่าไม้แห่งชาติแล้วพื้นที่ป่าไม้ก็ยังลดลงอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงความเป็นมาของแนวนโยบายป่าไม้และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบัน กระบวนการก่อกำเนิดและผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค หรือข้อบกพร่องของนโยบาย หากจำเป็นจะต้องมีการพัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือมีการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้สามารถใช้เป็นแนวทางหรือแม่แบบในการบริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาหาแนวทางในการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะนโยบายป่าไม้สำหรับใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ในส่วนของกรมป่าไม้ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบันและอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ ดังนี้

- 1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาของนโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทยรวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น
- 1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการป่าไม้ของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ศึกษาและทบทวนความเป็นมาของนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของประเทศไทยตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะครอบคลุมถึงช่วงที่มีการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติใน พ.ศ. 2528 รวมถึงช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพความเป็นมาและบริบท (Context) ของกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

1.3.2 แนวทางการวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้มุ่งวิเคราะห์ถึงกิจกรรมนโยบายทั้งด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงผลลัพธ์ของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อแสวงหาคำตอบที่เป็นข้อเท็จจริงในเชิงนโยบายในลักษณะการพรรณนา (Description)

1.3.3 การกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นข้อเสนอแนะนโยบายสำหรับใช้กับสภาพการบริหารจัดการของกรมป่าไม้ในปัจจุบันเท่านั้น ไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ หมายถึง นโยบายป่าไม้แห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปนโยบายป่าไม้ หมายถึง ข้อเสนอแนะนโยบายป่าไม้ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ตามภารกิจของกรมป่าไม้ในปัจจุบัน

การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปฏิรูประบบราชการตามพระราชกฤษฎีกาปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545

ป่า หมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน (มาตรา 4 พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484)

ป่าดงดิบ หมายถึง พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ที่รัฐบาลเริ่มดำเนินการจำแนกที่ดินเพื่อดำเนินนโยบายการใช้ที่ดินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และเมื่อประชากรเพิ่มขึ้นก็จะลดพื้นที่ป่าลงเพื่อให้ราษฎรมีที่ทำกินเพิ่มขึ้น

ป่าสงวนแห่งชาติ หมายถึง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ป่าเตรียมการสงวน คือ พื้นที่ที่ได้กำหนดอยู่ในประเภทป่าดงดิบแต่ยังมิได้มีการประกาศเป็นป่าสงวนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ป่าโครงการ หมายถึง บริเวณป่าสงวนแห่งชาติซึ่งทางรัฐบาลได้จัดทำโครงการทำไม้ คือการอนุญาตนำไม้ออกจากป่า โดยได้กำหนดพื้นที่ไม้เป็นเขตสัมปทานให้แก่ผู้ทำไม้ ในพื้นที่นี้ กรมป่าไม้กำหนดปริมาณไม้และต้นที่ผู้ทำไม้รับอนุญาตให้ตัดฟันได้ ป่าประเภทนี้เรียกว่า ป่าโครงการ มีป่าโครงการอยู่หลายประเภทด้วยกัน ตามลักษณะของป่าและชนิดของไม้ และมีเงื่อนไขการทำประโยชน์จากป่าตามโครงการต่างๆ กันไป ผู้ได้รับสัมปทานทำไม้มีหน้าที่ตามเงื่อนไขสัมปทานในการดูแลรักษาสภาพป่าของเขตที่ดินที่ได้รับสัมปทาน

ป่าสงวนเสื่อมโทรม หมายถึง ป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม ไม่มีค่าเหลืออยู่เป็น ส่วนน้อย และป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่อาจกลับฟื้นคืนได้เองตามธรรมชาติ (มาตรา 20 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507)

ป่าต้นน้ำลำธาร หมายถึง พื้นที่ป่าที่อยู่ในเขตต้นน้ำลำธาร (ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดพื้นที่ป่าใดเป็นป่าต้นน้ำลำธาร)

อุทยานแห่งชาติ หมายถึง พื้นที่ที่รัฐบาลเห็นสมควรกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ เพื่อให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมและเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์ แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504)

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึง พื้นที่ที่รัฐบาลเห็นสมควรกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็กระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 19 แห่งพ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้ทราบถึงความเป็นมา แนวทางดำเนินการที่เกี่ยวกับนโยบายการป่าไม้รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการของประเทศไทยในช่วงตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบัน

1.5.2 ได้ทราบถึงความเป็นมาและกระบวนการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติรวมทั้งผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

1.5.3 ได้แนวทางในการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อกำหนดเป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปนโยบายป่าไม้สำหรับกรมป่าไม้ในปัจจุบัน ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทการป่าไม้ของประเทศไทย

1.5.4 ข้อเสนอแนะนโยบายป่าไม้ที่เหมาะสมจะเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในภารกิจของกรมป่าไม้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการ เชิงนโยบายและในเชิงสังคม อันนำไปสู่การคืนพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์สู่ธรรมชาติ เพื่อให้ป่าไม้สามารถอำนวยประโยชน์ได้อย่างสูงสุดแก่ประชาชนและสังคมของประเทศโดยรวม

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษา “การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ; ศึกษาเฉพาะกรณีกรมป่าไม้” ในครั้งนี้ ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร (Document Analysis) ควบคู่กับการสัมภาษณ์ (Interviews) บุคคลที่เกี่ยวข้องและเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครบถ้วนและครอบคลุมในทุกประเด็นหัวข้อของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดวิธีการหาข้อมูลดังต่อไปนี้

1.6.1 แหล่งข้อมูลที่ศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยจากเอกสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้และกระบวนการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย

1.6.1.1 ข้อมูลเอกสาร (Document Analysis)

โดยการศึกษาและสืบค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้และนโยบายป่าไม้ ด้วยการศึกษาจากเอกสาร ดังนี้

1) เอกสารขั้นต้น จากแหล่งปฐมภูมิ (Primary Source) ซึ่งเป็นเรื่องราวที่เกิดจากประจักษ์พยานที่แท้จริงหรือจากต้นตอจริงๆ ของเรื่องราวที่เกิดขึ้น โดยผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องราวหรือเหตุการณ์นั้นๆ เป็นผู้รวบรวมหรือสรุปเอาไว้ ได้แก่ หนังสือโต้ตอบของทางราชการ รายงานการประชุมของคณะรัฐบาล คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ราชกิจจานุเบกษา ประกาศของราชการ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหลักฐานบันทึกของกระทรวงต่างๆ คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการอื่นๆ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ จดหมาย บทความและคำให้การ หรือคำสัมภาษณ์ของบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ซึ่งเอกสารดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่ในช่วงปีพุทธศักราช 2439 เป็นต้นมา

2) เอกสารขั้นรอง จากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Source) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้รวบรวมไม่ได้พบเห็นด้วยตนเองหรือไม่ได้อยู่ในสถานการณ์จริงหรือเป็นข้อมูลจากผู้สังเกตการณ์ในเหตุการณ์บอกเล่าเรื่องราวมาอีกทอดหนึ่ง ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับกิจการป่าไม้และนโยบายว่าด้วยการป่าไม้ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ วิทยานิพนธ์ หนังสือ ตำรา บทความ ทั้งจากหนังสือและวารสารการวิจัย ข่าว บทความทั้งนี้ โดยศึกษาค้นคว้าจากแหล่งศึกษาค้นคว้าที่สำคัญต่างๆ คือ ห้องสมุดกรมป่าไม้ ห้องสมุดสภาวิจัยแห่งชาติ ห้องสมุดตามมหาวิทยาลัยต่างๆ เช่น ห้องสมุดมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น

1.6.1.2 บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ได้แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่สำคัญสำหรับการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักได้ใช้วิธีเจาะจง (Purposive) นักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายภาครัฐ ตัวแทนองค์กรภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญ รวมทั้ง ผู้ที่มีส่วนร่วมหรือมีความสนใจเกี่ยวกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติและการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย โดยมีรายชื่อบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 15 คน ดังนี้

1) รายชื่อนักวิชาการ จำนวน 5 คน ดังนี้

- (1) นายสมชัย เพียรสถาพร อธิบดีกรมป่าไม้และกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
- (2) รศ. ดร. เลิศ จันทนภาพ กรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ/อดีตอาจารย์คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- (3) รศ. ชูบ เข็มมณาค อดีตอาจารย์คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- (4) ดร. วีระภัทร ประยูรสิทธิ รองอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช/ อดีตรองอธิบดีกรมป่าไม้
- (5) นายวิจิต พัฒน โกศัย อดีตรองอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช/ อดีตรองอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

2) รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 4 คน ดังนี้

- (1) นายอดุลรัตน์ ตั้งทวี ผู้อำนวยการสำนักแผนงานและสารนิเทศกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2) นายวัลลภ พิสุทธิพิเชษฐ นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 5 (ชลบุรี) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3) นายชากรี รอดไฟ ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรทางทะเล กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) นายวุฒิพงษ์ อีสาน เจ้าหน้าที่งานป่าไม้อาวุโส หัวหน้ากลุ่มงานทรัพยากรธรรมชาติ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดศรีสะเกษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) รายชื่อผู้แทนองค์กรภาคเอกชน จำนวน 3 คน ดังนี้

- (1) นางเตือนใจ ดีเทศน์ ประธานมูลนิธิชุมชนและเขตภูเขา จังหวัดเชียงราย / อดีตสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงราย
- (2) นายทองพูน ปากหวาน ผู้ประสานงานเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดอำนาจเจริญ
- (3) นายสมเกียรติ เจริญศักดิ์ ผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัดริมลาวคำไม้ จังหวัดเชียงราย

4) รายชื่อผู้แทนภาคประชาชน จำนวน 3 คน ดังนี้

- (1) นายบรรเทิง บุญทวี เกษตรกรจังหวัดชัยโสธร ตัวแทนผู้ปลูกป่ารายย่อยพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- (2) นายสังวร จันทร์ใจ เกษตรกรจังหวัดเชียงราย ตัวแทนผู้ใช้ประโยชน์ไม้รายย่อยภาคเหนือ
- (3) นายคูสิต โสภิตะชา ตัวแทนภาคประชาชน/อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี 5 สมัยและอดีตเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จึงได้ใช้วิธีการหาข้อมูลประกอบการวิจัยในส่วนนี้โดยใช้แนวทางสัมภาษณ์ (Interview Guide) ประกอบการสัมภาษณ์ และแนวการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Guide) เป็นเครื่องมือใช้ในการค้นคว้า ดังรายละเอียดเบื้องต้นของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยดังนี้

1.6.2.1 แนวการสัมภาษณ์ (Interview Guide) กำหนดเป็นแนวทางกว้างๆ โดยสร้างขึ้นเป็นประเด็นในรูปของกรอบคำถาม แต่ละประเด็นมีการแจกแจงเป็นคำถามย่อยเพื่อให้ได้รายละเอียดครอบคลุมรายการที่จะสัมภาษณ์ โดยจะดำเนินการสอบถามพูดคุยตามประเด็นคำถามที่จัดเตรียมไว้ทั้งประเด็นหลักและประเด็นรอง เพื่อให้ได้ข้อมูลครอบคลุมและเพียงพอ การสัมภาษณ์จะเป็นแบบเปิดกว้างหรือเป็นแบบมีจุดความสนใจเฉพาะหรือเป็นแบบชักใช้ได้ถาม ล้วงเอาส่วนลึกของความคิดความจริงออกมาจากผู้ถูกสัมภาษณ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กระบวนการเข้าไปสัมภาษณ์จะทำตามขั้นตอนของหลักการสัมภาษณ์ อาทิ การสร้างความคุ้นเคย นำเข้าสู่ประเด็นและขออนุญาตบันทึกเสียง ซึ่งแนวทางการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็นประเด็นคำถามหลักและประเด็นคำถามย่อยในแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

1) ประเด็น แนวนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของ

ประเทศไทย

(1) แนวนโยบายป่าไม้ของประเทศไทยที่ผ่านมารวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 จนถึงปัจจุบัน เป็นอย่างไร

(2) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยรวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้ในปี พ.ศ. 2439 จนถึงปัจจุบัน เป็นอย่างไร

(3) แนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ควรเป็นอย่างไร

2) ประเด็น นโยบายป่าไม้แห่งชาติ

(1) ความเป็นมาและปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นอย่างไรและมีอะไรบ้าง

(2) ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นอย่างไร

(3) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีอะไรบ้าง และผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร

(4) นโยบายป่าไม้แห่งชาติมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

(5) หากนโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่มีความเหมาะสม ควรจะมีแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมป่าไม้ในปัจจุบัน

3) ประเด็น การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 ต่อการจัดการป่าไม้

(1) การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ. 2545 มีผลกระทบต่อแผนนโยบายและการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย อย่างไร

(2) หากมีผลกระทบเกิดขึ้น จะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทยในปัจจุบัน

(3) จากผลกระทบที่เกิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมป่าไม้ ควรมีแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม อย่างไร

4) ประเด็น กฎหมาย และกฎ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการบริหารงานป่าไม้

(1) กฎหมายป่าไม้

(1.1) สถานภาพกฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร มีปัญหา มีจุดอ่อนหรือไม่ อย่างไร

(1.2) หากกฎหมายมีปัญหาไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบัน จะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร

(2) กฎ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการบริหารงานป่าไม้

(2.1) กฎ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ รวมทั้งแนวทางการบริหารงานป่าไม้มีความเหมาะสมหรือมีปัญหาอุปสรรคในการนำไปใช้บริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

(2.2) หากไม่มีความเหมาะสม หรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการนำไปใช้ปฏิบัติ จะมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร

1.6.2.2 แนวทางในการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Guide) เหมือนกับแนวทางในการสัมภาษณ์ เนื่องจากผู้วิจัยจะทำการศึกษาค้นคว้าไปทั้งเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรอง โดยได้มีการจัดทำกรอบตารางประกอบการศึกษาเอกสารอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกและง่ายต่อการค้นคว้า เพราะจำเป็นต้องใช้เอกสารค้นคว้าเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันไปมาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่ศึกษาค้นคว้า รวมทั้งเพื่อความถูกต้อง เทียบตรงของข้อมูลที่ได้และเลือกใช้วิธีการในการศึกษาแล้วแต่ความเหมาะสมของเนื้อหาและระยะเวลา

1.6.3 การดำเนินการรวบรวมข้อมูล

1.6.3.1 ข้อมูลเอกสาร

ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรองตามหัวข้อ 1.6.1.1 โดยจะทำการศึกษารวบรวมข้อมูลไปตลอดเวลาตามความเหมาะสมของเนื้อหาและประเด็นที่จะศึกษารวมทั้งเวลาที่ศึกษา เนื่องจากมีเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเที่ยงตรงของข้อมูลที่จะนำมาทำการวิเคราะห์ เพื่ออธิบายข้อเท็จจริงให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งตามสภาพเงื่อนไขแห่งมิติของเวลา และสถานที่ให้ชัดเจนและครอบคลุมมากที่สุดเพื่อการวิเคราะห์ต่อไป

1.6.3.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

เนื่องจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้ได้คำตอบในการศึกษารอบคลุมครบถ้วนในทุกประเด็นของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งประหยัดเวลาและเหมาะสมกับศักยภาพของผู้ศึกษามากที่สุด จึงได้กำหนดการสัมภาษณ์บุคคลที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่สำคัญโดยใช้วิธีเจาะจง (Purposive) ดังกล่าวมาแล้วจากผู้ทรงความรู้และมากด้วยประสบการณ์เกี่ยวกับเนื้อหาและประเด็นต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันและผู้ให้ข้อมูลหลักสามารถให้ข้อมูลที่ต้องการ มีความน่าเชื่อถือรวมทั้งได้ช่วยเหลือแนะนำข้อมูลต่างๆ ที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษา โดยในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ทำการ

สัมภาษณ์ในแบบเชิงลึก (In-depth Interview) โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์อย่างลึกซึ้งลงไป ในรายละเอียดแต่ละประเด็น ด้วยวิธีการซักถามค้นหาความจริงของข้อมูลที่ต้องการออกมาให้ได้โดยใช้วิธีการต่างๆ เข้ามาช่วยในการสัมภาษณ์ด้วย แม้จะมีการศึกษาในเชิงลึกแต่ผู้วิจัยก็ได้กำหนดประเด็นการศึกษาอย่างกว้างสำหรับวางเป็นแนวหรือกรอบในการหาข้อมูลให้สอดคล้องกับกรอบของเนื้อหาและเวลาไว้ด้วยเช่นกัน

สำหรับกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูล โดยการสัมภาษณ์จากบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ที่สำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขึ้นก่อนเข้าทำการสัมภาษณ์ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ทำการนัดหมายโดยการติดต่อทางโทรศัพท์หรือพูดคุยเป็นการส่วนตัวก่อนที่ขอเข้าสัมภาษณ์ตามแนวทางการสัมภาษณ์กว้างๆ ที่สร้างขึ้นเป็นประเด็นในรูปของกรอบคำถาม แต่ละประเด็นมีการแจกแจงเป็นคำถามย่อยเพื่อให้ได้รายละเอียดครอบคลุมรายการที่จะสัมภาษณ์

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการเข้าสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะทำตามขั้นตอนของหลักการสัมภาษณ์ เช่น การสร้างความคุ้นเคย นำเข้าสู่ประเด็นและหรือขออนุญาตบันทึกเสียงซึ่งแนวทางการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็นประเด็นคำถามหลักและประเด็นคำถามย่อยในแนวสัมภาษณ์ นอกจากประเด็นที่กำหนดในแนวสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยยังมีการสัมภาษณ์ในส่วนของประเด็นเพิ่มเติมอื่นอีก

ขั้นตอนที่ 3 การสอบถามประเด็นเพิ่มเติม นอกจากประเด็นคำถามที่จัดเตรียมไว้ทั้งประเด็นหลักและประเด็นรองแล้ว ผู้วิจัยยังเปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อคิดเห็นหรือความข้อเสนอแนะเพิ่มนอกจากประเด็นการวิจัย ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องการนำเสนอและผู้วิจัยก็จะสนทนาแบบมีส่วนร่วมในเรื่องที่สนทนานั้นๆ สอดแทรกคำถามเกี่ยวกับการวิจัยเข้าไปด้วยในขณะที่สนทนา ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงความคิดความจริงมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ขั้นตอนที่ 4 สรุปและจัดกลุ่มของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้บันทึกประเด็นสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์และจัดกลุ่มของข้อมูลโดยแยกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ข้อมูล พร้อมตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลว่าเพียงพอหรือไม่อย่างไร ถ้าขาดหรือไม่เพียงพออาจมีการสัมภาษณ์ซ้ำตามประเด็นที่ต้องการทั้งทางโทรศัพท์ โทรสาร e-mail จดหมาย หรือสัมภาษณ์ด้วยตนเองเพิ่มเติม

1.6.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการหาข้อมูลหลายรูปแบบประกอบกันดังที่กล่าวมาแล้ว ในส่วนของวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญและจัดเก็บมาได้ นั้น ได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูลตลอดเวลา โดยการกระทำเข้าไปเข้ามาควบคุมไปกับการจัดเก็บข้อมูล

เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและทำความเข้าใจปรากฏการณ์รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดและทฤษฎี ในการช่วยจำแนกแยกแยะให้เห็นถึงปัจจัยพื้นฐานและเงื่อนไขแวดล้อม เพื่อหาความสัมพันธ์ของ ปรากฏการณ์ โดยใช้หลักเหตุผลและหลักตรรกศาสตร์เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ พรรณนาให้เห็น ความสำคัญและอธิบายสภาพการณ์ที่เป็นจริงของเหตุการณ์ เมื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลเสร็จแล้ว จึงได้นำเสนอผลการวิจัยด้วยการพรรณนาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นสภาพเงื่อนไข กระบวนการ ขั้นตอน ความสัมพันธ์ต่างๆ โดยมุ่งเน้นการอธิบายให้เห็นภาพได้ชัดเจน

1.7 การนำเสนอเนื้อหาของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเพื่อให้ผู้ที่สนใจศึกษาและค้นคว้าได้สะดวกจึง ได้นำเสนอเนื้อหาตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นการเสนอประเด็น ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ข้อสงสัย และความวิตกกังวลถึงสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ โดยเป็นการสะท้อนถึงความบกพร่อง ของนโยบายหรือความล้มเหลวของนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้หรืออาจเป็นความผิดพลาดจากนโยบายรัฐ หรือสิ่งใดที่ทำให้ไม่สามารถหยุดยั้งการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ได้ โดยผู้วิจัยได้นำเสนอภาพรวมไว้ใน บทนี้เพื่อให้เห็นแนวทางของการศึกษา ได้แก่ วัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ ที่คาดว่าจะได้รับ และวิธีดำเนินการวิจัย เป็นต้น

บทที่ 2 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้ทำการสำรวจแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่ เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิด ทฤษฎีการบริหาร จัดการภาครัฐ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการป่าไม้ รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ประมวลเพื่อนำมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นที่จะใช้เป็นแนวทางในการศึกษา

บทที่ 3 นโยบายและปัญหาที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ นโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย รวมทั้งสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย ตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา เอกสาร (Documentary Research) และจากการสัมภาษณ์ (Interviews) นำมาประมวลและจัดกลุ่ม ข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูล จำแนกเป็นหัวข้อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยและ กรอบแนวคิดการวิจัย ได้แก่ การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายและการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

บทที่ 5 สรุปผล อภิปรายและข้อเสนอแนะ ได้ทำการสรุปผลการศึกษาโดยให้ ความสำคัญกับผลการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยและทำการอภิปรายผลโดยแยกเป็น

ประเด็นจากผลการศึกษาดำเนินการวิจัยเชื่อมโยงกับผลการศึกษาและทฤษฎีที่เป็น
พื้นฐานแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ และได้ให้ข้อเสนอแนะประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับทั้งในด้าน
นโยบายและกฎหมายรวมทั้งในด้านการวิจัย

บทที่ 2

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา “การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมป่าไม้” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและทบทวนความเป็นมาของแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 2.2 แนวคิด ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐ
- 2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการป่าไม้
- 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทุกคนในสังคมได้เข้าใจถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะและเข้ามามีส่วนร่วม การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นหน้าที่และเป็นภารกิจหลักของทุกรัฐบาลเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมและความสงบสุขแก่ประชาชน โดยรัฐบาลต้องเล็งเห็นและตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ในการศึกษา นโยบายสาธารณะยังไม่มีคำจำกัดความที่แน่นอนตายตัว ความหมายที่ใช้ จึงขึ้นกับวัตถุประสงค์ และแนวทางศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการแต่ละบุคคล ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะครั้งนี้ มุ่งเน้นการศึกษาในด้านของการกำหนดนโยบายและการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น ได้มีผู้อธิบายหรือให้ความหมายไว้หลากหลายทั้ง ความหมายในลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน สามารถแยกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

2.1.1.1 กลุ่มที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะเป็น “กิจกรรมหรือการกระทำหรือค่านิยมการกระทำของรัฐบาล” ดังเช่น Anderson (1994: 1) ได้นิยามไว้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง “แนวทางการกระทำ (Course of Action) ของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของแนวทางการกระทำของรัฐบาล ส่วน Dye (1972: 1) ได้อธิบายความหมาย

ของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่ารัฐบาลจะต้องทำอะไร ทำไมจึงต้องกระทำเช่นนั้นและอะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลกระทำขึ้น ดังนั้น นโยบายสาธารณะ คืออะไรก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกจะไม่กระทำ เป็นต้น

2.1.1.2 กลุ่มที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะแห่งที่เป็น “การตัดสินใจของรัฐบาล” ได้แก่ Caldwell (1970: 1) ได้อธิบายความหมายไว้ว่านโยบายสาธารณะ คือ บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมจะเข้าดำเนินการยินยอมอนุญาตหรือที่จะห้ามมิให้กระทำ ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ นั้นอาจแสดงออกได้ ในหลายรูปแบบ เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ วัตถุประสงค์หมาย ระเบียบข้อบังคับหรือคำพิพากษา เป็นต้น ซึ่งทุกการแสดงผลออกล้วนมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้รับรู้ เข้าใจรวมทั้งมีการประกาศล่วงหน้าอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นในอนาคต ส่วน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550 : 43) ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ โดยคำนึงถึงค่านิยมและสนองประโยชน์ของสังคมโดยรวมเป็นประการสำคัญ เป็นต้น และธนสวรรค์ เจริญเมือง (2551 : 306) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลหรือสังคมตัดสินใจที่จะลงมือทำหรือไม่ และการตัดสินใจดังกล่าวรวมทั้ง นโยบายที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เป็นต้น

2.1.1.3 กลุ่มที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็น “แนวทางหรือหนทางการกระทำของรัฐบาล” โดยแนวทางอาจจะปรากฏในรูปของหลักการ แผนงานหรือโครงการ ซึ่งมีกลุ่มนักวิชาการที่มีความคิดแนวนี้ได้ให้ความหมายไว้ เช่น Lasswell & Kaplan (1970: 11) ได้ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นชุดของแผนงานหรือโครงการซึ่งได้มีการกำหนดขึ้น โดยจะประกอบไปด้วยจุดมุ่งหมาย (Goals) ค่านิยม (Values) และการปฏิบัติ (Practices) ต่างๆ รวมอยู่ด้วย และกฤษณ หนาพงศธร (2545 : 9) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง การที่ประเทศหนึ่งๆ โดยรัฐบาลได้มีการกำหนดแนวทางอย่างกว้างๆ ขึ้นเป็นลักษณะของโครงการ แผนงานหรือได้มีการกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นเครื่องชี้้นำให้มีการดำเนินการต่างๆ เกิดขึ้น โดยมีมุ่งให้บรรลุซึ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ส่วนทินพันธุ์ นุ่นคะตะ (2545 : 102) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง แผนงาน โครงการของรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อมุ่งจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคมโดยรวม และสุภชัย ยาวะประกาย (2552 : 4) ได้แสดงความเห็นว่า หมายถึงแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้รวมถึงกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต ในปัจจุบันและที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งในทางปฏิบัติได้แก่ทางเลือกในการแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา หรือป้องกันปัญหาต่างๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น ตามภารกิจความรับผิดชอบโดยกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวนั้น

มีความเกี่ยวข้องรวมทั้งส่งผลกระทบต่อสาธารณะชนโดยรวม นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงกิจกรรมต่างๆ ที่องค์การของรัฐได้ดำเนินการหรือกำกับควบคุมด้วย

จากความหมายของนโยบายสาธารณะในทฤษฎีต่างๆ ของนักวิชาการที่หลากหลายดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในข้างต้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยสรุปว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางหรือกิจกรรมที่รัฐบาลของแต่ละประเทศได้ตัดสินใจกำหนดขึ้นล่วงหน้าอย่างกว้างๆ ในรูปแบบของ แผนงาน โครงการ เพื่อเป็นกรอบหรือหนทางชี้้นำให้มีการปฏิบัติเกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551 : 313 - 314) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะนั้นต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ มีเป้าหมายในการมุ่งรับใช้และสนองประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ผ่านกระบวนการศึกษาค้นคว้าโดยมีข้อมูลและหลักฐานที่ชัดเจน ไม่ใช่การคาดคะเน หรือค้นหาไปและปฏิบัติไปด้วย มีมาตรการที่ชัดเจนสามารถจะดำเนินการเพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าวได้ ผ่านการศึกษาพิจารณาจากสภาพนิติบัญญัติ รวมทั้งควรให้มีการศึกษาค้นคว้าและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือปรึกษาหารือเปิดการอภิปรายให้เป็นประเด็นสาธารณะเพื่อความรอบคอบและฟังความรอบด้านและให้แต่ละฝ่ายมีเวลาศึกษาเพิ่มเติม มีความชัดเจนว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อวงการต่างๆ จะเป็นอย่างไร และจะมีผลเมื่อใด โดยมีการแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบล่วงหน้า เป็นนโยบายที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งต่างๆ อย่างรอบด้าน หากมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องเสียประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว ควรมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความยุติธรรมที่ฝ่ายนั้นควรจะได้รับเป็นการตอบแทนและหากมีความเห็นคัดค้านและไม่อาจหาข้อยุติในการประชุมได้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดประชาพิจารณ์ โดยจัดตั้งคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการขึ้นมาตัดสินข้อขัดแย้ง

2.1.2 ผู้เกี่ยวข้องกันโยบาย (Policy Stakeholders)

ผู้เกี่ยวข้องกันโยบาย หมายถึง บั้จกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันโยบาย ทั้งผู้ก่อผลกระทบหรือได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐบาล รวมถึงระบบการเมืองประกอบด้วย สถานิติบัญญัติ พรรคการเมือง ระบบราชการ สหภาพแรงงานและกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ซึ่งทำหน้าที่แตกต่างกันไปซึ่ง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 20 - 25) ได้กล่าวไว้และได้แบ่งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ

2.1.2.1 ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy Makers)

แบ่งเป็นสองกลุ่มคือ ผู้กำหนดนโยบายหลัก (Primary Policy Makers) เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรงได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เป็นต้น และ ผู้กำหนดนโยบายรอง (Supplementary Policy Makers) เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหลักเป็นผู้มอบอำนาจให้สามารถดำเนินการแทน หรือเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งยังคง

ถูกควบคุมกำกับโดยผู้กำหนดนโยบายหลัก และในการกำหนดนโยบายนั้นนอกจากฝ่ายบริหารจะเป็น ผู้ริเริ่มกำหนดนโยบายใดๆ เองโดยตรงแล้ว ยังสามารถแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลใดๆ ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งได้ ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ได้แก่

1) รัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (Executive Branch) เป็นผู้มีอำนาจหลักโดยตรงในการริเริ่มกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาสาธารณะหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองให้พัฒนาเจริญก้าวหน้าสืบไป โดยฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 35 คน (ฉันทกร วุฒิตานนท์, 2554 : 286) ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวถือได้ว่า รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญของประเทศที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่สามารถริเริ่มกำหนดนโยบายสาธารณะใดๆ ขึ้นก็ได้และรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องครองเสียงข้างมากในรัฐสภา นายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้นำของพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในรัฐสภา กระบวนการกำหนดนโยบายของส่วนราชการมักได้รับการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารมักเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย มีส่วนน้อยที่ฝ่ายราชการขึ้นมามีบทบาทเหนือกว่าฝ่ายการเมือง ซึ่งในปัจจุบันการเข้ามามีบทบาทของฝ่ายบริหารหรือส่วนราชการในกระบวนการนโยบายนั้น จะมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีส่วนในการจัดทำนโยบายด้วย (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549 : 41 – 43)

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch) หรือรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะของกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยเอกเทศหรือใช้ร่วมกับฝ่ายบริหารก็ได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งในแง่ของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้รัฐสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญชุดต่างๆ ประจำแต่ละสภา โดยมอบอำนาจหน้าที่ให้ไปดำเนินการภายในขอบเขตหน้าที่ของแต่ละคณะก็ได้ โดยคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้จะแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ อย่างมากและกระทำอยู่เป็นประจำบ่อยครั้งกว่าที่ประชุมของรัฐสภา (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 122 - 128)

3) ฝ่ายตุลาการ (Judiciary Branch) หรือศาล กฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายตุลาการ เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญ ตัดสินพิพาทใดๆ ไปแล้วทุกฝ่ายจะต้องเคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น

4) องค์กรอิสระต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอยู่หลายองค์กร เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่

ที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะใดๆ ในเรื่องราวที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ของตน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจหน้าที่

2.1.2.2 ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy Makers) ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายให้แก่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรเอกชน พรรคการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชนหรือประชาชนทั่วไป เป็นต้น (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 359) สำหรับในส่วนของนโยบายป่าไม้นั้น Food and Agriculture Organization (1987 : 11 - 16) ได้เสนอในส่วนของผู้กำหนดนโยบายป่าไม้ไว้ดังนี้

1) รัฐบาลหรือหน่วยงานในองค์กรของรัฐ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายป่าไม้ โดยเฉพาะการกำหนดกฎหมายและงบประมาณ รวมถึงกำหนดโครงสร้างในการบริหารงานป่าไม้ ทั้งหน่วยงานตรงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องตัดสินใจในการวางแผนและดำเนินการในการกำหนดนโยบายป่าไม้

2) กลุ่มผู้สนใจหรือมีส่วนได้เสีย สามารถแสดงความคิดเห็นได้หลากหลายในความเป็นไปได้ของนโยบาย และแสดงให้รัฐบาลยอมรับความคิดเห็นของพวกเขา ซึ่งกลุ่มนี้จะประกอบด้วยนักอนุรักษ์หรือนักนิเวศวิทยา องค์กร สมาคม เป็นต้น อย่างไรก็ตามในประเทศไทยที่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีข้อดีแต่ก็มีข้อเสีย คือ การที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างในมุมมองของประชาชนอาจค้านกับอำนาจของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดข้อพิพาทต่อเนื่องได้

3) พรรคการเมือง อาจมีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลและกดดันในการกำหนดนโยบายของรัฐซึ่งขึ้นกับความคิดเห็นหรือแนวนโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรค

4) สื่อมวลชน ในช่องทางต่างๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ นิตยสาร หนังสือพิมพ์ต่างๆ มีส่วนร่วมในการเผยแพร่ นโยบาย รวมถึงเจ้าของหรือผู้จัดการของสื่อเหล่านั้นอาจมีความเห็นที่ผลักดันนโยบายได้

5) สถาบันพหุภาคีและทวิภาคีต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องได้รับความช่วยเหลือ จากสหประชาชาติหรือข้อตกลงทวิภาคีต่างๆ จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

6) องค์กรที่ปรึกษา หน่วยงานจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นที่ปรึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษา ไม่ควรจะเป็นคนของรัฐแต่ควรเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละส่วนของภาคป่าไม้ และส่วนที่เกี่ยวข้องโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนมีความรู้ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการที่ปรึกษาจะต้องมีความรู้ ข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์และให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐบาล

2.1.3 สภาพแวดล้อมนโยบาย (Policy Environment)

การกำหนดนโยบายสาธารณะใดๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และต้องมีความรู้ความเข้าใจในสิ่งต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสภาพแวดล้อม (Environmental Factors) ของสังคมด้วย ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมนั้นมีบทบาทอย่างมาก ทั้งในการกำหนดหรือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กุลธร ธนาพงศธร (2519 : 300)

2.1.3.1 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของผู้ซึ่งดำเนินการอยู่ภายในสภาวะแวดล้อมของแต่ละประเทศ จึงมักจะได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมขณะนั้นว่ามีอะไรบ้างและปัจจัยแต่ละอย่างจะส่งผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายสาธารณะในด้านใดและลักษณะใด ซึ่ง กุลธร ธนาพงศธร (2519 : 352 - 356) ได้ศึกษาปัจจัยแวดล้อมของการกำหนดนโยบายนั้นต้องทำความเข้าใจในประเภทของปัจจัยแวดล้อมที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายโดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางกายภาพหรือชีววิทยา (Physical/Biological Environment) เป็นปัจจัยแวดล้อมใดๆ ที่เป็นรูปธรรมสามารถมองเห็นสัมผัสหรือต้องได้ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ทั้งสิ่งที่มีชีวิต เช่น มนุษย์ สัตว์ ต้นไม้ เป็นต้น และสิ่งที่ไม่มีชีวิต เช่น แร่ธาตุ น้ำ อากาศ เป็นต้น นอกจากนี้จะเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ เช่น ก๊าซธรรมชาติ สภาพทางภูมิอากาศ เป็นต้น หรือเป็นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้จัดสร้างขึ้น เช่น บ้านพัก ที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อมชุมชน เป็นต้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงปัจจัยนี้เสมอ ทั้งนี้เพราะปัจจัยกล่าวข้อมจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศนั้นๆ อยู่เสมอไม่มากก็น้อย เพราะปัจจัยด้านนี้ทำให้นโยบายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน 2) ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางสังคมวิทยา (Sociological Environment) เป็นปัจจัยที่มีลักษณะนามธรรม ไม่สามารถมองเห็นหรือจับต้องได้ แต่เป็นที่ทราบและรับรู้โดยทั่วไปว่าสิ่งนั้นมีอยู่ซึ่งสิ่งแวดล้อมในประเภทนี้อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทย่อย คือ ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองและปัจจัยแวดล้อมทางสังคม (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 20 - 27)

2.1.4 ขั้นตอนของกระบวนการงานนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่า นโยบายสาธารณะนั้นๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใด ภายใต้สภาวะหรือสภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแปร หรือปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะนั้นๆ ซึ่ง Christensen (1992: 24) กล่าวว่า กระบวนการงานนโยบายสาธารณะนั้นเป็นเรื่อง

เกี่ยวกับการเมืองโดยตรงในทุกชั้นกล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก ดังนั้น กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ควรได้รับการตระหนักและให้ความสำคัญถึงเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ควรชี้แจงถึงผลกระทบหรือผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับใครอย่างไรบ้าง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐบาลและประชาชนให้มากที่สุด ดังเช่น Ripley (1995: 48 - 56) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ 5 ขั้นตอน ดังนี้

2.1.4.1 การกำหนดและวิเคราะห์ปัญหา (Problem Identification / Analysis)

เป็นขั้นตอนที่บ่งบอกถึงปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นเพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้นโดยเร็ว โดยการให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งจะมีขั้นตอนของการรับรู้ ด้ความปัญหา และนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลหรือผู้รับผิดชอบกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา ในสังคมนั้นต่อไป การระบุปัญหานั้นสามารถทำได้ด้วยวิธีต่างๆ คือ ระบุความต้องการที่เกิดขึ้นโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ดูแล และให้ความสำคัญ ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น โดยดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ เป็นเหตุเป็นผลการดำเนินการดังกล่าวมีกิจกรรมที่ต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนคือ 1) กำหนดขอบเขตและหัวข้อปัญหา 2) กำหนดสภาพแห่งปัญหา 3) กำหนดวัตถุประสงค์ โดยในขั้นตอนของการระบุปัญหานั้น ผู้มีหน้าที่ระบุปัญหาจะต้องศึกษาปัญหาจนสามารถกำหนดขอบเขตและหัวข้อของปัญหา พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ที่คาดหวังว่าจะให้เกิดขึ้นหลังจากการแก้ไขปัญหาได้แล้ว (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2545 : 149 - 150)

2.1.4.2 การก่อตัวและทางเลือกของนโยบาย (Policy Formulation)

เป็นขั้นตอนของการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเพื่อให้ผู้ดำเนินการในการกำหนดนโยบายหันมาระดมความคิด เพื่อกำหนดเป้าหมาย คั่นคว้า หาข้อมูลวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยทั่วไปขั้นตอนการร่างนโยบายมักเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผนและกำหนดนโยบาย การเลือกนโยบายย่อมต้องมีเนื้อหาหรือหลักการและเหตุผลจากข้อสมมติฐานที่ตั้งขึ้นและข้อเท็จจริงต้องตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่เชื่อถือได้ รวมทั้งผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ข้อสมมติฐานของนโยบายนอกจากจะเป็นสิ่งรองรับนโยบายดังกล่าวแล้ว ยังเป็นสิ่งที่กำหนดขอบข่ายของนโยบายอีกด้วย กล่าวคือ นโยบายมีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องราวอะไรบ้าง กระบวนการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งไม่จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาหรือทุกสาเหตุก็ได้ สาเหตุที่สำคัญหมายถึง สาเหตุใหญ่ที่สุดที่ก่อให้เกิดปัญหานั้น ซึ่งถ้าหากสามารถขจัดสาเหตุนั้นเสียจะทำให้ปัญหาลดลงได้มากที่สุด ลักษณะของสาเหตุสำคัญนั้น จะเป็นตัวกำหนดว่าลักษณะและขอบเขตของข้อเสนอโยบายควรจะเป็นอย่างไรในประเด็นต่างๆ (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2545 : 154 - 155)

2.1.4.3 การตัดสินใจกำหนดนโยบาย (Policy Legitimation /Adoption)

ขั้นตอนการตัดสินใจกำหนดนโยบายนี้ เป็นการเลือกนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหา โดยจะประกาศใช้นโยบายในรูปของการดำเนินโครงการและการออกกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หรือคำสั่งต่างๆ เป็นต้น ซึ่งจะประกอบด้วยบุคคลหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งนับวันก็จะยังมีบทบาทมากขึ้นดังเช่นในปัจจุบัน

2.1.4.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Application/Implementation)

เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและมีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคม รวมทั้ง เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ที่รองรับนโยบายนั้นๆ รวมทั้งมักจะมีคำถามมากมายตามมา เป็นต้นว่าใครจะได้ประโยชน์หรือจะเกิดผลกระทบอย่างไร จากนโยบายนั้นๆ รัฐจะมีวิธีประสานผลประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร ที่สำคัญคือในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นจะดำเนินการหาทางออกอย่างไร และนำไปสู่การตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายนั้นต่อไปหรือไม่ ซึ่งจะนำไปสู่การทำให้นโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐคลาดเคลื่อนไปจากเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในตอนต้นได้

2.1.4.5 การประเมินผลนโยบาย

ขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน โครงการ ผลลัพธ์ที่ได้ ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่มีต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมทั้งการรับข้อมูลป้อนกลับ ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่นำไปปฏิบัติให้มีความเหมาะสมสอดคล้องยิ่งขึ้นต่อไป ซึ่งโดยทั่วไปมีแนวทางการวิเคราะห์และประเมินผลนโยบายที่สำคัญ ดังนี้ 1) ประเมินผลนโยบายรวมทั้งผลทางการเมือง โดยจะพิจารณาการก่อตัวนโยบายที่เชื่อมโยงไปถึงการที่นโยบายหรือข้อเสนอโยบายนั้นได้รับความเห็นชอบด้วยหรือไม่ 2) ประเมินผลผู้บริหารนโยบาย โดยการตั้งคำถาม เป็นต้นว่าใครได้รับประโยชน์จากนโยบายหรือโครงการนั้นๆ โครงการมีความโปร่งใสเพียงใด การชี้แจงทำได้อย่างทั่วถึงหรือไม่เพียงใด ประสิทธิภาพเป็นอย่างไร ในสังคมของไทยที่ค่อนข้างจะยึดหยุ่นและมักจะตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง 3) ประเมินผลกระทบทางสังคม เช่น นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือมีการแบ่งกลุ่มแบ่งฝ่ายขึ้นรวมทั้งมีความเป็นศัตรูกัน ในชุมชนที่รัฐนำนโยบายนั้นๆ เข้าไปสู่การปฏิบัติหรือไม่เพียงใด เป็นต้น

2.1.5 การกำหนดนโยบายสาธารณะ

Easton (1995 : 78) กล่าวว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policymaking) นั้นบรรดานักวิชาการได้ให้ทรรศนะของการศึกษานโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันออกเป็น 2 แนว คือ 1) เป็นการตัดสินใจในนโยบาย 2) เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรปันส่วน สิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม โดยส่วนรวม ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะก็คือ กิจกรรมทางการเมืองที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม

2.1.5.1 ความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ กุลธน ธนาพงศธร (2542 : 116 - 118) กล่าวว่า เป็นกิจกรรมหรือพฤติกรรมที่มีความสำคัญต่อทั้งประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งสามารถสรุปความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ 3 ประการ ดังนี้

1) เป็นสิ่งสะท้อนสมรรถภาพของรัฐบาลแต่ละชุดว่ามีความสามารถในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้มากหรือน้อยแค่ไหน ตลอดทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน มากขึ้นตอน ยิ่งยากสลับซับซ้อน จำเป็นต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินการจึงจะเป็นหลักประกันได้ว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความสมเหตุสมผล ถูกต้องเหมาะสมสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้

2) เป็นพฤติกรรมเบื้องต้น ที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมอื่นตามมา ทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารอื่นๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่รวมทั้งผลประโยชน์ของประชาชนในลักษณะที่แตกต่างกันไป ดังนั้น บุคคล คณะบุคคล ตลอดจนองค์กรต่างๆ ในสังคมนั้น จำเป็นต้องให้ความสนใจในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลาเพื่อที่จะได้รับรู้ก่อนล่วงหน้าว่านโยบายดังกล่าวหากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อเราอย่างไรรวมทั้งจะได้หาวิธีการปรับตัวเพื่อให้ได้เกิดผลกระทบที่น้อยที่สุด

3) ในปัจจุบันการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศเสรีไม่ได้เป็นกิจกรรมผูกขาดที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวบุคคลหรือคณะบุคคลอีกต่อไป แต่ในทางตรงกันข้าม จะมีองค์กรหรือคณะบุคคล รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

2.1.5.2 ผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะผู้มีอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นระดับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการกำหนดจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-down) ส่วนอีกลักษณะหนึ่งรัฐบาลอาจมอบหมายให้หน่วยงานราชการในระดับต่างๆ เป็นผู้จัดทำร่างนโยบายและเสนอขึ้นมาตามลำดับอย่างชัดเจนจนถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ

พิจารณาตัดสินใจก็ได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน (Bottom-up) นอกจากนี้ ยังสามารถจัดตั้งหน่วยงานราชการพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอโยบายเพื่อการตัดสินใจ

2.1.5.3 ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาตัวแบบ/ทฤษฎีในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น นักวิชาการคนสำคัญที่ เป็นผู้รวบรวมและสรุปความคิดของนักรัฐศาสตร์เกี่ยวกับตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ Thomas R. Dye (Dye, 1981: 41 - 45) ซึ่งได้กำหนดตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะของการตอบคำถามว่าใครคือผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และได้ใช้หลักเกณฑ์อะไรบ้างในการกำหนดนโยบายสาธารณะและนำเสนอตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 9 ตัวแบบคือ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบมีเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) ตัวแบบทฤษฎีเกม (Gametheory Model) ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model) และตัวแบบระบบ (Systems Model) แต่ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำเสนอตัวแบบที่สอดคล้องกับปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติจำนวน 4 ตัวแบบได้แก่ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) และตัวแบบระบบ (Systems Model) ดังนี้

1) ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบสถาบันจะอธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายจากบทบาทของสถาบันทางการเมือง การบริหารในองค์กรต่างๆ ซึ่งสถาบันทางการเมืองการบริหารจะหมายถึงบุคคลและองค์กรย่อยในระดับต่างๆ ขององค์กรและหมายความรวมไปถึงค่านิยม ระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานประเพณีและวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งมีส่วนในการกำหนดบทบาทการปฏิบัติงานของบุคคลและองค์กรต่างๆ โดยตรงหรืออาจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการของบุคคลในองค์กรโดยอ้อมก็ได้ (สมบัติธำรงธัญวงศ์, 2550 : 224 - 229) กล่าวคือ ตัวแบบสถาบันมองว่านโยบายสาธารณะคือผลผลิตของสถาบันการเมืองซึ่งสถาบันการเมืองที่สำคัญได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น และนโยบายสาธารณะจะเป็นนโยบายได้ก็ต่อเมื่อถูกกำหนด นำไปปฏิบัติ และบังคับใช้โดยสถาบันเหล่านี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 145)

2) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

มองว่านโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมือง เนื่องจากทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอเป็นการเสนอว่านโยบาย

สาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 153 - 154)

- (1) ขั้นการกำหนดปัญหา โดยมีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (2) ขั้นการเสนอแนะทางนโยบายต่างๆ มีการเสนอโครงการต่างๆ หรือพัฒนาข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหา
- (3) ขั้นการเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ โดยการคัดเลือกข้อเสนอต่างๆ มีการสร้างการสนับสนุนทางการเมือง และจะมีการกำหนดนโยบายในรูปของกฎหมาย
- (4) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีการดำเนินการให้ระบบราชการมีความพร้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการเสียค่าใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษี
- (5) ขั้นประเมินผลนโยบาย จะมีการศึกษาโครงการต่างๆ และมีการเสนอเปรียบเทียบและปรับปรุงโครงการ

3) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

ตัวแบบผู้นำเชื่อว่านโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากค่านิยมของผู้นำ ผู้นำจะกำหนดนโยบายตามความต้องการของตนมากกว่ามาจากการเรียกร้องของประชาชน เนื่องจากประชาชนนั้นโดยปกติมีลักษณะเฉื่อยชาไม่สนใจเกี่ยวกับการเมือง ไม่ค่อยมีความรู้เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย และข้าราชการจะมีหน้าที่เป็นเพียงกลไกในการนำนโยบายที่กลุ่มผู้นำต้องการไปปฏิบัติ ให้บรรลุผล ดังนั้นทิศทางการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน ในกรณีนี้ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชน (สุรสิทธิ์ วัชรขจร, 2549 : 56 - 57)

4) ตัวแบบระบบ (Systems Model)

เป็นการอธิบายให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตหรือปัจจัยนำออกของระบบการเมืองซึ่งเป็นผลมาจากประชาชนมีปัญหาหรือความต้องการต่างๆ ก็เสนอผ่านมายังระบบการเมือง ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) ระบบการเมือง (The Political System) และปัจจัยแวดล้อม (Environment) เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นปัญหานั้นจะเป็นปัจจัยนำเข้าของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งแสดงออกในรูปของความต้องการ โดยบุคคลหรือกลุ่มที่อยู่ในระบบการเมืองจะทำหน้าที่เสนอปัญหานั้นๆ เข้าไปในกระบวนการ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในที่นี้ย่อมหมายถึงประชาชนทั่วไป เป็นรายบุคคลหรือกลุ่มของประชาชนทั่วไปที่รวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองหรืออาจจะเป็นบุคคลและกลุ่มบุคคลที่อยู่ในระดับชนชั้นปกครองหรือชนชั้นผู้นำ ซึ่งประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลต่างๆ ในสังคมผู้นำกลุ่มผลประโยชน์และพรรค

การเมือง ผู้เขียนข่าวซึ่งทำหน้าที่เป็นสื่อกลางการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลสาธารณชน รวมตลอดถึงผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งได้แก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลและข้าราชการ (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 148 - 151)

2.1.6 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.6.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการมุ่งศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ขอบข่ายและเนื้อหาของการศึกษาจึงครอบคลุมถึงการหาคำอธิบายของปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อพัฒนาแนวทางและหากลยุทธ์ที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ในส่วนของความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย เป็นต้นว่า Williams (1971: Abstract) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งต้องมีการจัดหาและเตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ ส่วน Pressman and Wildavsky (1973) ได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของการปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำที่บรรลุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางแผนงาน งาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แต่แรก

2.1.6.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยทั่วไปทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีลักษณะที่สำคัญแตกต่างกัน พอสรุปได้ ดังนี้

- กลุ่มที่ 1 ทฤษฎีบนลงล่าง (Top-down Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่พัฒนา
- มาจากตัวแบบขั้นตอน (Stage Model) ของกระบวนการวิเคราะห์นโยบายและทฤษฎีระบบ (System Theory) ที่มุ่งคำนึงถึงตัวนโยบายเป็นหลัก จึงได้กำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) และ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Output) โดยมีจุดมุ่งหมายประการสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Parsons, 1995: 465) นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่

- 1) Pressman and Wildavsky เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความเกี่ยวข้องกัน โดยตรงระหว่างวัตถุประสงค์ (Objective) และการกระทำ (Actions) ที่มุ่งจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบายนั้น โดยผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการให้นโยบายเกิดความแน่นอนและชัดเจน ส่วนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความพร้อมด้านทรัพยากรและกระบวนการกำกับ ดูแลให้มีการดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย แต่เนื่องจากมีขั้นตอนมาก จึงทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินการไปอย่างเชื่องช้าหรืออาจจะไม่บรรลุผลสำเร็จ
- 2) Van Metre and Van Horn เสนอว่าประสิทธิผลของนโยบายนั้นเกิดขึ้นจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการสอดคล้องกันของจุดมุ่งหมายแห่งนโยบาย
- 3) Bardach แสดงความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลสำเร็จถ้าผู้กำหนดนโยบายเข้าใจและนำโครงสร้างของเกมไปใช้เป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง
- 4) Sabatier and Mazmanian ได้เสนอว่าประสิทธิผลของนโยบายขึ้นอยู่กับ 6 ตัวแปรที่สำคัญ คือ ความชัดเจนและแน่นอนของวัตถุประสงค์แห่งนโยบาย การมีทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลที่ถูกต้องมารองรับ โครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติมีความแน่วแน่ในเป้าหมาย การได้รับความสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือกลุ่มผลประโยชน์ และการสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม (Pulzl & Treib, 2007: 90 - 92)

กลุ่มที่ 2 ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories) เป็นกลุ่มทฤษฎีที่มีความเห็นต่างจากกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง ไม่เห็นด้วยกับความสัมพันธ์กันเชิงสาเหตุและผลระหว่างผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์ว่าจะต้องเกี่ยวข้องกัน แต่มีความเห็นว่าควรจะศึกษาปรากฏการณ์จากการปฏิบัติจริงเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างแท้จริง ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดนโยบายจากด้านบนแล้วให้ด้านล่างต้องปฏิบัติตาม เพราะคนด้านล่างเป็นกลุ่มที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Street Level Bureaucrats) สัมผัสกับปัญหาโดยตรงย่อมเข้าใจและตัดสินใจได้ดีกว่าส่วนบน สำหรับนักวิชาการที่สำคัญของกลุ่มนี้ ได้แก่

- 1) Lipsky เห็นว่าควรศึกษาปฏิสัมพันธ์ทางตรงระหว่างผู้ปฏิบัติในพื้นที่กับประชาชนเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติย่อมมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจและการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน
- 2) Elmore เห็นว่าในการกำหนดนโยบายผู้กำหนดนโยบายย่อมสามารถควบคุมกระบวนการต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นในด้านองค์การการเมือง เทคโนโลยี แต่สิ่งที่ควรคำนึงคือการพิจารณาเกี่ยวกับการปรับตัวของหน่วยงานรวมทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมาจากข้างล่างให้มีความสอดคล้องกัน
- 3) Hjern ซึ่งเป็นผู้พัฒนาระเบียบวิธีการศึกษาเครือข่ายเชิงประจักษ์ (Empirical Network Methodology) สำหรับใช้ศึกษากระบวนการ

นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเห็นว่าควรเริ่มต้นจากการกำหนดเครือข่ายของตัวแสดง (Actors) แล้วจึงศึกษากระบวนการการแก้ปัญหาต่อไป (Pulzi & Treib, 2007: 92 - 93)

กลุ่มที่ 3 ทฤษฎีผสม (Hybrid Theories) เป็นความพยายามในการแก้จุดอ่อนของทฤษฎีทั้งสองกลุ่มดังกล่าวด้วยการเสนอตัวแบบใหม่ โดยการผสมทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบนเข้าด้วยกัน และนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ 1) Elmore ซึ่งอยู่ในกลุ่มทฤษฎีล่างขึ้นบน ได้รวมเอาแนวทางทั้งสองแนวเข้าด้วยกันด้วยเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายไม่ได้ขึ้นกับทฤษฎีเดียวแต่ขึ้นอยู่กับทั้งสองทฤษฎีซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาทั้งเครื่องมือและทรัพยากรของนโยบายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เอื้อต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งกลุ่มเป้าหมายด้วย 2) Sabatier ได้นำแนวคิดการรวมกันทั้งสองแนวทางโดยการเสนอกรอบแนวคิดการผสมผสานการผลักดัน (Advocacy Coalition Framework) เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถแยกกระบวนการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกันได้โดยเริ่มจากการศึกษาปัญหา นโยบายและการระบุตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหานั้นๆ มุ่งให้นำหนักกับการเรียนรู้ นโยบายและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย 3) Wildavsky เห็นว่ากระบวนการพัฒนาการเรียนรู้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) Winter อธิบายถึงปัญหาการแยกการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติทำได้โดยการพิจารณาขั้นตอนรวมทั้งลักษณะหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งหรือความสนใจของผู้สนับสนุนนโยบาย ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลกระทบจากการกำหนดนโยบาย 5) Goggin, Bowman, Lester และ O'Toole JR ได้ชี้ให้เห็นว่าแม้การกำหนดนโยบายจะดำเนินการโดยส่วนกลางเสร็จแล้วส่งให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปดำเนินการแต่ในทางปฏิบัติยังสามารถต่อรองกันได้ เนื่องจากการปฏิบัติมีการเมืองมาเกี่ยวข้องด้วย 6) Scharpf ได้นำเสนอแนวคิดเครือข่ายนโยบายมาปรับใช้ในการวิจัย ซึ่งได้ก่อให้เกิดการประสานงานและความร่วมมือในการปฏิบัติระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันและที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน แนวคิดเครือข่ายนโยบายนี้ได้มีอิทธิพลต่อการศึกษาเปลี่ยนแปลงนโยบายอย่างมากในระยะต่อมา 7) Ripley and Franklin ให้ความเห็นว่านโยบายแต่ละประเภทนั้นประกอบไปด้วยกลุ่มผู้มีส่วนร่วมได้เสีย (Groups of stakeholders) ที่ต่างกันไม่ว่าจะเป็นนโยบายการกระจายทรัพยากร (Distributive) นโยบายการบังคับ (Regulatory) หรือนโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Pulzi & Treib, 2007: 95 - 77)

2.1.6.3 กลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้เสียในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความซับซ้อนหลายประการเนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายส่วน เช่น องค์กรและผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ซึ่งแต่ละส่วน

ก็มีความคาดหวังจากนโยบาย แตกต่างกันแต่ขณะเดียวกันต้องมามีปฏิสัมพันธ์กัน ซึ่งผู้มีส่วนได้เสีย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2551: 43 - 47)

1) ฝ่ายการเมือง หมายถึง รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสององค์กรนี้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขต ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้หน่วยงานราชการหรือผู้เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

2) หน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการ เป็นองค์กรที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะ หน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้ฝ่ายการเมือง

3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่มีบทบาทสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ หรือผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องมีการสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา

4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ในที่นี้หมายรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-profit Sector)

ผู้วิจัยเห็นว่าในการวิจัยครั้งนี้ กลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้เสีย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้มีส่วนร่วมหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายบริหารมีบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันการก่อรูปนโยบาย การพัฒนาทางเลือกนโยบายและการตัดสินใจนโยบายก่อนที่จะนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทโดยตรง ในการกำหนดกฎหมาย เพื่อเป็นมาตรการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับฝ่ายตุลาการก็มีบทบาทในการให้คำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกาไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยนโยบายราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอิทธิพล

และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่อาจมีอำนาจในการต่อรองในลักษณะต่างๆ เพื่อผลักดันให้มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม

2.1.6.4 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยของความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ เช่น การยอมรับโดยสิ้นเชิงหรือไม่มีคำถามหรือข้อสงสัยของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามควบคุมอย่างเต็มที่ เป็นต้น การบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญหลายประการซึ่ง จุมพล นิมพานิช (2552 : 195 - 197) กล่าวไว้ ดังนี้ 1) การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการ 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4) มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน 5) การติดตามผล ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าในการวิจัยครั้งนี้ ถ้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดการต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบข้อมูลที่มีอยู่จะต้องช่วยให้ทราบล่วงหน้าถึงปฏิกิริยาที่ต่อต้าน เพื่อที่จะเข้ามาจัดการควบคุมการต่อต้านนั้นได้ทันที โดยผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อทำให้บุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเอง และปฏิบัติงานตามแผนงานได้สำเร็จ

2.1.7 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีผู้ให้นิยามไว้หลายทรรคนะในที่นี้ผู้วิจัยขอนำมา 4 ประเด็นเพื่อทำความเข้าใจในการวิเคราะห์นโยบายครั้งนี้คือ 1) ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 2) องค์ประกอบและกิจกรรมที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 3) รูปแบบของการวิเคราะห์นโยบาย 4) กรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

2.1.7.1 ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Policy Analysis Defined)

ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ที่สำคัญซึ่งจะนำเสนอมีดังต่อไปนี้ Dunn (1981: 35) ให้นิยามไว้ว่า “เป็นหนึ่งในสาขาของสังคมศาสตร์ประยุกต์ ซึ่งได้มีการใช้วิธีการที่หลากหลายในการแสวงหาความจริงหรือหาเหตุผลเพื่อผลิตและแปลงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบาย ที่อาจจะใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหา นโยบายภายใต้สภาพการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน” และ Nagel (1984: 3) ได้ให้ความหมายว่า “เป็นกระบวนการกำหนดและตัดสินใจทางเลือกของนโยบาย การตัดสินใจหรือวิธีอื่นใดที่ดีที่สุด เพื่อช่วยให้ชุดของเป้าประสงค์ (Goals) ที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ เมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ กับเป้าประสงค์” ส่วน Quade (1982: 5) ให้นิยามว่า “หมายถึง การวิจัยประยุกต์แบบหนึ่งซึ่งดำเนินการเพื่อให้เข้าใจประเด็นปัญหาทางสังคมและเทคนิคได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น และได้วิธีแก้ปัญหาที่ดีกว่าการวิเคราะห์นโยบาย พยายามแสดงทางเลือกที่เป็นไปได้ รวบรวมข้อมูลและ

หลักฐานเกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบอื่นๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกนั้น ไปปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด” จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้เราทราบว่าวิธีการในแก้ปัญหาที่ดีที่สุดและเป็นไปได้มากที่สุดคือวิธีใดแนวการศึกษา นโยบายสาธารณะหลังปี ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน จะเป็นแนวการศึกษาสาเหตุหรือที่มาและผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach) เพราะแท้จริงแล้ววัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายมิได้มุ่งเพื่อทราบว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่เพื่อตอบคำถามซึ่งเป็นหัวใจของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายที่สำคัญ 2 ประการคือ (1) สาเหตุ (Causes) หรือที่มาของนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทำไมรัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบาย (2) ผลกระทบ (Effects) ของนโยบาย คือ รัฐบาลกำหนดหรือไม่กำหนดนโยบายนั้นแล้ว จะเกิดผลอะไรขึ้น (Nagel, 1984: 1)

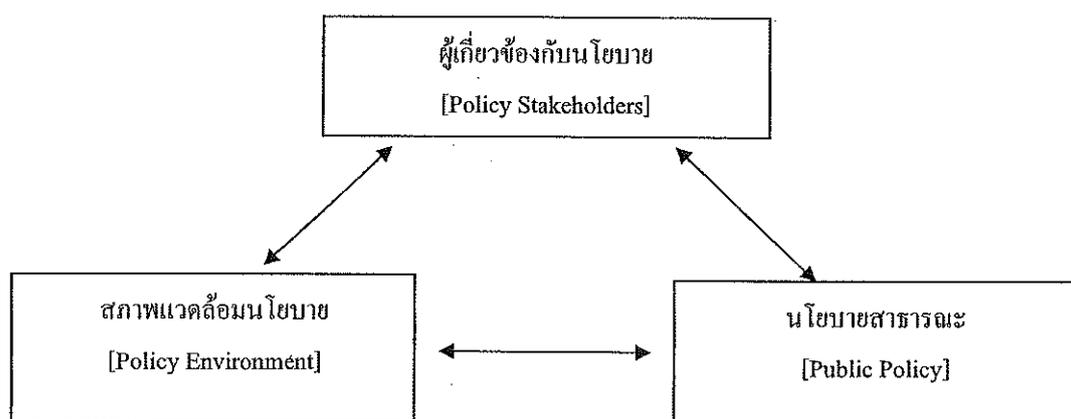
2.1.7.2 องค์ประกอบและกิจกรรมที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาเรื่องนี้ ขอแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ข้อย่อย ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 องค์ประกอบและกิจกรรมสำคัญตามทัศนะของ Quade (1982: 45 - 47) เพื่อช่วยในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและความสามารถในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เป็นไปได้สูงสุด โดยเสนอองค์ประกอบและกิจกรรมสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไว้ 5 ประการ ดังนี้ 1) วัตถุประสงค์ (The Objectives) หมายถึง สิ่งที่ผู้ตัดสินใจมุ่งหวัง จะให้ประสบผลสำเร็จหรือบรรลุผล ซึ่งวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์นโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่คั่นนั้นจะต้องชัดเจน (Clear) วัดได้ (Measurable) และปฏิบัติได้ (Practical or Realistic) 2) ทางเลือก (The Alternatives) หมายถึง วิธีการต่างๆ ที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จ การวิเคราะห์ทางเลือกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการที่สองของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 3) ผลกระทบ (The Impact) หมายถึง ผลที่จะเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกต่างๆ ทั้งนี้รวมถึงผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Intended Impacts) และผลกระทบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Unintended Impacts) 4) เกณฑ์ (The Criteria) หมายถึง กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกต่างๆ ว่าทางใดเป็นทางเลือกที่ต้องการมากที่สุด นอกจากนี้เกณฑ์การวิเคราะห์ที่ดีจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ ทางเลือก และผลกระทบอีกด้วย 5) ตัวแบบ (Model) หมายถึง การวิเคราะห์อย่างง่ายเพื่อช่วยให้เข้าใจบางส่วนที่สำคัญและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจะช่วยให้เราทราบถึงแนวทางในการวัดประสิทธิผลของนโยบายอีกด้วย

องค์ประกอบที่ 2 องค์ประกอบและกิจกรรมสำคัญตามทัศนะของ Dunn (1981: 46 - 47) นั้น การวิเคราะห์นโยบายเป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งในกิจกรรมต่างๆ ของระบบนโยบายเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์กัน ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นควรจะ

คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญของระบบนโยบาย (Policy system) ซึ่งมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ 1) ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy Stakeholder) 2) นโยบายสาธารณะ (Public Policy) และ 3) สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Environment) ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดตามภาพที่ 2.1



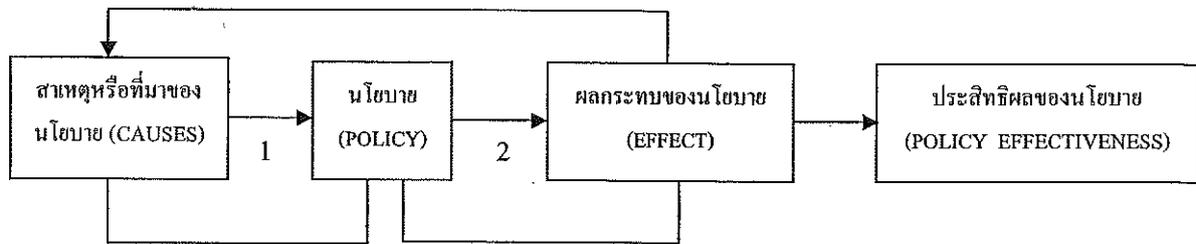
ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ของ 3 ปัจจัยในระบบนโยบาย (Policy System) (ปรับปรุงจาก William N. Dunn, 1981: 46)

ระบบนโยบายสาธารณะดังกล่าวเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งหลายที่ก่อให้เกิดนโยบายขึ้น โดยมีปัจจัยที่สำคัญสามด้าน คือ ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy Stakeholders) สภาพแวดล้อมนโยบาย (Policy Environment) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยนโยบายสาธารณะอาจเป็นได้ทั้งตัวแปรตาม (Dependent Variable) หรือตัวแปรอิสระ (Independent Variable) กล่าวคือ หากพิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อม ในกรณีนั้นนโยบายสาธารณะก็จะเป็นตัวแปรตาม แต่ถ้าต้องการศึกษาว่า ผู้ที่เกี่ยวกับนโยบายและสภาพแวดล้อมได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างไรบ้าง ในกรณีนั้นนโยบายสาธารณะก็จะเป็นตัวแปรอิสระ ส่วนผู้ที่เกี่ยวกับนโยบายและสภาพแวดล้อมก็จะเป็นตัวแปรตาม กล่าวโดยสรุปการวิเคราะห์นโยบายเป็นทั้งผู้สร้างและผลิตผลของระบบนโยบายนั่นเอง เมื่อพิจารณาองค์ประกอบและกิจกรรมของการวิเคราะห์นโยบายแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อเสนอทั้งสองแนวล้วนเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์นโยบายทั้งสิ้น (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2550 : 105 - 106)

2.1.7.3 กรอบวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (The Process of Policy Analysis)

กรอบที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์นโยบายเพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นหัวใจของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบาย ควรเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถอธิบาย

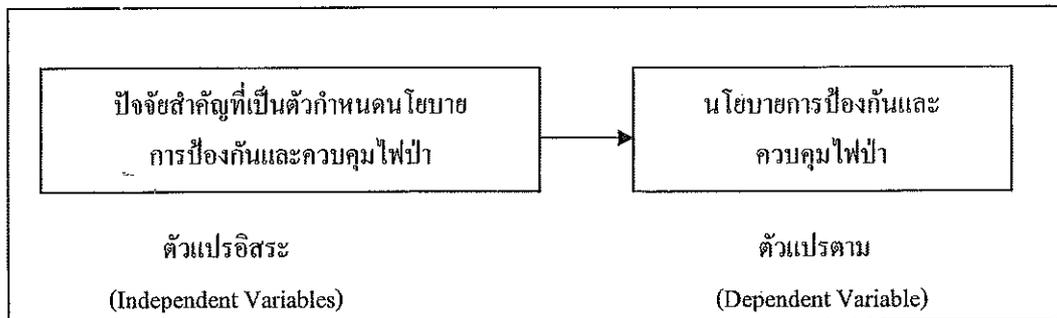
ที่มาของนโยบาย (Causes) ต้นนโยบาย (Policy) และผลกระทบของนโยบาย (Effects) (ถวัลย์รัฐ วรรณพุดพิพนธ์, 2540 : 183 - 236) ดังแสดงในภาพ 2.2



<p>1. นโยบายในฐานะเป็นผล (ตัวแปรตาม)</p> <p>1.1 ศึกษาสาเหตุหรือปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Determinants Of Public Policy)</p> <p>1.2 ศึกษาปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลง (Major factors affecting policy change)</p>	<p>2. นโยบายในฐานะเป็นเหตุ (ตัวแปรอิสระ)</p> <p>2.1 ศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของนโยบาย (Major factors influencing Policy Effectiveness)</p> <p>- การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Objective Attainment)</p> <p>- การประเมินผลของประชาชน (Public Evaluation of Policy Effectiveness)</p>
--	--

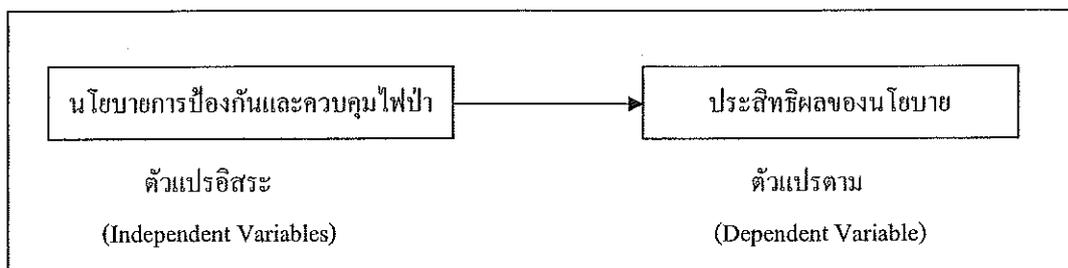
ภาพที่ 2.2 แนวทางสู่การศึกษสาเหตุหรือที่มาและผลกระทบของนโยบาย(Cause-Effect Approach)

จากภาพ ลักษณะสำคัญของกรอบการวิเคราะห์มี 3 ประการคือ 1) ตัวแปรหลักสามตัวแปร คือ ตัวแปรสาเหตุหรือที่มาของนโยบาย (Causes) ตัวแปรนโยบาย (Policy) และตัวแปรผลกระทบของนโยบาย (Effects) 2) การวิเคราะห์อาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ 2.1) ศึกษานโยบายในฐานะเป็นผลหรือตัวแปรตาม (Dependent Variable) เช่น ศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Determinants of Public Policy) ตัวอย่างเช่น การศึกษาปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดนโยบายป้องกันและควบคุมไฟฟ้า ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 การศึกษานโยบายในฐานะตัวแปรตาม

จากภาพปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายการป้องกันและควบคุมไฟป่าอาจมีหลายประการ แต่ที่สำคัญมี 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ ความร้ายแรงของปัญหาไฟป่า การผลักดันของกลุ่มต่อต้านไฟป่าการตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาโดยรัฐบาล และการผลักดันขององค์กรภาคเอกชน 2.2) ศึกษา นโยบายในฐานะตัวแปรต้นหรือตัวแปรอิสระ (Independent Variable) และ ประสิทธิภาพของนโยบายเป็นตัวแปรตาม เช่น การศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของนโยบายป้องกันและควบคุมไฟป่า (Major Factors Affecting Fire Prevention and Control Policy Effectiveness) ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 การศึกษานโยบายในฐานะเป็นเหตุหรือตัวแปรอิสระ

กล่าวโดยสรุป ก็คือ กรอบการวิเคราะห์นโยบายโดยศึกษาสาเหตุหรือที่มาและผลกระทบของนโยบายเป็นแนวการศึกษาที่นิยมใช้ในการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมากที่สุดในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นแนวทางการศึกษาที่สามารถให้คำตอบของการกำหนดนโยบายที่ว่าทำไมรัฐบาลจึงต้องมีนโยบาย และถ้ามีหรือไม่มีนโยบายแล้วจะเกิดอะไรขึ้น ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายทำให้ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจสามารถ ใช้ข้อมูลจากการวิจัย ข้อดีของการวิเคราะห์นโยบายในทางปฏิบัติ คือ การนำเสนอข้อมูลให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย โดยมีเป้าหมายต้องการให้ผู้กำหนดนโยบายได้ใช้หลักเหตุผลในการกำหนดนโยบายมากขึ้นรวมทั้ง ยังต้องรู้จักประเมินนโยบายและวิเคราะห์กลุ่มกลยุทธ์ของนโยบายด้วย ถ้าวิเคราะห์นโยบายจึงเกี่ยวข้องกับการเมืองความสำคัญ

ของการวิเคราะห์นโยบายอยู่ที่กระบวนการวิเคราะห์นโยบายซึ่งเริ่มหันไปสนใจปัญหาความล้มเหลวของนโยบายซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาของระบบราชการ (Gruening, 2001: 9 - 10)

2.1.8 การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและยุตินโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะโดยปกติจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาลหรือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ ลักษณะของนโยบายนั้นจำเป็นต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีขอบเขตการดำเนินงานที่แน่นอน และมีการคาดหวังกผลที่จะเกิดเมื่อมีการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นอย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะที่ดีจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ มีการแก้ไขปรับปรุงหรือมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อสถานการณ์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปหรือสภาพปัญหาต่างๆ ได้เปลี่ยนไปดังนี้ (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2545 : 283 - 292)

2.1.8.1 การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ

การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ หมายถึง การกระทำที่ดีขึ้นเหมาะสมยิ่งขึ้นแก้ไขให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นย่อมไม่สามารถใช้ปฏิบัติได้ตลอดไปโดยไม่มีการแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้เพราะเมื่อเวลาเปลี่ยนไป สถานการณ์เปลี่ยนไป นโยบายสาธารณะย่อมจำเป็นต้องมีการปรับปรุงตามไปด้วย โดยทั่วไปการที่จะทราบว่าควรมีการปรับปรุงตามไปด้วยโดยพิจารณาประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพอเพียง ความเป็นธรรม การสนองตอบ ความต้องการ และความเหมาะสมของนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้การปรับปรุงนโยบายสาธารณะยังมีสาเหตุอีกหลายประการ คือ 1) นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและของประเทศ ดังนั้นความต้องการจึงไม่มีขีดจำกัดและไม่มีการสิ้นสุด ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่ดีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล สร้างความเป็นธรรม มีความเหมาะสมเท่าที่จะสามารถทำได้ 2) นโยบายสาธารณะนั้นส่วนใหญ่จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของชาติเมื่อดำเนินนโยบายโดยสามารถแก้ไขปัญหาไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ลักษณะของปัญหาอาจจะเปลี่ยนไปจากเดิมดังนั้นจำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะให้สามารถดำเนินการต่อไปได้หรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้ 3) เมื่อนโยบายที่กำหนดขึ้นบรรลุผลสำเร็จความเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางนโยบายสามารถปรับปรุงนโยบายให้มีเป้าหมายสูงขึ้นหรือสามารถขยายขอบเขตของวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น หรือขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปหลายกลุ่มขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายตามความเหมาะสม สถานการณ์ต่อไป (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2545 : 285 - 286)

2.1.8.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ

การเปลี่ยนแปลงแตกต่างกับการปรับปรุง ดังนี้ การปรับปรุง หมายถึง การเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงมักได้รับการต่อต้านเนื่องจากความไม่แน่ใจหรือ ในผลของการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ นอกจากนี้ยังเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่อยากจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงง่ายๆ ส่วนการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะมีการต่อต้านหรือมีการสนับสนุนก็ตาม สำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะมักจะเกิดขึ้นจากกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้ 1) มีการเปลี่ยนแปลงของผู้กำหนดนโยบายหรือคณะผู้กำหนดนโยบาย 2) มีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่างๆ ของปัจจัยแวดล้อมนโยบาย เช่น การเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปนโยบายสาธารณะนั้นจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้สถานการณ์นั้นเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์หรือทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น 3) ความเจริญทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีด้านต่างๆ นโยบายสาธารณะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะรับเอาความเจริญก้าวหน้าเหล่านี้มาใช้ในการตอบสนองความต้องการของประเทศหรือของประชาชน โดยส่วนรวม 4) การเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดขึ้นเพราะการเรียกร้องของประชาชน โดยกลุ่มพลังต่างๆ ตลอดจนองค์กรต่างๆ ของภาคประชาชน สามารถเรียกร้องหรือริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะได้ เมื่อเห็นว่านโยบายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมไม่ทันสมัย ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมส่วนรวมได้เพราะสถานการณ์ด้านต่างๆ เปลี่ยนไป (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 346 - 348)

2.1.8.3 การยุตินโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น โดยปกติไม่ค่อยมีการสิ้นสุด แม้ว่าโดยหลักการแล้วย่อมสิ้นสุดลงเมื่อสามารถปฏิบัติและเกิดผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การยุตินโยบายนั้นส่วนใหญ่จะเกิดจากหน่วยงานถูกยกเลิกไป เพราะนโยบายสิ้นสุดลงนั้นไม่ค่อยมี จะเป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนชื่อใหม่เสียมากกว่า เพราะหน่วยงานที่ปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ พยายามที่จะให้นโยบายสาธารณะนั้นได้มีการปฏิบัติต่อไปเพื่อความอยู่รอดของหน่วยงาน โดยอาศัยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นเครื่องช่วย (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2545 : 290 - 292)

2.2 แนวคิด ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐ

การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นจากกระแสการผลักดันของโลกาภิวัตน์ที่ทุกรัฐต้องสัมพันธ์กันทั้งในลักษณะของการพึ่งพาหรือการแข่งขันกัน ระบบราชการถูกมองว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เศรษฐกิจล่าช้าลง ที่ผู้นำของประเทศไม่พอใจมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การบริหารภาครัฐจะถูกปรับตัวให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้นแต่ให้มีการใช้ทรัพยากรน้อยลง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงานภาครัฐเกิดความหวาดหวั่นในเรื่องการถูกลดขนาดองค์กร

2.2.1 ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

ตามราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา พ.ศ. 2545 (2545) อธิบายไว้ว่าการปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงราชการทั้งระบบ ทั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วิธีการบริหารงาน ครอบคลุมถึง ทัศนคติ ค่านิยม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน ตรวจสอบได้ ซื่อสัตย์ สุจริตและขยันอดทน สามารถให้บริการแก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งปรัชญาเวสารัชช (2539: บทคัดย่อ) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการมุ่งสนองความต้องการของประชาชนในสังคมเป็นหลักและทำงานด้วยสามัญสำนึกอย่างคุ้มค่า ส่วนทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2541 : บทคัดย่อ) อธิบายว่า การปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่ด้วยการเปลี่ยนแปลงทั้งบทบาทและหน้าที่ของรัฐรวมทั้งระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน รวมทั้งค่านิยม เพื่อให้ระบบราชการเอื้อต่อการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น ระบบราชการ จึงหมายถึง กระบวนการใช้หน่วยราชการให้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นระบบและมีลักษณะ โครงสร้างเป็นรูปแบบพิเศษเฉพาะ แตกต่างไปจากรูปแบบขององค์กรอื่นๆ

ส่วนด้านการบริหารราชการ สมาน รังสีโยกฤษฎ์ (2546 : 5) ได้นิยามไว้ว่าการบริหาร หมายถึง ความพยายามของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในการที่จะร่วมมือกันในการดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนราชการ (Public) หมายถึง ราชการหรือกิจกรรมของรัฐที่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติทั้งในส่วนของพลเรือนและทหาร รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ดังนั้น การบริหารราชการ (Public Administration) คือความพยายามของส่วนราชการต่างๆ ในการแสวงหาความร่วมมือเพื่อดำเนินงาน หรือดำเนินภารกิจต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยศาสตร์หรือองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2548 : 7) โดยแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการได้เริ่มปรากฏชัดเจนในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาด้วยเหตุผลของโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ กฎเกณฑ์ของระบบราชการ ที่ล้าหลังไม่ทันสมัยไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้เริ่มประกาศ ใช้เพื่อเป็นทิศทางในการปฏิบัตินโยบายใน พ.ศ. 2540 สมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้มีการกำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐโดยเน้นปฏิรูป 5 ด้าน คือ 1) ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของรัฐ 2) ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ 3) ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล 4) ปรับเปลี่ยนกฎหมาย 5) ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมต่อมารัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายดังกล่าวอย่างชัดเจน และผลักดันให้เกิดการปฏิรูปอย่างจริงจังโดยให้มีผลตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งในสภาวะการปรับเปลี่ยนอาจก่อให้เกิดความสับสนกับบุคลากรในองค์กร โดยส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน

จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งเสริมสร้างความเข้าใจแนวคิดของการปรับเปลี่ยนที่เป็นอยู่เพื่อก่อให้เกิดทัศนคติที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมุ่งให้ได้รับหลักการและแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา พ.ศ. 2545, 2545) แต่แท้จริงแล้วปัญหาในระบบราชการไม่ได้อยู่ที่โครงสร้างทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือความซ้ำซ้อนของงานในระดับบนเท่านั้น แต่ปัญหาที่รุนแรงที่สุดของประเทศคือพัฒนาอย่างประเทศไทยนั้น อยู่ที่การคอร์รัปชัน หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็มีได้อยู่ที่โครงสร้างหรือความซ้ำซ้อนของงานแต่อยู่ในกระบวนการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน และระบบการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการอนุญาต อนุมัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการให้สัมปทาน ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอย่างเดียวไม่ใช่ทางออกในการกำจัดปัญหาป้องกันปัญหา และสนองความต้องการของชาติแต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบงบประมาณ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการอนุญาต อนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการให้สัมปทานอีกด้วย ซึ่งปัญหาการคอร์รัปชันส่วนหนึ่งเกิดจากการไร้ประสิทธิภาพของการควบคุมติดตามและประเมินผล ทั้งจากภายในส่วนราชการเองและจากภายนอก หากกลไกในการควบคุม ติดตาม ประเมินผลและการปรับปรุงแก้ไขยังอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพอย่างที่เป็นมาและที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคก็จะกลายเป็นการมอบและการกระจายการคอร์รัปชันลงไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ในที่สุดประชาชนก็จะไม่ได้อะไรจากการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด ถ้าพิจารณากระบวนการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลในปัจจุบันก็จะพบว่าได้กระโดดข้ามขั้นตอนในการปฏิรูประบบราชการที่ควรจะเป็นไปหลายขั้นตอนจะเห็นได้ว่า เริ่มจากการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างระบบราชการ โดยเฉพาะราชการส่วนกลางเท่านั้น สำหรับราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางท้องถิ่นแทบจะไม่ได้รับการพิจารณาแต่อย่างใด (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2548 : 60 - 62)

2.2.2 วิวัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทย คือ การจัดการระบบราชการเมื่อต้นสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยเฉพาะในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ หลังจากนั้นระบบราชการก็มีการปรับเปลี่ยนเล็กน้อยมาเป็นระยะตามสถานการณ์ของประเทศ จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่โดยมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2435 จากเวียง วัง คลัง นา มาเป็นสมุหพระกลาโหม สมุหนายก และเวียง วัง คลัง นา ในรัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ใน พ.ศ.1991 และมาเป็น 12 กระทรวงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2435

และ 2476 เรื่อยมา มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น จนถึงกับตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 เป็นครั้งแรก หลังจากนั้นเป็นต้นมาการปรับปรุงโครงสร้างราชการและระเบียบราชการต่างๆ ก็ยังกระทำเป็นลำดับทุกสมัยของรัฐบาลซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในขณะนั้นและนโยบายของแต่ละรัฐบาล

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา พ.ศ. 2545 (2545) อธิบายไว้ว่า ตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลแต่ละชุดมีความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอด ดังเห็นได้จากนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาที่ดี การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นในสมัยรัฐบาลทุกชุดก็ดี เพราะเป็นที่ตระหนักดีว่าเป็นระบบราชการของไทยแม้ดำรงมาได้อย่างมั่นคง แต่ก็ยังมีปัญหาดังนี้ 1) มีการจัดตั้งและขยายหน่วยงานใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น 2) ส่วนราชการหลายแห่งทำงานซ้ำซ้อนกัน 3) แม้อุเหมือนว่าหน้าที่มีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบงาน แต่พอมมีปัญหาเกิดขึ้นกลับหาผู้รับผิดชอบโดยตรงไม่ได้เพราะแต่ละหน่วยงานจะอ้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนอันมีอยู่จำกัด 4) ระบบราชการไทยมีความสิ้นเปลืองและใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า ทั้งในเรื่องงบประมาณและอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังไม่เอื้อต่อการนำเทคนิคการบริหารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายระเบียบต่างๆ 5) ระบบราชการไทยยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการได้เพราะมีความล่าช้า มีขั้นตอนและสายบังคับบัญชา จนกระทั่งถึงรัฐบาลในสมัยที่ พ.ศ. ท. พักขิน ชินวัตร เริ่มเป็นนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2544 ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลได้สั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนำแผนการปฏิรูประบบราชการที่เคยศึกษาและจัดทำมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลก่อนๆ มาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ สถานการณ์นโยบายของรัฐบาลและแนวทางในต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ซึ่งดำเนินการอย่างได้ผลมาแล้วและต่อมา รัฐบาลได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมมือกับผู้แทนพรรคการเมืองทั้งที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน คณะรัฐมนตรีปลัดกระทรวงและนักวิชาการอิสระหลายครั้งจนปรากฏแนวทางที่ชัดเจนขึ้นถึงขั้นยกร่างเป็นกฎหมายในชั้นต้นรวม 2 ฉบับ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อต้นปี พ.ศ. 2545 และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 สำหรับการปฏิรูประบบราชการไทยนั้น ในการมีการดำเนินการมายาวนานในทุกรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆ ที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 ได้ดำเนินการจะมีเป้าหมายสำคัญคือการทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานในภาครัฐให้มากขึ้นตามหลักที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

แต่ในส่วนของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2545 ซึ่งศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2551 : 81 - 83) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่สำหรับประเทศไทยในรอบ 100 ปีตามที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวอ้างนั้น กลับสวนกระแสการปฏิรูปของประเทศอื่นๆ เพราะจากการออกกฎหมาย 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ไปนั้นทำให้มีการเพิ่มทั้งหน่วยงานในระดับกระทรวง กรมต่างๆ ตลอดจนตำแหน่งบริหารระดับบนอีกนั่นคือ การเพิ่มจาก 13 กระทรวงและ 1 ทบวงเป็น 20 กระทรวง เพิ่มกรมที่มีอยู่ในกระทรวงเก่าจาก 125 กรมและกระทรวงใหม่อีกจาก 22 กรมเป็น 147 กรมและเพิ่มตำแหน่งระดับบริหารตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง 4 ตำแหน่งอธิบดี 27 ตำแหน่งและรองอธิบดีอีก 7 ตำแหน่ง โดยรัฐบาลและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พยายามให้เหตุผลว่า แม้จะมีการเพิ่มหน่วยงานระดับกระทรวงและกรมแต่ไม่ได้เพิ่มจำนวนข้าราชการ หากจะวิเคราะห์อย่างรอบด้านแล้วแม้จะไม่มี的增加คนแต่มีการเพิ่มตำแหน่งงานระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี เพิ่มงบประมาณสำหรับการจัดสร้างกระทรวง จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำนักงานต่างๆ นอกจากนี้ หากนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นถึงความไม่ปกติของการปฏิรูปในครั้งนี้ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ หากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีประชากร จำนวน 125 ล้านคนหรือ 2 เท่าของจำนวนประชากรไทย แต่มีข้าราชการรวมน้อยกว่าไทย และญี่ปุ่นมีการปรับโครงสร้างการปฏิรูปครั้งล่าสุดใน ค.ศ. 2000 ได้มีการปรับลดจาก 22 กระทรวง เหลือเพียง 12 กระทรวง มีรัฐมนตรี 18 คน และมีเป้าหมายจะปรับลดในอนาคตให้เหลือแค่ 7 กระทรวง ด้วยการรวมกระทรวงที่มีงานใกล้เคียงกันหรือเกี่ยวข้องกันไว้ด้วยกัน

ตามหลักการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชนในยุคใหม่นั้นนั้นต้องเป็นการกระจายอำนาจและทรัพยากรไปสู่ระดับล่าง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทันเวลาและถูกต้องเหมาะสม (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2548 : 61 - 62) แต่โครงสร้างระบบราชการไทยหลังปฏิรูปเมื่อ พ.ศ. 2545 กลับมีขนาดใหญ่และมีการรวมศูนย์อำนาจเพิ่มสายการบังคับบัญชามากขึ้น มีการเพิ่มขนาดโครงสร้างส่วนบน (Up Sizing) แต่ลดขนาดส่วนกลางและส่วนล่างลง (Down Sizing) เป็นการปฏิรูปที่สวนทางกับที่ประเทศอื่นๆ ทำกัน หากจะวิเคราะห์จากการบริหารงานของผู้มีอำนาจสูงสุดของรัฐบาลในขณะนั้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้นเป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงโดยทุกอย่างถูกสั่งการมาจากผู้มีอำนาจระดับสูง ทุกอย่างถูกคิดและตัดสินใจมาจากผู้มีอำนาจไม่กี่คน ในภาคการเมืองและข้าราชการประจำ ในสำนักงานข้าราชการพลเรือนจำนวนหนึ่ง ข้าราชการประจำ ที่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง จากการปฏิรูปกลับถูกกันออกไปให้อยู่วงนอก แม้จะมี

การวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางที่ไม่เห็นด้วยจากนักวิชาการและข้าราชการอย่างมากในหลายประเด็น แต่รัฐบาลกลับมีมุมมองว่า บรรดาผู้ที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบเป็นผู้ที่กลัวเสียผลประโยชน์ หรือเสียอำนาจหรือไม่มีความรู้จริง ดังนั้น การปฏิรูปในครั้งนั้นถือว่าเป็นการสนองความต้องการทางการเมืองเท่านั้น รวมทั้งจากการดำเนินการแบบเร่งรีบทำให้อาจจะต้องมีแนวคิดที่จะทำการปฏิรูปรอบสองตามมาอีก (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551 : 83 - 84) ซึ่งการปฏิรูประบบราชการเพียงแค่เปลี่ยนชื่อหน่วยงานใหม่เปลี่ยนโครงสร้างใหม่ แต่การบริหารทรัพยากรบุคคลและงบประมาณยังคงเดิม ถูกควบคุมและกำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานงบประมาณระบบการบริหารยังกระจุกอยู่ในส่วนกลางไม่มีการกระจายอำนาจและทรัพยากรลงไปสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ จำเป็นต้องกระจายอำนาจอัตรากำลังและงบประมาณไปให้หน่วยงานท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยต้องคำนึงถึงความก้าวหน้าและสวัสดิภาพของพนักงาน โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในภาคสนามมากกว่างานเอกสาร เป็นการลดการกระจุกตัวของเจ้าหน้าที่อยู่แต่ในกรมหรือในสำนักงานอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน (นิวัติ เรื่องพานิช, 2548 : 403)

ในการบริหารงานราชการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐไปสู่เป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในภายนอกอย่างหลากหลาย มีปัญหาอุปสรรคนานัปการ ทำให้ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายรวมทั้งรูปแบบ ระบบการบริหารจัดการตลอดทั้งโครงสร้างองค์กร สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่ผ่านมา ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรนั้น สมาน รังสิโยภักดิ์ (2546 : 107 - 110) ได้สรุปไว้ดังต่อไปนี้

1) ไม่มีความต่อเนื่องของเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) เนื่องจากที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะเป็นรัฐบาลผสมทำให้ขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยมาก ส่วนใหญ่มุ่งแก้ปัญหาระยะสั้น สำหรับปัญหาระยะยาวที่จะต้องใช้เวลาศึกษา เตรียมการและดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งจะต้องอาศัยความมุ่งมั่นหรือเจตนารมณ์ทางการเมืองที่แน่วแน่

2) ขาดการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในอนาคตหรือวิสัยทัศน์ของชาติ (National Vision) ว่าใน 20 ปีหรือ 30 ปี ข้างหน้าจะพัฒนาประเทศให้เป็นอย่างไร เช่น จะพัฒนาให้เป็นประเทศเกษตรกรรม เป็นประเทศอุตสาหกรรม เป็นต้น

3) การขาดบุคลากรและหน่วยงานที่มีพลังในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการ (Powerful Leadership) ที่สามารถรับผิดชอบในการปฏิรูประบบราชการได้อย่างเต็มเวลา

เพื่อดำเนินการปฏิรูปให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องและที่มีประสิทธิภาพ

4) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจากข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (Strong Resistance to Change) เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ จะมีผลกระทบต่อสภาพการณ์ที่อยู่ในปัจจุบันเป็นอันมาก จึงมักจะเกิดกระแสต่อต้านอย่างรุนแรงจากข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงเพราะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะกระทบถึงสถานภาพหรือผลประโยชน์ที่เคยมีและเคยได้มาก่อน ในบางกรณีจะมีนักการเมืองก็จะร่วมต่อต้านด้วย เนื่องจากเสียประโยชน์หรือทำให้เสียคะแนนนิยมจากกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม

นอกจากปัญหาหลักดังกล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย เช่น การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาจะเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดการพิจารณาในภาพรวมทำให้เกิดปัญหาใหม่ๆ อันเป็นผลจากการแก้ปัญหาดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นหรือมุ่งแต่จะรักษาผลประโยชน์ของข้าราชการมากกว่าจะมุ่งการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น การขาดความกระตือรือร้นและไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการประจำและนักการเมือง เป็นต้น

2.2.3 การจัดโครงสร้างส่วนราชการ

สมาน รั้งสิโยกฤษฏ์ (2540) ได้อธิบายเกี่ยวกับการจัด โครงสร้างส่วนราชการไว้ว่า หมายถึง การแบ่งกลุ่มงานหรือการจัดการกลุ่มอำนาจหน้าที่การบริหารประเทศออกเป็นส่วนๆ ลดหลั่นกัน ไปตามลำดับ ตั้งแต่ส่วนที่ใหญ่ที่สุดเรียกว่ากระทรวงหรือทบวงแต่ละกระทรวงหรือทบวงจะแบ่งออกเป็นกรมต่างๆ กรมแบ่งออกเป็นกองหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากอง กองก็จะแบ่งย่อยลงไปอีกเป็นฝ่ายและงาน ไปจนกระทั่งถึงส่วนที่เล็กที่สุด โดยในการบริหารประเทศให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้น จำเป็นจะต้องมีการแบ่งกลุ่มหรือจัดกลุ่มอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะมอบหมายให้หน่วยต่างๆ รับผิดชอบปฏิบัติและการจะปฏิบัติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีการจัด โครงสร้างของแต่ละหน่วยงานให้เหมาะสม การจัดการ โครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรมของฝ่ายพลเรือนทั้งที่มีอยู่เดิมและที่ตั้งขึ้นมาใหม่ จะรวมเรียกว่า “การจัด โครงสร้างส่วนราชการ” ซึ่งหลักการทั่วไปของการจัด โครงสร้างของส่วนราชการในเบื้องต้น มีดังนี้ 1) การจัด โครงสร้างส่วนราชการต้องเหมาะสม สอดคล้องกับ จุดมุ่งหมาย ปัญหา และสภาพแวดล้อมของส่วนราชการ 2) อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการย่อยใน กระทรวง ทบวง กรมใดต้องครอบคลุมสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมนั้น 3) มีการ จัดกลุ่มงานที่สอดคล้องกันต้องสัมพันธ์กัน 4) ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับระดับของหน่วยงาน โดยคำนึงถึงลักษณะคุณภาพและปริมาณของงาน 5) ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน ราชการไว้อย่างชัดเจน 6) ควรจะให้จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเหมาะสม 7) ควรลดปัญหาความ

ซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการ 8) ต้องไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องการสั่งงานและการรับคำสั่ง
9) สร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยราชการ

2.2.4 สาระสำคัญของกฎหมายปฏิรูประบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้กำหนดคกกฎหมายปฏิรูประบบราชการในชั้นแรกมี 2 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (สำนักคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544)

2.2.4.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีสาระดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ที่ใช้อยู่ให้ทันสมัยคล่องตัวและเป็นธรรมมากขึ้น 2) บัญญัติไว้ให้ปรากฏในกฎหมายว่า การบริหารราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Government) กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม คุณธรรม การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า 3) เปิดทางให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ไม่มีฐานะเป็นกรมอยู่ภายในกระทรวง โดยยังคงมีหัวหน้าเป็นอธิบดีได้ หลักการนี้ต้องการอำนวยความสะดวกแก่บางกระทรวงที่มีลักษณะพิเศษ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ 4) ในแต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจและอธิบดีเป็นผู้ปฏิบัติราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนกว่าเดิมในกลุ่มภารกิจหนึ่งๆ ประกอบด้วยกรมตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป ในบรรดากรมร่วมกลุ่มภารกิจเดียวกันต้องมีการวางแผนและประสานกิจกรรมการใช้งบประมาณและทรัพยากรร่วมกัน 5) กำหนดภารกิจหน่วยงานระดับเหนืออาจมอบอำนาจในการทำนิติกรรมและการฟ้องคดีให้หน่วยงานระดับรองและหน่วยงานในภูมิภาคได้เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ 6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศให้ชัดเจนเป็นเอกภาพ รวดเร็ว เพื่อให้เอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศสามารถเป็นหัวหน้าคณะราชการไทยทั้งปวง 7) ให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อรับผิดชอบในการปรับปรุงส่วนราชการและการบริหารราชการ โดยเฉพาะ

2.2.4.2 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญ

ดังนี้

1) ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก 22 ฉบับ ซึ่งอยู่ในปัจจุบันอันทำให้ยุ่งยากแก่การตรวจสอบอ้างอิงแล้วจัดทำขึ้นใหม่ให้เป็นฉบับเดียว

2) ให้มีกระทรวง 20 กระทรวง ดังนี้

(1) กระทรวงเดิม ชื่อเดิม แต่ภารกิจเปลี่ยนแปลง

- (1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (1.2) กระทรวงกลาโหม
- (1.3) กระทรวงมหาดไทย
- (1.4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (1.5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (1.6) กระทรวงคมนาคม
- (1.7) กระทรวงพาณิชย์
- (1.8) กระทรวงการคลัง
- (1.9) กระทรวงยุติธรรม
- (1.10) กระทรวงศึกษาธิการ
- (1.11) กระทรวงสาธารณสุข
- (1.12) กระทรวงอุตสาหกรรม

(2) กระทรวงเดิมแต่เปลี่ยนแปลงภารกิจ

- (2.1) กระทรวงแรงงาน
- (2.2) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(3) กระทรวงตั้งใหม่ ภารกิจใหม่

- (3.1) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (3.2) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (3.3) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (3.4) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (3.5) กระทรวงพลังงาน
- (3.6) กระทรวงวัฒนธรรม

3) ในการจะโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้างและอัตรากำลังของกระทรวง ทบวง กรมเดิมไปเป็นของกระทรวง ทบวง กรมใหม่ หน่วยงานใด ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ส่วนอำนาจหน้าที่ใดที่เดิมเป็นของบุคคล คณะบุคคลหรือคณะกรรมการตามกฎหมายใด หากชื่อ ตำแหน่งหรือชื่อหน่วยงานจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกระทรวงใหม่ ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน

2.2.5 การจัดโครงสร้างและแบ่งราชการของกรมป่าไม้ (เดิม)

กรมป่าไม้ได้รับการสถาปนาขึ้น โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2439 (ร.ศ. 114) สังกัดกระทรวงมหาดไทย กรมป่าไม้ได้ย้ายสังกัดถึง 5 ครั้งเพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ก่อนที่จะมาเป็นส่วนราชการอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กล่าวคือเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2464 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้โอนกรมป่าไม้จากกระทรวงมหาดไทยไปขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรราชการ กรมป่าไม้สังกัดกับกระทรวงเกษตรราชการประมาณ 13 ปี จึงได้โอนกลับไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และเพียงปีเดียวก็ได้โอนสังกัดไปขึ้นกับกระทรวงเศรษฐการเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2476 และต่อมาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2477 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมป่าไม้ขึ้นอยู่ในสังกัดทบวงเกษตรราชการของกระทรวงเศรษฐการ เมื่อได้มีการยกฐานะทบวงเกษตรราชการขึ้นเป็นกระทรวงเกษตรราชการเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2478 กรมป่าไม้จึงได้มาสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตรราชการตามเดิม (กรมป่าไม้, 2536) จากรายงานประจำปีของกรมป่าไม้ กำหนดให้จัดส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2535 ตั้งแต่วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เป็นต้นไป (คำสั่งกรมป่าไม้ที่ 1293/2539) โดยกรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ (กรมป่าไม้, 2540 : 25 - 30) ดังนี้ 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่าและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ 2) ส่งเสริมและพัฒนาการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและฟื้นฟูระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้ 3) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย ทดลองและพัฒนาวิชาการป่าไม้และสัตว์ป่าและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง 4) ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นพบว่าภารกิจงานของกรมป่าไม้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะงาน คือ ลักษณะงานแรกเป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเป็นการอนุญาตให้มีการทำไม้เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการต่างๆ ส่วนลักษณะที่สองเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

2.2.6 การจัดโครงสร้างและแบ่งส่วนราชการงานกรมป่าไม้ (ใหม่)

ใน พ.ศ. 2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีผลให้กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบป่าไม้ทั้งหมดของประเทศถูกปรับ โครงสร้างใหม่โดยแบ่งเป็น 3 กรม ขึ้นอยู่กับ 2 กระทรวง คือ กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนอีกสองกรมได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้เดิมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นการพิจารณาอย่างเร่งรีบเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลขณะนั้นทำให้การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อรองรับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเกิดข้อขัดข้องในการบริหารจัดการงานด้านป่าไม้หลายประการ จึงทำให้ต้องมีการโอนกรมป่าไม้ไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในโอกาสต่อมาในปี 2547 เช่นเดียวกับอีก 2 กรมข้างต้นซึ่งแต่ละกรมมีอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

2.2.6.1 กรมป่าไม้

กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบด้วยหน่วยงานดังต่อไปนี้

1) ราชการบริหารส่วนกลาง

(1) สำนักเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่

(1.1) ปฏิบัติงานสารบรรณ งานการเจ้าหน้าที่ งานการคลังและงบประมาณ

(1.2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการกรม

(1.3) ดำเนินการอื่นใดที่มีกำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดของกรม

(1.4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(2) กองการอนุญาต มีอำนาจหน้าที่

(2.1) กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับสวนป่าภาคเอกชน ตามกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2.2) ควบคุม กำกับ บริหารจัดการและติดตามตรวจสอบเกี่ยวกับการอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าและการปลูกป่าใช้สอยในที่ดินของรัฐ ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2.3) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ ในความรับผิดชอบของกรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) กองแผนงานและสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่

(3.1) ศึกษา วิเคราะห์ นโยบาย จัดทำแผนงานและงบประมาณประจำปี รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการ

(3.2) ติดต่อและประสานงานด้านกิจการด้านกิจการต่างประเทศกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศด้านความช่วยเหลือและร่วมมือทางวิชาการด้านป่าไม้ รวมทั้งการจัดประชุมและเจรจาตามที่ได้รับมอบหมาย

(3.3) จัดระบบการสำรวจ การเก็บและการใช้ประโยชน์ข้อมูล และเป็นศูนย์ข้อมูลของกรม

(3.4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

(4) สำนักส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่

(4.1) ศึกษา วิจัย วางแผนและประสานงานเกี่ยวกับการปลูกป่าเศรษฐกิจในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ

(4.2) ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกป่าภาคเอกชน การปลูกป่าในที่ดินของภาครัฐและปลูกสร้างสวนป่าในที่ดินของเอกชน รวมทั้งการปลูกป่าเศรษฐกิจในรูปแบบอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4.3) ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และพัฒนารูปแบบการเพาะชำกล้าไม้เศรษฐกิจพัฒนาการขยายพันธุ์ไม้ ส่งเสริมและประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการเพาะชำกล้าไม้แก่ภาคเอกชน ประชาชนทั่วไปและหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ

(4.4) ดำเนินการประสานงานเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้าในพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ

(4.5) ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(5) สำนักวิจัยและเศรษฐกิจและผลิตผลป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่

(5.1) ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินผลสถานการณ์ป่าเศรษฐกิจของตลาดในประเทศและต่างประเทศ และผลิตผลป่าเศรษฐกิจ

(5.2) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาการใช้ประโยชน์ไม้และผลผลิตป่าเศรษฐกิจพลังงานเศรษฐกิจ วัสดุทดแทนไม้ วัสดุเหลือใช้ รวมทั้งงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับป่าเศรษฐกิจ

(5.3) ถ่ายทอดเทคโนโลยีและให้บริการทางวิชาการแก่ประชาชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(5.4) ปฏิบัติร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(6) สำนักจัดการป่าชุมชน มีอำนาจหน้าที่

(6.1) ศึกษาวิจัย วางแผนและประสานงานด้านป่าชุมชนป่าในเมืองและระบบวนเกษตร

(6.2) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนองค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชนและสถาบันต่างๆ มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟู และบริหารจัดการป่าชุมชน

(6.3) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนางานด้านวนศาสตร์ชุมชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6.4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(1) สำนักงานป่าไม้จังหวัด มีอำนาจหน้าที่

(1.1) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตและกำกับตรวจสอบการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายสวนป่า กฎหมายเลื่อยโซ่ยนต์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(1.2) ส่งเสริมและพัฒนาการป่าไม้ ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้

(1.3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2.2.6.2 กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยมีภารกิจที่สำคัญ ดังนี้ 1) อนุรักษ์ คุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่าให้สมบูรณ์และสมดุลตาม

ธรรมชาติ โดยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนที่เกิดประโยชน์สูงสุดทางด้านเศรษฐกิจและสังคม 2) ฟื้นฟู แก้ไข ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศในพื้นที่ป่าไม้ 3) ควบคุม กำกับดูแล ป้องกันการบุกรุก การทำลายป่าและการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 4) ศึกษา วิจัยและพัฒนาวิธีการอนุรักษ์ การบริหารจัดการ การฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่าและความหลากหลายทางชีวภาพ 5) กำหนดมาตรการและมาตรฐานเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่า 6) บริการข้อมูลสารสนเทศและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านป่าไม้ 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีการแบ่งส่วนราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อปฏิบัติราชการตามความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย โดยมี ส่วนราชการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ ดังนี้ 1) กองคุ้มครองและอนุรักษ์พันธุ์พืช ทำหน้าที่บริหารงานด้านคุ้มครองพันธุ์พืช การอนุรักษ์พืชตามอนุสัญญา การวิจัยเพื่อการอนุรักษ์ และคุ้มครองพันธุ์พืช 2) กองนิติการ ทำหน้าที่บริการงานด้านคดี การสืบสวนสอบสวนกฎหมาย ป่าไม้ การออกหนังสือรับรองผลิตภัณฑ์ไม้และไม้สวนป่าเพื่อการส่งออก 3) สำนักแผนงานและ สารนิเทศ บริการงานด้านแผนงาน โครงการพระราชดำริและความมั่นคง ความร่วมมือกับ ต่างประเทศ การประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ เทคโนโลยีสารสนเทศและสถิติป่าไม้รวมทั้งการผลิต สื่อที่เกี่ยวข้อง 4) สำนักจัดการและฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์ บริการงานการปลูกป่าเพาะชำกล้าไม้ การจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้และภูมิสารสนเทศ 5) สำนักอุทยานแห่งชาติ บริหารงานการศึกษา และวิจัยอุทยานแห่งชาตินันทนาการและสื่อความหมาย พัฒนาการแห่งชาติ การจัดการทรัพยากร ในอุทยานแห่งชาติจัดการหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ทั้งศูนย์ศึกษาการพัฒนาการจัดการอุทยาน แห่งชาติทางบกและทางทะเล 6) สำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า ทำงานบริการ วิจัย การเพาะเลี้ยงและ คุ้มครองสัตว์ป่า การจัดการพื้นที่อนุรักษ์สัตว์ป่า การส่งเสริมและเผยแพร่เกี่ยวกับสัตว์ป่าและดูแล จัดการหน่วยงานส่วนภูมิภาค คือ ศูนย์ศึกษาการพัฒนาจัดการเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าและสถานี พัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า 7) สำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 1 - 16 เป็นหน่วยงาน ที่ปรับปรุงและพัฒนามาจากสำนักงานป่าไม้เขตเดิมซึ่งมีอยู่ 21 เขตทั่วประเทศโดยเป็นหน่วยงานใน ส่วนภูมิภาคที่บริหารงานป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ปฏิบัติการ ไฟป่า งานส่งเสริมและฟื้นฟู การปลูกป่า งานพัฒนาและจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ งานอุทยานแห่งชาติ งานอนุรักษ์สัตว์ป่า งานจัดการต้นน้ำและงานสนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่อนุรักษ์

2.2.6.3 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ 1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนเพื่อการบริหารจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 2) เสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไข กฎระเบียบมาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์การฟื้นฟูการจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน 3) กำกับดูแล ประเมินและติดตาม ตรวจสอบ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบมาตรการ 4) ศึกษาวิจัยและพัฒนาการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง สัตว์ทะเลที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ 5) เสนอแนะแหล่งอันควรถูกอนุรักษ์เพื่อประโยชน์ในการสงวน รักษาคุ้มครอง ควบคุมดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 6) เป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทางทะเล 7) ประสานขอความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศ ในด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 8) ปฏิบัติงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีการแบ่งส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชายเลน ที่สำคัญมีดังนี้ 1) สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง มีหน้าที่ศึกษาสำรวจ วิจัยทางชีววิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ ประเมินทรัพยากรและผลผลิตทางชีวภาพทางระบบนิเวศ วิจัยและติดตามการเปลี่ยนแปลงทางสมุทรศาสตร์และสิ่งแวดล้อม รวบรวมข้อมูลทรัพยากรสัตว์และพืชทะเลเพื่อการวิจัยและอ้างอิง วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในการสนับสนุนฟื้นฟูทะเลไทย ประสานงานด้านการศึกษาวิจัยและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ โดยมีศูนย์วิจัยฯ ในพื้นที่ 4 แห่ง คือ ศูนย์วิจัย (อ่าวไทยตอนบน) ศูนย์วิจัย (อ่าวไทยตอนล่าง) ศูนย์วิจัย (อ่าวไทยฝั่งตะวันออก) และศูนย์วิจัย (อ่าวไทยตอนล่าง) 2) สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน ทำหน้าที่กำหนดมาตรการอนุรักษ์วางแผนการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลนและระบบป่าชายเลน รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลน 4 แห่ง ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ เพื่อควบคุมดูแล โดยมีสถานีวิจัยและสถานีพัฒนาป่าชายเลนรวมทั้งสิ้น 40 แห่ง 3) สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่กำหนดมาตรการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งรวมถึงที่ดินชายทะเลให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ควบคุมป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรและระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง สัตว์ทะเลที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ ให้คำปรึกษาแนะนำและถ่ายทอดความรู้หรือสร้างความเข้าใจและส่งเสริมให้ประชาชนอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

2.2.7 แนวคิดในการควมรวมหน่วยงานด้านป่าไม้

ภายหลังการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. 2545 ในส่วนของการกิจด้านป่าไม้ ที่ได้มีการแบ่งแยกกรมป่าไม้ออกเป็นอีก 3 กรม ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น พบว่าผลจากการปฏิรูป ครั้งนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบและปัญหาในหลายๆ ด้านทำให้มีความพยายามในการควมรวม หน่วยงานที่ได้แยกตัวออกไปให้กลับเข้ามาเป็นกรมป่าไม้เหมือนเดิมอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจาก มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบ เกี่ยวกับเรื่องนี้จึงถูกละทิ้งตามไปด้วย ที่เห็นได้ชัดเริ่มตั้งแต่เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 นายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายให้ เตรียมนำแนวทางการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กลับมาทบทวนอีกครั้งหลังจากที่ก่อนหน้านี้ในสมัยนายชยุต ติยะไพรัช เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เคยมีข้อเสนอให้ยุบรวมกันมาแล้ว แต่เมื่อมีการ รัฐประหาร ขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐบาลชุดต่อมาที่มียายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการถอนเรื่องกลับมา พิจารณาใหม่และไม่เห็นด้วยที่จะยุบรวมกันของทั้ง 2 กรมดังกล่าว (ประชาชนเวชน, 2552 : 2) และเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดประชุม คณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีนายสุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นประธานที่ประชุม ได้มีมติเห็นชอบใน หลักการยุบรวมกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเข้ากับกรมป่าไม้เหลือเพียงกรมเดียว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและความมีเอกภาพและต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2554 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอร่าง พ.ร.บ.ปรับปรุง กระทรวง ทบวง โดยมีสาระสำคัญคือ

(1) กำหนดให้โอนบรรดากิจการอำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ ตำแหน่งและอัตรากำลังของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชให้เป็นของกรมป่าไม้

(2) กำหนดให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งข้าราชการหรือพนักงานของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และให้บรรดา บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชให้ ถือว่าอ้างถึงกรมป่าไม้

(3) ให้แก้ไข พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นการแก้ไขการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ พ.ศ. 2545 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งได้มีการแบ่งโครงสร้างกระทรวง โดยแยกงานด้านการอนุรักษ์และสัตว์ป่าออกจากกรมป่าไม้ไปอยู่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่ตั้งขึ้นใหม่แต่ก็มักเกิดปัญหาในการทำงานที่ทับซ้อนกันจึงได้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อรวมกลับไปไว้ที่กรมป่าไม้เช่นเดิม (เจ็อนซันธ์, 2554 : 5)

2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการป่าไม้

2.3.1 ความหมายของนโยบายป่าไม้

อาษา พรหมบุบผา (2512:1) กล่าวว่า “นโยบายการป่าไม้” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Forest Policy” เป็นวิชาหนึ่งในสาขาวิชาวนศาสตร์ ซึ่งกล่าวถึงการป่าไม้ในด้านสังคมและเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ หน้าที่ของรัฐที่มีต่อป่า เพื่อจัดป่าให้เป็นประโยชน์ตามความต้องการของประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยให้เป็นไปในทางที่ประหยัดและถูกหลักเศรษฐกิจและกรมป่าไม้ (2539 : 11) ให้ความหมายของนโยบายป่าไม้ในครั้งจัดทำโครงการแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้แห่งประเทศไทยว่า เป็นสิ่งแสดงถึง “ความปรารถนาแห่งชาติ” ที่มีต่อภาคป่าไม้ นโยบายป่าไม้จะสะท้อนให้เห็น “ค่านิยมของชาติ” และเป็นกลไกการบริการซึ่งรัฐบาลมั่นใจได้ว่าสังคมไทยจะได้รับสิ่งที่ต้องการจากภาคป่าไม้ นโยบายป่าไม้เป็นเครื่องชี้ให้ประชาชนได้เห็นว่รัฐบาลแปลความหมายของความปรารถนาและค่านิยมของชาติเกี่ยวกับการป่าไม้อย่างไร จึงอาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายป่าไม้หมายถึง ความปรารถนาของคนในชาติที่มีต่อภาคการป่าไม้ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เพื่อบริหารจัดการป่าไม้ให้สามารถเอื้อประโยชน์ได้สูงสุดและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด

นโยบายการป่าไม้ มีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ 1) นโยบายการป่าไม้ของชาตินั้นมิใช่การรวมกันของหลักการซึ่งได้กำหนดไว้แน่นอนตายตัวเพียงครั้งเดียวแล้วใช้ได้ตลอดไป เมื่อกาลเวลาผ่านไปและนโยบายคลี่คลายออก ความคลี่คลายขยายตัวและความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ก็เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นนโยบายจึงต้องการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอและ 2) นโยบายการป่าไม้ของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับทรัพยากรป่าไม้เป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างกันมากทั้งในธรรมชาติและขอบเขตนโยบายไม่แน่นอนตายตัว เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประโยชน์ความก้าวหน้าของหลักผลถาวรและผลสูงสุดของป่าไม้ (Food and Agriculture Organization , 1987: 5) ซึ่งแตกต่างกันมากทั้งในธรรมชาติและขอบเขต เพราะฉะนั้นการที่จะวางกฎข้อบังคับที่กว้างและแน่นอนตายตัวไว้ย่อมทำไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ได้ก้าวไปตามความต้องการ

ของประโยชน์ต่างๆซึ่ง อาษา พรหมบุบผา (2512 : 134 - 137) ได้สรุปหน้าที่ของนโยบายการป่าไม้ มีความสำคัญรายละเอียด ดังนี้

1) ด้านการป้องกันของป่าไม้ ทุกประเทศจำเป็นต้องสงวนพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศอย่างรอบคอบเพื่อให้คงสภาพเป็นป่าอยู่ตลอดไป ซึ่งป่าที่สงวนเอาไว้ไม่อาจทำหน้าที่เป็นแหล่งอำนวยประโยชน์ด้านผลผลิตไม้เป็นหลักได้ และจำนวนพื้นที่จำนวนมากน้อยก็ขึ้นกับความจำเป็นแก่การป้องกันนั้นไม่อาจคำนวณได้โดยกฎเกณฑ์ที่แน่นอน เพราะภูมิประเทศและสภาพของดินที่แตกต่างกันรวมทั้งความกดดันทางด้านการเกษตร ในแต่ละประเทศต้องพิจารณาเองว่าควรจะต้องกันพื้นที่ดินส่วนนี้สักเท่าใดเพื่อกำหนดให้เป็นป่าป้องกัน โดยไม่ถูกทำลายนอกจากนี้ยังมีข้อสำคัญที่ควรคำนึงอยู่ 2 ข้อ คือ (1) การที่จะกำหนดพื้นที่ยอมต้องใช้นโยบายการป่าไม้ต่างกัน ขึ้นอยู่กับภูมิประเทศนั้นๆ (2) หากพื้นที่ป่าธรรมชาติไม่เพียงพอสำหรับการกำหนดเป็นป่าป้องกันการนำนโยบายการปลูกป่ามาดำเนินการก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการ

2) ด้านการผลิตของป่าไม้ หลังจากที่ได้กำหนดส่วนของป่าป้องกันเพื่อการอนุรักษ์ดิน น้ำและสภาพของที่ดินฟ้าอากาศแล้ว ซึ่งต้องพิจารณาที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการปลูกป่ามากกว่าสำหรับประโยชน์อย่างอื่น เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศ โดยในการพิจารณาพื้นที่ดินเช่นนี้จะต้องคำนึงถึงปัจจัย (Factors) ต่างๆ ที่สำคัญที่อาจแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ดังนี้ (1) สภาพภูมิประเทศ ส่วนมากมักเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะแก่การเกษตรกรรมหรือการใช้ประโยชน์ที่คุ้มค่าด้านอื่นๆ นอกจากการใช้ประโยชน์เพื่อการป่าไม้เท่านั้น (2) สภาพทางเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงทั้งใน ส่วนของต้นทุนและผลตอบแทนที่จะได้รับกลับคืนมาเมื่อเปรียบเทียบกับการนำพื้นที่ไปดำเนินการด้านอื่นๆ รวมทั้งปัจจัยในทางเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วย เช่นความยากลำบากในการขนส่งผลิตผลจากป่า ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นต้น รวมทั้งควรคำนึงถึงการแบ่งพื้นที่ป่าไม้ให้กระจายตามความเหมาะสมด้วย (3) สภาพทางสังคม มีความสำคัญมากในประเทศเกษตรกรรมตามที่มีพลเมืองหนาแน่นพื้นที่ป่าไม้ออมลดความสำคัญลงเป็นธรรมดา แต่ที่ดินที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรมก็ยอมจะสามารรถนำกลับมาใช้เป็นพื้นที่ป่าอีก ขึ้นกับความต้องการ การที่จะกำหนดนโยบายการป่าไม้ให้รัดกุมและสมเหตุสมผลนั้นจะต้องทราบถึงกำลังการผลิตไม้ของประเทศตลอดจนถึงความต้องการไม้ของประเทศด้วย การกำหนดความต้องการนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายจึงจำเป็นจะต้องมีเครื่องกลไกในการรวบรวมข้อมูลต่างๆที่ต้องการ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการเกี่ยวกับไม้มีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามจำนวนและคุณภาพ โดยปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อยสองปัจจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถสับเปลี่ยนกันได้ เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางสังคม เช่น การอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าย่อมส่งผลทำให้จำนวนเกษตรกรลดน้อยลงอย่างไม่ต้องสงสัยและภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญในการคมนาคม

ด้วยการขยายขอบเขตการใช้ไม้ออกไปอย่างกว้างขวางรวมทั้งการนำวัสดุแทนไม้ออกสู่ตลาดด้วย ดังนั้นอาณาเขตที่ดินที่จำเป็นจะต้องเตรียมการให้แก่ป่าไม้เพื่อการผลิตไม้ย่อมเปลี่ยนแปลงและไม่คงที่ โดยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาที่ยากขึ้นเกี่ยวกับนโยบายการป่าไม้ แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากจำนวนไม้ที่จะตัดลงได้ ในปีหนึ่ง ปีใดนั้น มักจะต้องการเวลาอย่างน้อยสองหรือสามชั่วอายุคนจึงจะได้ขนาดไม้ตัดฟันได้ เพราะฉะนั้นนโยบายที่จะวางไว้เพื่อให้ใช้ได้จะต้องเป็นนโยบายที่มองการณ์ไกล อีกประการหนึ่ง นโยบายนั้นควรได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ในเมื่อการเปลี่ยนแปลงใดๆ อาจจะทำให้เศรษฐกิจป่าไม้เปลี่ยนแปลงด้วย

3) ด้านผลประโยชน์อื่นๆ จากป่าไม้ซึ่งอาจมีความสำคัญต่อท้องถิ่นอย่างมาก เพราะฉะนั้นนโยบายที่วางไว้เพื่อป่าไม้ประเภทนี้ควรมุ่งไปในทางให้โอกาสที่จะให้ป่าที่เกี่ยวข้องได้พัฒนาลักษณะพิเศษมากกว่าการผลิตไม้เท่านั้น แต่ก็ไม่อาจมองข้ามการผลิตไม้ไปเสียทีเดียวในบางกรณีไม่เพียงนโยบายการสงวนป่าไม้แต่อย่างเดียว แต่ก็อาจจะจำเป็นต้องมีนโยบายเพื่อความสะดวกในการปลูกป่าขึ้นใหม่ในที่ที่มีได้เป็นป่ามาก่อนก็ได้ รวมทั้งประโยชน์ด้านการันทนาการหรือการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

นโยบายการป่าไม้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของนโยบายทั่วไปของชาติไม่มีประเทศใดที่จะสามารถกำหนดนโยบายการป่าไม้ของตนอย่างละเอียดถี่ถ้วนโดยมิได้คำนึงถึงความมุ่งหมายของนโยบายด้านอื่นๆ ควบคู่ไปด้วยไม่ว่าจะเป็น การเกษตร เศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ แต่ในทางตรงกันข้ามการบูรณาการนโยบายการป่าไม้เข้ากับนโยบายต่างๆ เหล่านี้เหมาะสมย่อมเป็นปัจจัยที่จะนำมาซึ่งความมั่นคงที่ไม่อาจละลายได้ ความจริงแล้วควรจะมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายการป่าไม้กับคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายด้านอื่นๆ โดยเหตุที่ประโยชน์ในด้านการป้องกันรักษาป่าไม้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านการเกษตร ด้วยเหตุว่านโยบายการเกษตรหรือนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน มักจะมีป่าไม้มาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบด้านในการกำหนดนโยบายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อกัน นอกจากนี้ อำนวย คอวนิช (2536 : 45) ยังให้ความเห็นไว้ว่าหน้าที่ของป่าไม้ที่มีต่อประเทศชาตินั้นมีไว้เฉพาะในด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว ป่าไม้ยังทำหน้าที่ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศชาติ ทำให้เกิดการแบ่งป่าไม้ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจแต่เดิมมานั้นในวิชาการป่าไม้ได้แบ่งป่าออกเป็น 2 ประเภท คือ ป่าป้องกัน (Protection Forest) มีไว้เพื่อป้องกันและรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อมต่างๆ ป่าประเภทนี้ต้องรักษาไว้ให้เป็นธรรมชาติมากที่สุด ไม่มีการอนุญาตให้นำไม้ออกและป่าเพื่อผลิต (Production Forest) เป็นป่าที่มีไว้เพื่อใช้ผลผลิตจากป่าหรือตัดต้นไม้ออกมาจำหน่าย

เป็นสินค้าเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติอีกประการหนึ่ง ป่าทั้งสองประเภทดังกล่าวได้รับการยอมรับและใช้ปฏิบัติกันทั่วโลกมานานแล้ว ซึ่งก็มีได้แตกต่างกันไปจากป่าอนุรักษ์หรือป่าเศรษฐกิจ ส่วนในด้านของกรมป่าไม้ (2540 : 17) เห็นว่า นโยบายการป่าไม้ควรทำหน้าที่ทางการบริหาร ดังนี้ (1) เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการดำเนินงานของสถาบันการป่าไม้ของชาติ ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชน (2) เป็นพื้นฐานการออกพระราชกำหนดหรือกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ (3) นโยบายจะกำหนดภารกิจที่มีความสำคัญก่อนหลัง ซึ่งฝ่ายผู้บริหารการป่าไม้ของชาติจะต้องปฏิบัติและส่งเสริมเพื่อผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม (4) นโยบายจะกำหนดบรรทัดฐานให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติสามารถตัดสินใจได้

2.3.2 ความสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

การบริหารงานด้านป่าไม้ของหน่วยงานที่รับผิดชอบการป่าไม้หลักของประเทศ ได้แก่ กรมป่าไม้ ผู้บริหารกรมป่าไม้โดยอธิบดีกรมป่าไม้ มักจะนำเอาแนวนโยบายของผู้บริหารรัฐบาล รวมทั้งนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นแนวทางในการกำหนดแผนงาน โครงการในการบริหารงานป่าไม้ของกรมป่าไม้ ซึ่งการจะมุ่งเน้นแนวทางด้านใดเป็นหลักในแต่ละสมัยขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้บริหารกรมป่าไม้ (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 67) สำหรับในส่วนของแนวนโยบายเกี่ยวกับการป่าไม้ในช่วงที่มีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติใน พ.ศ. 2528 นั้น จ้านงค์ โภธิสาโร อธิบดีอธิบดีกรมป่าไม้ ในช่วงดังกล่าวได้เสนอนโยบายและแผนงานของกรมป่าไม้ในช่วง พ.ศ. 2526 - 2529 โดยยึดถือนโยบายของรัฐบาลซึ่ง นายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 นโยบายที่นายกรัฐมนตรีแถลงต่อที่ประชุมสัมมนาคณะกรรมการร่วมรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ภูมิภาค ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายณรงค์ วงศ์วรรณ) แถลงต่อที่ประชุมข้าราชการป่าไม้ระดับสูงเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2526 และแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (จ้านงค์ โภธิสาโร, 2526 : 1 - 7)

1) นโยบายด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ในอัตราร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศหรือประมาณ 120.3 ล้านไร่ กำหนดเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศจำนวน 67.8 ล้านไร่ ในรูปของอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ป่าไม้ต้นน้ำลำธาร และพื้นที่ป่าเพื่อการผลิต จำนวน 60.5 ล้านไร่

2) นโยบายด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ กำหนดให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติมิให้ถูกบุกรุกทำลายลงไปโดยมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานด้านการป้องกันรักษาป่า

3) นโยบายด้านการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร เร่งรัดการจัดที่ดินทำกินทั้งในรูปแบบของการให้สิทธิทำกินแก่ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (สทก.) ควบคู่กับการส่งเสริมประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นการป้องกันการเคลื่อนย้ายที่อยู่ไปบุกรุกป่าเพื่อทำการเกษตรต่อไป

4) นโยบายด้านการพัฒนาป่าไม้

(1) ด้านการทำไม้และเก็บหาของป่า จะแก้ไขเงื่อนไขสัมปทานป่าไม้ เพื่อให้ผู้รับสัมปทานมีส่วนรับผิดชอบดูแลป้องกันรักษาพื้นที่ป่าสัมปทานอย่างจริงจัง จัดการและควบคุมให้มีการนำทรัพยากรป่าไม้ออกมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจสนองความต้องการใช้ไม้ภายในประเทศและลดภาวะการขาดดุลการค้าต่างประเทศโดยแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2518 เพื่อผ่อนผันให้มีการนำทรัพยากรป่าไม้และแร่ธาตุออกมาใช้ประโยชน์ ทบพวนแก้ไขพระราชทานกฤษฎีกา ควบคุมการส่งออกป่านอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 46) พ.ศ. 2520 เพื่อให้มีการส่งไม้ที่มีราคาสูงและไม้เป็นที่นิยมใช้ภายในประเทศออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้ ทบพวนยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2522 เรื่องนโยบายเกี่ยวกับการทำไม้ เพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน ผู้ประกอบการปรับปรุงพัฒนาระบบวนวิธีสำหรับป่าบก สำหรับป่าไม้ชายเลนซึ่งมีศักยภาพในการผลิตสูงนั้น จะเปิดโอกาสให้มีการทำให้ออกมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด ส่งเสริมให้มีการเก็บหาและใช้ประโยชน์จากของป่าอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

(2) ด้านการปลูกและบำรุงป่าไม้ จะดำเนินการในเขตต้นน้ำลำธารซึ่งไม่เหมาะสมที่จะทำการเกษตรและจะปรับปรุงวิธีการนำไม้จากสวนป่าของรัฐออกมาใช้ประโยชน์ให้รวดเร็วยิ่งขึ้น หากมีสภาพป่าเสื่อมโทรมจะต้องทำการบำรุงรักษาให้พื้นที่คืนสู่สภาพสมบูรณ์ดั้งเดิมจะมีการควบคุมเร่งรัดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานอย่างเคร่งครัด รวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการปลูกป่าแบบประชาอาสา จะส่งเสริมและจูงใจให้เอกชนมาลงทุนปลูกป่าโดย และแก้ไขกฎหมาย ระเบียบและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นอุปสรรคเพื่อให้มีความสะดวก รวดเร็วในการขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมเพื่อการปลูกสร้างสวนป่าและการนำไม้จากสวนป่าเอกชนมาใช้ประโยชน์และส่งเสริมทางด้านการตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(3) ด้านการค้นคว้าและวิจัย จะส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการวิจัย พัฒนาการให้บริการทางด้านวิชาการป่าไม้ทุกสาขาอย่างกว้างขวาง

(4) ด้านอุตสาหกรรมป่าไม้ จะส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งมีกระบวนการแปรรูปไม้ที่มีประสิทธิภาพ เช่น โรงงานกระดาษและโรงงานอุตสาหกรรมไม้ที่มีกระบวนการต่อเนื่องให้เป็นที่แพร่หลาย ส่งเสริมให้มีการค้าผลิตภัณฑ์ไม้โดยเสรีทั้งในและนอก

ประเทศ ส่งเสริมการอบและอัดน้ำยาไม้ให้เป็นที่แพร่หลายเพื่อให้ประชาชนหันมานิยมใช้ไม้คุณภาพต่ำและไม่เป็นที่นิยมในท้องตลาดให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ข้อกำหนดกฎกระทรวงและระเบียบที่ใช้บังคับเอกชนผู้ประกอบการให้เกิดความเป็นธรรมสอดคล้องกับความต้องการทางธุรกิจและสถานะเศรษฐกิจโดยเน้นหลักการที่จะให้สะดวกแก่การควบคุมและง่ายต่อการปฏิบัติ ทั้งในส่วนเจ้าหน้าที่และเอกชนผู้ประกอบการ จะปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการและกรอบอัตรากำลังของกรมป่าไม้เสียใหม่ให้สอดคล้องเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ด้วยการฝึกอบรมข้าราชการป่าไม้ให้ความรู้ในสาขาวิชาการต่างๆ ทั้งในและนอกประเทศ

2.3.3 นโยบายการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

ใน พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาในการหาพื้นที่มาปฏิรูปให้เกษตรกรด้วยการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมมาปฏิรูปตามแนวทางการปฏิรูปที่ดิน โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดสภาพป่าเสื่อมโทรมเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2529 วันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2530 และวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 กล่าวคือ “ป่าเสื่อมโทรม” หมายความว่า เป็น ป่าไม้ที่มีค่าที่มีลักษณะสมบูรณ์เหลืออยู่เป็นส่วนน้อยและป่านั้นยากที่จะกลับฟื้นคืนดีได้ตามธรรมชาติ โดยมีไม้ขนาดความโตวัดโดยรอบลำต้นตรงที่ความสูง 130 เซนติเมตร ตั้งแต่ 50-100 เซนติเมตรขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 8 ต้นหรือมีไม้ขนาดความโตเกิน 100 เซนติเมตรขึ้นกระจายอยู่ทั่วพื้นที่ไม่เกินไร่ละ 2 ต้น ในกรณีที่มีป่าน้อยอยู่ในพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1เอ ชั้น 1บี และชั้นที่ 2 แม้จะมีต้นไม้เพียงเล็กน้อยใดก็ตามให้กำหนดเป็นป่าเสื่อมโทรม การดำเนินการสำรวจโดยวิธีทำแปลงตัวอย่าง Line Plot ให้กระจายทั่วพื้นที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่และ กรมป่าไม้ได้กำหนดแนวทางในการมอบพื้นที่บริเวณป่าเสื่อมโทรมเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 กำหนดให้ “ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วและมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น” (กรมป่าไม้, 2536 : 17)

กรมป่าไม้ได้ดำเนินการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ตามผลการจัดแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (Zoning) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 โดยได้มอบป่าสงวนแห่งชาติในเขตพื้นที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ประมาณ 7.22 ล้านไร่และพื้นที่เขตป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ (Zone E) ประมาณ 37.06 ล้านไร่ รวมประมาณ 44.28 ล้านไร่ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูป สำหรับรายละเอียดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่มอบให้ ส.ป.ก. แบ่งออกตามภาคต่างๆ ได้ดังนี้

1) ท้องที่ภาคเหนือ จำนวน 223 ป่า พื้นที่ประมาณ 8.84 ล้านไร่ โดยเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ประมาณ 7.70 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรประมาณ 1.14 ล้านไร่ 2) ท้องที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 340 ป่า พื้นที่ประมาณ 19.82 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ ประมาณ 17.96 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร ประมาณ 1.86 ล้านไร่ 3) ท้องที่ภาคกลาง - ตะวันออก จำนวน 127 พื้นที่ประมาณ 10.24 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจประมาณ 7.71 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรประมาณ 2.53 ล้านไร่ 4) ท้องที่ภาคใต้ จำนวน 317 ป่าพื้นที่ประมาณ 5.38 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจประมาณ 3.69 ล้านไร่และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรประมาณ 1.69 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2536 : 17 - 18) ซึ่งโดยปกติการปฏิรูปที่ดินจะหมายถึง ระบบและกระบวนการทั้งหมดที่จะก่อให้เกิดการโยกย้ายที่ดิน (Land Redistribution) จุดมุ่งหมายหลักของการปฏิรูปที่ดินคือต้องการส่งเสริมการเกษตรกรรมของชาวไร่ชาวนาและผลักดันสามารถมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเอง สิ่งนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจซึ่งไม่เสมอภาคทางด้านการศึกษาและรายได้ในสังคมชนบท นอกจากนี้การปฏิรูปที่ดินยังมีเป้าหมายในทางการเมืองอีก นั่นคือการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองการกระจายที่ดินไปสู่ชนวนาชาวไร่อย่างกว้างขวางจะเป็นการลดความไม่พอใจได้อย่างมากและเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การยอมรับการปกครองของรัฐบาลที่ดำรงอยู่ด้วยการปฏิรูปที่ดิน ไม่ได้หมายถึงกระบวนการที่ทำให้ชาวนาชาวไร่เป็นเจ้าของที่ดินอย่างเดียวหากแต่ยังหมายถึงวิธีการทั้งหมดที่ทำให้ชาวไร่มี "โอกาสชีวิต" ที่ดีขึ้นด้วย ซึ่งหมายถึงโอกาสที่จะมีรายได้มากขึ้นในประเทศไทยมี พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินและมีสำนักงานปฏิรูปที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าการปฏิรูปที่ดินกลายเป็นการจัดสรรที่ดินและการจัดรูปที่ดินผสมกับการพัฒนาชนบท โดยไม่มีการแตะต้องเรื่องการจำกัดการถือครองเจ้าของที่ดินใหญ่แต่อย่างใด (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2549 : 294)

2.3.4 นโยบายการยกเลิกสัมปทานป่าไม้

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 ได้เกิดอุทกภัยอย่างร้ายแรงในภาคใต้ นำท่วมโคลนถล่มอย่างรุนแรงจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ ในพื้นที่ตำบลกะทูน อำเภอฟิปูน หมู่บ้านคีรีวงษ์ อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื่องจากฝนตกหนักติดต่อกันหลายวัน ประกอบกับป่าไม้ถูกทำลายทำให้ไม้ซุงและ โคลนถล่มพังทับบ้านเรือนราษฎรเป็นเหตุให้ราษฎรเสียชีวิต รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในพ.ศ.2532 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้ได้ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 32/2532 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2532 มีผลให้การทำให้โดยชอบด้วยกฎหมายในป่าบกทั่วประเทศยุติลงตั้งนี้ยังคงเหลือแค่สัมปทานป่าชายเลนเท่านั้น เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2532 หรือที่รู้จักกันในนามของ

“นโยบายปิดป่า” โดยรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้นคือพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ (กิติ ศิริวิมลภ, 2536 : 1 - 7)

2.3.5 กฎหมาย และกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการป่าไม้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาปัญหาทรัพยากรป่าไม้ถูกเชื่อมโยงกับลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดมา รัฐจึงต้องดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการควบคุมและจัดการป่าไม้ด้วยมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางในการกำหนดอำนาจรัฐอย่างเป็นทางการตามมาตรการทางกฎหมายด้านการป่าไม้ของรัฐ จึงปรากฏออกมาในรูปของการแบ่งประเภทป่าออกเป็น ส่วนๆ เพื่อง่ายต่อการควบคุมและดำเนินการในการลงโทษผู้กระทำความผิด ที่สำคัญยังเป็น เครื่องมือสำคัญในการใช้อำนาจอย่างถูกต้องชอบธรรม ด้วยการกำหนดถึงอำนาจในการตัดสินใจ แก่ผู้มีอำนาจทางนโยบายไว้เพื่อแก้ปัญหาด้านการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ กฎหมายป่าไม้ของ ประเทศไทยเริ่มใน พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรม ราชโองการ โปรดเกล้าให้เก็บภาษีในการส่งออกไม้และ พ.ศ. 2440 ได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุม การตัดฟันไม้สัก ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติอนุรักษ์ป่าไม้ พุทธศักราช 2456 โดยกฎหมายฉบับนี้ยังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้ตราออกมา ในสมัยรัชกาลที่ 8 ก็ยังคงบังคับใช้จนถึงปัจจุบันและก่อนหน้านั้นใน พ.ศ. 2481 ได้ตราพระราชบัญญัติ คຸ້ມຄອງและรักษาป่า พุทธศักราช 2481 เพื่อกำหนดป่าคຸ້ມຄອງและป่าสงวนขึ้น โดยมีการปรับปรุง แก้ไข 2 ครั้งใน พ.ศ. 2496 และ พ.ศ. 2497 แต่ก็ยังคงมีการบุกรุกทำลายป่ามาโดยตลอด สำหรับ กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ที่ยังคงบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนั้น จรรยา แววุฒินันท์ (2544 : 1) ได้จำแนกไว้ว่าประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้มีการ ปรับปรุงอยู่หลายครั้งในพ.ศ. 2491 พ.ศ. 2525 และพ.ศ. 2532 เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการ ป่าไม้มากที่สุด 2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 มีการลดการทำลาย ป่าเนื่องจากการกำหนดมีป่าสงวนแห่งชาติและมีเป้าหมายว่าจะต้องมีพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 50 ของประเทศ 3) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พุทธศักราช 2503 มีการปรับปรุงและแก้ไข ใน พ.ศ. 2535 4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 5) พระราชบัญญัติสวนป่า พุทธศักราช 2535 6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2518 ได้มีการแก้ไขและปรับปรุงขึ้นใน พ.ศ. 2535

2.3.5.1 กฎหมายป่าไม้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

กฎหมายป่าไม้ได้รับการพัฒนามากกว่าศตวรรษ แต่ไม่ได้อยู่ใต้การกำกับของนโยบายป่าไม้แห่งชาติและได้เริ่มมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ในรัฐธรรมนูญชั้นในฉบับ พ.ศ. 2517 และได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา แม้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่กำหนดขึ้นใน พ.ศ. 2528 โดยทั่วไปแล้วจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แต่จากการวิเคราะห์ของกรมป่าไม้ (2539 : 373 - 379) ในการจัดทำแผนแม่บท เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดออกมาก่อน พบว่ามีบางส่วนของนโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายป่าไม้ที่ไม่สอดคล้องกัน ดังนี้ 1) สถานการณ์ป่าไม้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากในขณะที่ปรากฏว่าบทบัญญัติและบทกำหนดโทษกฎหมายป่าไม้มีหลายมาตราที่ล้าสมัย ตัวอย่างเช่น มาตราเกี่ยวกับการนำไม้และของเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ไหลลอยน้ำและการแผ้วถางป่า เป็นต้น 2) มาตราส่วนใหญ่ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แต่เป้าหมายพื้นที่ป่าได้เปลี่ยนจากร้อยละ 50 มาเป็นร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจะได้รับอนุญาตให้อยู่ไปโดยไม่มีกำหนดหรือถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ 3) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าจะต้องได้รับการแก้ไขให้ชัดเจนขึ้นแม้ว่าจะมีการระบุถึงความคิดทางอาญาแต่ไม่มีบทบทกำหนดโทษ 4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ครอบคลุมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ 5) พระราชบัญญัติสวนป่า เป็นกฎหมายที่สนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่าแต่ก็มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติหลายข้อซึ่งไม่จูงใจให้มีการปลูกป่า

สรุปในส่วนของกฎหมายป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นบางสวนไม่สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ สมควรต้องปรับปรุงให้เหมาะสมต่อไป

ที่ผ่านมารัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและจัดการทรัพยากรป่าไม้ แต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นถ้าหากราษฎรที่บุกรุกป่าไม่ว่ากรณีใดก็ตามจะตกเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย จะเห็นได้ว่าจำเป็นต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย ถ้ารัฐบาลเห็นชอบกับร่างข้อเสนอ นโยบายป่าไม้จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าไม้ทั้งหมดให้สอดคล้องกับนโยบายใหม่และกฎหมายแต่ละฉบับจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งกรมป่าไม้ (2539 : 373) ได้เสนอแนวคิดว่าจะรวบรวมกฎหมายป่าไม้เป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว เรียกว่า “ประมวลกฎหมายป่าไม้” ซึ่งจะ ทำให้แต่ละหมวดและแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ วัฒนา แก้วกำเนิด (2538 : 85) เนื่องจากจะทำให้ง่ายในการตีความและการปฏิบัติ ประมวลกฎหมาย เป็นการร่างอย่างเป็นระบบ และประมวลกฎหมายนั้นจะสนองต่อนโยบายใหม่ได้ดีกว่าการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน

2.3.6 การเมืองกับการกำหนดนโยบายป่าไม้

การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งนโยบายจะมีลักษณะเป็นเครื่องชี้นำอุดมการณ์และแบบแผนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลในแต่ละรัฐบาลด้วย (ลิขิต ชีรเวทิน, 2545 : 80) ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบายกับกระบวนการทางการเมืองไม่สามารถแยกจากกันได้ เนื่องจากการกำหนดนโยบายมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเกี่ยวกับเกณฑ์และการออกกฎหมายตามกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นการต่อสู้แข่งขันระหว่างสถาบันและกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนาจและการมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจในนโยบาย จึงถือได้ว่าอำนาจทางการเมืองมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเพราะผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองคือ ผู้ที่มีอิทธิพลเหนือหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลเพื่อผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความต้องการของตนหรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้ที่ตนไม่เห็นด้วยแล้วประสบความสำเร็จตามที่ตนต้องการ นอกจากนี้การไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญเพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองกลายเป็นประเด็นนโยบายขึ้นมา ในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัติการไม่ตัดสินใจสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งในการออกกฎหมายที่อาศัยมาตรการปกครองในรูปแบบรัฐสภาในการอภิปรายที่ยาวนาน การนำเข้าระเบียบวาระที่ชักช้า ทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่มีทันการณ์ ซึ่งการไม่ตัดสินใจของรัฐสภาจะแฝงด้วยอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องที่เข้าไปมีบทบาทผลักดันหรือถ่วงรั้งประเด็นนโยบายกฎหมายเอาไว้ภายใต้ความชอบธรรมแห่งกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย (อนุสรณ์ ลีम्मณี, 2542 : 9) และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายเมืองกับฝ่ายบริหารนั้น บุญเลิศ ไพรินทร์ (2548 : 286 - 287) ได้กล่าวในที่ประชุมวิชาการป่าไม้ประจำปี 2536 ระหว่างวันที่ 20 - 24 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ณ โรงแรมมารวยการ์เด็น กรุงเทพมหานคร สรุปได้ว่า สำนักงาน กพ. และกรมป่าไม้รวมทั้งส่วนราชการต่างๆ มีความสัมพันธ์มานานจนแยกกันไม่ออกเช่นเดียวกับข้าราชการประจำกับการเมืองแยกกันไม่ได้ ในหลักการผู้หนึ่งมีหน้าที่วางนโยบายเพื่อให้อีกผู้หนึ่งรับนโยบายไปปฏิบัติ

หากย้อนกลับไปพิจารณาจะพบว่าการเมืองกับการป่าไม้ดูเหมือนจะแยกออกจากกันได้ยากเนื่องจากป่าไม้ถูกกำหนดให้เป็นสินค้าที่สร้างรายได้ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาหลายศตวรรษตั้งแต่อดีต ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากป่าดึงดูดให้ผู้คนเข้ามาแสวงหาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองและข้าราชการผู้มีอิทธิพลจนถึงช่วงประกาศปิดป่าถาวรใน พ.ศ. 2532 ที่ผลประโยชน์จากป่าสัมปทานเริ่มลดลง ในส่วนของการป่าไม้ที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างชัดเจนนั้นเห็นได้จากบทความของนพ. นรนารถ (2532 : 118 -130) เรื่อง “ป่าไม้หยุดเสียที่อาชญา

กรแผ่นดิน” ในนิตยสารผู้จัดการฉบับเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 ได้กล่าวถึงวิกฤติป่าไม้ในช่วงนั้น ซึ่งมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหลือเพียงร้อยละ 29 ของพื้นที่ทั้งประเทศ พร้อมทั้งสรุปสาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้นั้นเกิดจาก

1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ปล่อยให้มีการทำทางเข้าไปในเขตป่าไม้โดยไม่ถูกระเบียบ และปล่อยให้มีการบุกรุกตัด ไม้นอกพื้นที่สัมปทานมาร่วมศตวรรษ

2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นๆ เช่น ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครองรวมทั้งกลไกรัฐที่เป็นผู้ถือกฎหมาย เข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ไม้

3) นักการเมืองมีผลประโยชน์กับสัมปทานป่าไม้ โดยในจำนวน ส.ส. 356 คนนั้น เกือบครึ่งหนึ่งเป็น ส.ส. ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอิทธิพลและเคยเกี่ยวข้องกับสัมปทานป่าไม้ อาทิ นายอุดร ดันติสุนทร ส.ส. จ.ตาก พรรคกิจสังคม รมช.เกษตรและสหกรณ์ ซึ่งตระกูล “ตันติสุนทร” มีส่วนในการทำไม้เขตจังหวัดตากและกำแพงเพชร อุดมศักดิ์ ทั้งทอง ส.ส. จังหวัดปราจีนบุรี พรรคชาติไทย รมช.เกษตรและสหกรณ์เคยมีบารมีในการทำไม้สูงสุดในเขตจังหวัดระนอง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อดีตเคยมีสัมปทานทำไม้อยู่มาก เสนาะ เทียนทอง ส.ส.จังหวัดปราจีนบุรี พรรคชาติไทย รมช.มหาดไทย แม้จะไม่มีสัมปทานป่าไม้หรือโรงเลื่อยเหมือนคนอื่นแต่ รมช. ผู้นี้ก็เคยสร้างความกังขาให้กับหลายคนมาแล้วกับคำสั่งเปิดป่าหลายต่อหลายแห่งที่ถูกปิดไป สมัยที่ยังเป็น รมช.เกษตรและสหกรณ์ นิพนธ์ พร้อมพันธ์ ส.ส. จังหวัดนครราชสีมา พรรค ประชาธิปัตย์ รมช. คลัง ตระกูล “พร้อมพันธ์” นั้นทำไม้มาช้านานแล้วในเขตภาคอีสาน ตระกูล “วงศ์วรรณ” ของณรงค์ วงศ์วรรณ ส.ส. จังหวัดแพร่ หัวหน้าพรรครวมไทย พรรคฝ่ายค้านใหญ่ ก็เป็นที่ทราบกันดีว่ามีอดีตกับการทำไม้มาหลายชั่วคน เครือญาติของ “วงศ์วรรณ” พรรครวมไทย ได้ชื่อว่าเป็นพรรคที่รวบรวมคนที่เกี่ยวข้องกับ “ป่าไม้” ไว้มากไม่ว่าจะเป็น จ่านงค์ โพธิสาโร รองหัวหน้าพรรคที่เคยเป็นอดีตรับผิดชอบป่าไม้...

4) กลุ่มพ่อค้าไม้ทั้งหลายล้วนเป็นคนที่ม้ออำนาจบารมีทุกๆ ด้านแทบทั้งสิ้น ส่วนมากล้วนเกี่ยวข้องกับตระกูลของนักการเมืองในแทบทุกภาค หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของ ตระกูลใหญ่ๆ จะพบว่ามีการกระจายอยู่ทุกภาค เช่น ภาคใต้ ประกอบด้วยกลุ่มที่ถูกเรียกว่า “กลุ่ม 5 เสือ” อันประกอบไปด้วยตระกูล “เขาวนปรีชา” ตระกูล “ยวนานนท์” ตระกูล “ศรีสวัสดิ์” ตระกูล “นิลวัชรฉิม” ตระกูล “พงศ์เกตรา” ที่เป็นกลุ่มทำไม้ใหญ่และเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรค ภาคเหนือ ประกอบด้วย ตระกูล “จันทร์วิโรจน์” ตระกูล “วงศ์วรรณ” และตระกูล “ผาทอง” ที่มีความยิ่งใหญ่ มาจากการทำไม้ ภาคกลาง มีตระกูล “ตันติสุนทร” “ตระกูลทั้งทอง” เป็นกลุ่มใหญ่ และภาคอีสาน หากไม่นับตระกูล “พร้อมพันธ์” ตระกูล “ล.พัฒน์พงศ์” แล้วก็ยังมีตระกูล “ตันเจริญ” ของบรรยง

ต้นเจริญ แห่งบริษัทบุรีรัมย์ทำไม้ และตระกูล "รัตนเศรษฐ" ของไพบูลย์ รัตนเศรษฐ แห่งบริษัท นครราชสีมาทำไม้

เหล่านี้ล้วนเป็นบทสะท้อนให้เห็นภาพของกลุ่มการเมืองที่เข้ามาบีบคั้นและครอบงำการป่าไม้เมืองไทย จนเหลือพื้นที่ป่าไม้เพียงแค่ประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ประเทศเท่านั้น และกลุ่มทุนค้าไม้เหล่านี้ปัจจุบันบางส่วนยังคงอยู่ในแวดวงการเมือง และมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสูงสุดของกระทรวงด้านการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ อยู่บ่อยครั้ง

ล่าสุดจากกรณีการเกิดอุทกภัยรุนแรงในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ในช่วงปลาย พ.ศ. 2554 สาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขที่สำคัญมาจากการตัดไม้ทำลายป่า การสูญเสียพื้นที่รองรับน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำหลากหลายประเภท การตัดถนนขวางทางน้ำ การปลูกสร้างบ้านเรือนในบริเวณที่น้ำท่วมเป็นประจำอยู่แล้ว ตลอดจนการบริหารจัดการเขื่อนที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งตัวอย่างที่ยกมาเหล่านี้สะท้อนชัดว่าประเทศไทยพร้อมนโยบาย โดยบ่อยครั้ง ที่การกำหนดนโยบายหรือกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายมีการอิงแอบกับผลประโยชน์ของนักการเมืองและนักลงทุนเสียเป็นสำคัญ ในหลายครั้งที่แม้จะมีการกำหนดนโยบายที่ดี แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือนำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้อง นอกจากนี้การขาดการประเมินผลทางนโยบายทำให้ไม่รู้ถึงความบกพร่องและควรที่จะพัฒนานโยบายต่อเนื่องไปในทิศทางใด และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในหลายๆ นโยบาย ตัวนโยบายนั้นเองที่เป็นตัวปัญหา เนื่องจากกระบวนการทางนโยบายของประเทศไทยมักขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือการกำกับของฝ่ายการเมือง ซึ่งมักมองเฉพาะผลประโยชน์ในระยะสั้นเป็นหลักตามวงจรการเลือกตั้ง และยิ่งหากการเมืองนั้นให้ความสำคัญกับประชานิยม ปัญหาใดที่แม้จะมีความสำคัญรวมทั้งเป็นเรื่องวิกฤตหรือน่าวิตกเพียงใดก็ตาม แต่หากไม่ได้อยู่ในความสนใจของสังคมก็จะพลอยถูกละเลยเพิกถอนไปโดยปริยาย (เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์, 2549 : 12-13)

2.3.7 แนวคิดการบริหารจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วม

ในที่ประชุม ๓ องค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ยากจะกำหนดนิยามความหมายเดียวให้ครอบคลุมได้ เนื่องจากในแต่ละประเทศได้มีการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมอาจแตกต่างกัน หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ตาม ดังนั้น การนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ควรมีสลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมประเด็นดังนี้ (กรมอนามัย, 2550)

1) ครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่ และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

2) สะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจ และเป็นประชาธิปไตยในกรณีนี้คือการเอื้อให้เกิดการพัฒนา การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย นโยบายและการวางแผนดำเนินการ โครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

3) เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและทรัพยากรเพื่อพัฒนากับประโยชน์ที่ได้รับจากการลงทุนดังกล่าว

4) การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบาย และ โครงสร้างการบริหาร รวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจสังคมของ ประชากร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน

นอกจากนี้ ในกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกำหนดความต้องการของตัวเอง การตัดสินใจใช้ทรัพยากร ซึ่งทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 2) มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง สิทธิของประชาชนต่อการตัดสินใจ นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร (allocation) และการใช้ประโยชน์ (utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิต ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าร่วมในการวางแผน เพื่อการกินคืออยู่ดี และสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่เข้าถึงซึ่งการพัฒนาให้คนจนได้รับประโยชน์เพื่อการผลิต และรัฐบริการด้วย รวมทั้งการมีส่วนร่วมคือการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ทางการจัดการบริการทางการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการและ โครงสร้างที่ประชาชนสามารถที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดลำดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนา และได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยเน้นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท และเป็นกระบวนการกระทำที่ประชาชนมีความสมัครใจเข้ามามีส่วนในการกำหนดการเปลี่ยนแปลง เพื่อประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง ทั้งนี้โดยมิใช่การกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

หากพิจารณาตามนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะสมาชิกของสังคม ไม่ว่าจะในบริบทของการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองหรือวัฒนธรรมย่อมเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นถึงพัฒนาการรับรู้ และภูมิปัญญาในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเองในการจัดการควบคุมการใช้ และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี นอกจากนี้ การที่ประชาชนหรือ

ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของคนในการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากร ควบคุมการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตน โดยภาครัฐจะต้องคืนอำนาจในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้มีโอกาสในการแสดงความต้องการ แสวงหาทางเลือก หรือเสนอข้อเรียกร้อง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม และเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน คือ เป็นผู้กำหนดความจำเป็นพื้นฐานของชุมชนและเป็นผู้ระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อสนองตอบความจำเป็นพื้นฐานและบรรลุมิติวัตถุประสงค์บางประการทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ส่วน ทศพล กฤตยพิสิฐ (2538 : 10) ได้ให้ทัศนะของการมีส่วนร่วมที่เน้นในรูปกลุ่ม/องค์กรหรือชุมชนไว้ว่า หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มหรือชุมชน มีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่มีผลกระทบใดๆ ต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง แล้วมีการแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน จนมาสู่การตัดสินใจกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ มีความร่วมมือและรับผิดชอบในกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ มีกลุ่มหรือองค์กรชุมชนรองรับ ประชาชนที่เข้าร่วมมีการพัฒนาภูมิปัญญาและการรับรู้สามารถคิด วิเคราะห์ และตัดสินใจเพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตของตนเองได้ ประชาชนหรือชุมชนได้พัฒนาขีดความสามารถของคน ในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม สำหรับปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2543 : 138-139) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ เช่น การร่วมกันค้นหาปัญหาการวางแผนการตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมถึงการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยที่โครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

ลักษณะที่ 2 การมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็นสองประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง และการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ โดยการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมือง โดยประชาชนหรือชุมชน เพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตน และได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา และมีการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็น

การพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก โดยการกระจายอำนาจในการวางแผนจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศ ให้มีอำนาจทางการเมือง การบริหารมีอำนาจต่อรอง ในการจัดการทรัพยากรโดยอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายกว้างซึ่งมักจะคาบเกี่ยวกับการพัฒนานั้น ก็คือ การให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายการตัดสินใจ กำหนดปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง เป็นการเสริมพลังอำนาจ ให้แก่ประชาชน/กลุ่ม/องค์กรชุมชนให้สามารถระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจ และควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับ สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองให้มีชีวิตมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรีและสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชน/ชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการจัดการและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระ การทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่างๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้ ทั้งนี้ การจะเกิดสภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายที่กล่าวถึงข้างต้น จะต้องเกิดสภาพการณ์หรือเงื่อนไขสำคัญ คือ การมีความตระหนักและความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนที่มีจำนวนมากพอต่อการริเริ่มโครงการ/กิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใด ที่เป็นความต้องการของส่วนรวม โดยความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของบุคคลหรือกลุ่มคนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้ามารับผิดชอบเพื่อการดำเนินการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ โดยมีลักษณะเป็นการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ (กรรณิการ์ ชมดี, 2524 : 5)

สำหรับการมีส่วนร่วมในภาคการป่าไม้ นั้น ในอดีตที่ผ่านมาการจัดการป่าไม้ ดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก ตั้งแต่การกำหนดนโยบายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายหลังจากการปิดป่าสัมปทานใน พ.ศ. 2532 ที่แนวคิดในการอนุรักษ์ป่าไม้มีเพิ่มมากขึ้น เริ่มให้ภาคประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นที่เห็นเด่นชัด ได้แก่ การจัดการป่าชุมชน ที่รัฐยอมรับการให้ประชาชนชนเข้าร่วมจัดการป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเอง และการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติที่ยอมรับการเข้าร่วมจัดการป่าไม้ของเอกชน ซึ่งหากจะพิจารณาถึงพัฒนาการดังกล่าวจะพบว่า ได้เกิดจากแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญสองประการ คือ แนวคิดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม โดยรัฐเริ่มนำเอาแนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยดำเนินการให้มีการร่วมมือจากภาคีทุกภาคส่วนและประชาชน

ในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบราชการ, 2552 : 68)

1) การพัฒนาจากภายนอกราชการ (Outside-in Approach) ได้แก่ การสร้างศักยภาพ
และโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิดตาม
แนวทางแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหาร
ของส่วนราชการรวมทั้งการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
(Engaged Governance Culture) ของข้าราชการ

2) การพัฒนาจากภายในราชการ (Inside-out Approach) ได้แก่ กระบวนการ
เสริมสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในส่วนของภาครัฐ ซึ่งจะต้องเตรียมความพร้อมและพัฒนา
ศักยภาพจากภายในส่วนราชการเอง และขยายออกไปสู่ภาคประชาชนแล้วไปสร้างความพร้อม
ด้านศักยภาพของภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ เพื่อเป็น
ภาคีการพัฒนาของส่วนราชการ ทั้งนี้จะต้องทำการพัฒนาทักษะ ความรู้ ความเข้าใจกับทุกฝ่าย
ในการจัดการป่าไม้ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการกำหนดนโยบายและแนวทางการทำงาน
ของทุกภาคส่วนให้สอดคล้องเชื่อมโยงไปในทิศทางเดียวกัน

ในส่วนของขั้นตอนการมีส่วนร่วมนั้น ไกวิทย์ พวงงาม (2545: 8) สรุปว่าควรมี
4 ขั้นตอน คือ

1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น
กล่าวคือ ถ้าหากชาวบ้านยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาในท้องถิ่น
ของตนเป็นอย่างดีแล้ว การดำเนินงานต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นย่อมไร้ประโยชน์ เพราะ
ชาวบ้านจะไม่เข้าใจและมองไม่เห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานเหล่านั้น

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เพราะการวางแผนดำเนินงาน
เป็น ขั้นตอนที่จะช่วยให้ชาวบ้านทราบดีถึงวิธีการคิด การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รู้จักการนำเอาปัจจัย
ข่าวสารข้อมูลต่างๆ มาใช้ในการวางแผน

3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน แม้ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมี
ฐานะยากจน แต่ก็มีความสามารถที่สามารถใช้เข้าร่วมได้ การร่วมลงทุนและปฏิบัติงาน จะทำให้
ชาวบ้านสามารถคิดต้นทุนดำเนินงานได้ด้วยตนเอง ทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด
มีประโยชน์หรือไม่อย่างใด การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไปจึงอาจจะประสบความสำเร็จ
ยากลำบาก

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (ฉันทกร วิทิตานนท์, 2554 : 270 - 274) เรื่อง สิทธิชุมชน ได้มีการบัญญัติไว้ใน ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 - 67 กล่าวคือ ขยายสิทธิชุมชน อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติได้ ดังนั้นควรจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิชุมชน ส่วนในเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นรัฐต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) ให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะมาตรา 290 ที่กำหนดให้เพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีความสำคัญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงหมวดที่ 5 ส่วนที่ 10 แนวนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่กำหนดยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคูณภาพคนและสังคมการพัฒนาคูณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ 2) ยุทธศาสตร์การสร้างคามเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ 3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนามนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม 5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

สรุปได้ว่าทั้ง กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ก็เป็นการริเริ่มแนวทางการสร้างประชาสังคมของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ทำให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองและกลุ่มคนผู้มีส่วนร่วมในทางการเมือง “แบบพหุการเมือง (Plural Politics)” และ “พหุสังคม (Plural Society)” และพัฒนาต่อไปถึงการเป็น “ประชาสังคม”และ“การเมืองภาคประชาชน” ซึ่งประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม ต่างก็มีสิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองได้ในหลากหลายรูปแบบและใช้สิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองได้ในหลากหลาย เพื่อสร้างผู้นำจากหลายๆ ส่วนและยังเป็นการกระจายผู้นำทางความคิด ผู้นำทางการทำงานโดยต้องใช้กิจกรรมเป็นตัวนำความสนใจคนกลุ่มใหญ่ เข้ามาร่วมเรียนรู้ด้วยกัน ที่สำคัญต้องไม่มองข้ามวิธีการสร้างสันติและลดความขัดแย้งในกลุ่ม เช่น การสร้างประชาธิปไตยในกลุ่ม มีการประนีประนอม การเจรจาต่อรอง การอ่อนปรน การเห็นอกเห็นใจอื่น การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ โดยยึดหลักเสรีภาพเสมอภาคและภราดรภาพ ในส่วนของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น

ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่เป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจในจะได้รับการจัดสรรระหว่างประชาชนด้วยกันเพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะแสดงความต้องการของตนเองต่อกิจกรรมส่วนรวม (บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา, 2552 : 110)

การทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จำเป็นจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในด้านอื่นๆ เช่นการจัดการที่ดินและแหล่งน้ำรวมไปถึงทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งความขัดแย้งและการแย้งชิงทรัพยากรธรรมชาติไปจากชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังนั้นนโยบายป่าไม้จึงมีอาจพิจารณาแยกส่วนออกจากมิติของการพัฒนาด้านอื่นๆ โดยเน้นเพียงการอนุรักษ์ป่าธรรมชาติและการผลิตไม้เพื่อสนองต่อความต้องการด้านอุตสาหกรรมเท่านั้น รวมถึงการเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมและการวางแผนจากประชาชน โดยการวางแผนและนโยบายแท้ที่จริงแล้วคือเรื่องของการพัฒนาคนและการปรับประยุกต์ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน หากนโยบายเป็นผลจากการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของทางราชการกับประชาชนในท้องถิ่น นโยบายจากข้างล่าง (Bottom - up Planning) ก็จะสามารถตอบสนองทั้งความต้องการของรัฐและประชาชน ในท้องถิ่น ไปพร้อมๆ กันมิใช่ นโยบายที่ตอบสนองแต่เพียงผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบายเบื้องบน ซึ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวซ้ำแล้วซ้ำเล่าดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (เสนห์ จามริกและคณะ, 2536 : 224 - 229)

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้แบ่งผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.4.1 กลุ่มงานวิจัยที่ศึกษเกี่ยวกับนโยบายป่าไม้ในภาพรวม

ได้แก่งานของ Food and Agriculture Organization (1987) Nelson and Mathey (2009) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) (2515) เจิมศักดิ์ ปิ่นทองและคณะ (2534) เสนห์ จามริกและยศ สันตสมบัติ (2536) ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

Food and Agriculture Organization (1987) ได้เสนอการกำหนดนโยบายป่าไม้ส่วนใหญ่ของแต่ละประเทศจะมุ่งศึกษาและอภิปรายกันถึงเนื้อหาของนโยบายป่าไม้ทำให้เกิดปัญหาเพราะแต่ละประเทศย่อมมีเนื้อหาของนโยบายแตกต่างกัน ในการศึกษาที่ศึกษาถึงปัจจัยที่ใช้ในการก่อตัวของนโยบายโดยมีหลักในการพิจารณาหรืออ้างอิงในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ 1) ประวัติปัญหาการ ป่าไม้และพัฒนาการป่าไม้ของแต่ละประเทศ 2) การทบทวนสถานการณ์การป่าไม้ของแต่ละประเทศ เช่น แหล่งป่าไม้ กำลังการผลิต การใช้ไม้ การส่งออก การนำเข้า อุตสาหกรรมการป่าไม้ เป็นต้น 3) วัตถุประสงค์โดยรวมและวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงของรัฐบาล

ในการใช้และพัฒนาแหล่งป่าไม้ของประเทศ 4) โปรแกรมการจัดการป่าไม้ของรัฐบาล 5) เป้าหมายเชิงปริมาณที่ตั้งไว้ เช่น ขนาดจะปลูก ปริมาณของไม้ที่จะเก็บเกี่ยว ปริมาณที่จะส่งออก เป็นต้น 6) การให้ความหมายของการจัดการป่าไม้ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน

Nelson and Mathey (2009) ได้กล่าวถึงกลยุทธ์การบริหารจัดการป่าไม้ในกรณีที่มีภาวะโลกร้อนเกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยใช้กรณีศึกษาประเทศแคนาดา สรุปว่า ภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้บริหารจัดการป่าไม้อย่างมาก เนื่องจากทำให้เกิดภาวะเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับป่าเพิ่มสูงขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาแมลงศัตรูพืชและไฟป่า นอกจากนี้ ภาวะโลกร้อนยังส่งผลกระทบต่อผลิตที่เกิดจากป่าไม้และการป้องกันสภาพแวดล้อมในระยะยาวอีกด้วย ในการคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากภาวะโลกร้อนที่มีต่อสภาพ ป่าไม้ และผลผลิตที่เกิดจากป่าไม้ ภายใต้กลยุทธ์การบริหารจัดการป่าไม้ในแบบต่างๆ โดยมีแบบจำลองถึงพื้นที่ป่าไม้พื้นที่ประมาณ 6,000 ตารางกิโลเมตรในพื้นที่เมือง Northern British Columbia ผลของการวิจัยแสดงให้เห็นถึงปัจจัยความสำเร็จในการจัดการป่าไม้และการใช้นโยบายเหมาะสมกับภาวะแวดล้อมที่สำคัญ

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) (2515) รายงานผลการศึกษาคู่รัฐบาลไทย เรื่อง เป้าหมายนโยบายป่าไม้ในปัจจุบันและในอนาคตในประเทศไทย : การศึกษาความต้องการใช้ไม้และทรัพยากร พ.ศ. 2513 - 2543 สรุปผลการวิเคราะห์ว่า การบริโภคไม้ซุงสำหรับเลื่อยใน พ.ศ. 2513 มีประมาณ 14 ล้านลูกบาศก์เมตรและไม้พื้นประมาณ 50 ล้านลูกบาศก์เมตร ส่วนความต้องการใช้ไม้ในอนาคตใน พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2543 คาดประมาณ โดยถือแนวทางของการบริโภคในช่วง พ.ศ. 2513 และประมาณความเพิ่มขึ้นของประชาชนและเศรษฐกิจเป็นหลัก สำหรับไม้ซุงสำหรับเลื่อยความต้องการจะเป็นประมาณ 24 และ 33 ล้านลูกบาศก์เมตรตามลำดับ สำหรับปีเป้าหมายทั้งสองปี ส่วนไม้ขนาดไม้พื้นรวมทั้งไม้ทำเยื่อกระดาษจะเป็นประมาณ 70 และ 90 ล้านลูกบาศก์เมตรตามลำดับ ในด้านอุปทานได้ทำการประเมินศักยภาพการผลิตของทรัพยากรป่าไม้ของประเทศทั้งในช่วงนั้นและในอนาคต การขาดแคลนไม้พื้นรู้สึกราวจะร้ายแรงและสำหรับไม้ซุงขนาดเล็กช่องว่างจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว พ.ศ. 2528 ขึ้นไป โดยในส่วนของรายงานได้พิจารณาพร้อมทั้งนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามการจัดการป่าไม้ในช่วงนั้นและคาดการณ์ในอนาคตถึง พ.ศ. 2528 (ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติของไทย) และพ.ศ. 2543 โดยสรุปว่า การที่จะกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดนั้นจะครอบคลุม 4 ด้านหลัก คือ

- 1) ป่าสงวนเพื่อการผลิต การจัดการป่าไม้เพื่อผลผลิตจะมุ่งเน้นไปในพื้นที่ที่มีกำลังผลิตสูง การดำเนินการจะต้องมีการประเมินในอนาคตของเนื้อที่ป่าไม้ทั่วประเทศตามหลักการที่ว่า ไป
- 2) โครงการปลูกสร้างสวนป่า เพื่อสนองความต้องการใช้ไม้ซึ่ง ไม่เพียงพอ จะต้องมีการลงทุน

ในด้านการปลูกสร้างสวนป่าลักษณะเป็นโครงการใหญ่อย่างรวดเร็ว ซึ่งนอกจากจะสร้างรายได้ให้กับรัฐแล้วยังเปิดโอกาสให้มีการจ้างงานอีกมากมายในชนบท ยิ่งกว่านั้น โครงการนี้จะสนองความต้องการในอนาคตที่ได้พยากรณ์ไว้ในส่วนการผลิตและส่วนการบริโภคต่างๆ ส่วนพื้นที่ป่าไม้ซึ่งในทางปฏิบัติมีการนำไปใช้ประโยชน์แล้วอาจต้องนำมาใช้เป็นที่เกษตรกรรมภายในระยะเวลาระหว่างปีที่สำรวจถึง พ.ศ. 2543 3) การป้องกันรักษาป่า จะต้องเน้นด้านการป้องกันรักษาในส่วนที่เป็น “ป่าสงวนเพื่อการผลิต” และ “สวนป่า” เป็นหลัก ส่วนการรักษาป่าส่วนที่เหลือที่มีความหนาแน่นของไม้ต่ำและป่าโล่งจะค่อยๆ ลดลงและเลิกไปในที่สุด 4) การจัดการลุ่มน้ำและการป้องกันดินทลายปกติดำเนินการเฉพาะในส่วนของผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น อย่างไรก็ตามการผลิตไม้จะต้องมีส่วนสำคัญรองลงไปจากการป้องกันรักษาป่า จากการศึกษาสรุปได้ว่าแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยจะมีการขาดแคลนไม้ในอนาคต สิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน ได้แก่ การคัดเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำเป็นป่าสงวนเพื่อผลิตไม้ให้แยกเป็นรายภาค มีการกำหนดพื้นที่ปลูกสร้างสวนป่าเพื่อผลิตไม้เพื่อการก่อสร้างให้กระจายครอบคลุมทั่วทุกภาคและในการปลูกสร้างสวนป่าต้องมีการคัดเลือกพื้นที่และชนิดไม้ที่จะปลูก

เจิมศักดิ์ ปิ่นทองและคณะ (2534) ทำวิจัยเรื่อง วิวัฒนาการการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า แสดงให้เห็นว่านโยบายของรัฐในเรื่องป่ารวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ มีความขัดแย้งกัน แต่เดิมรัฐไม่เคยหวงห้ามการใช้ประโยชน์จาก ชาวบ้านจึงสามารถเข้าไปจับจองที่ดินทำกินได้อย่างเสรี แต่หลังจากที่รัฐเริ่มใช้พระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ระบบกฎหมายของรัฐแยกสิทธิครอบครองกับการใช้ประโยชน์ออกจากกันเด็ดขาด กล่าวคือรัฐอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ป่าอย่างแท้จริง ประเด็นสำคัญคือ ระบบกฎหมายและการอ้าง สิทธิของรัฐในลักษณะนี้ขัดแย้งกับจารีตประเพณีของชาวไร่ชาวนาที่เคยยึดถือมาแต่โบราณ

เสน่ห์ จามริกและยศ สันตสมบัติ (2536) ทำวิจัยเรื่อง “ป่าชุมชนในประเทศไทย” ศึกษาการทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรรวมทั้งเงื่อนไขปัจจัยในระดับต่างๆ ในงานวิจัยนี้ เมื่อเอาหลักแนวคิดและการปฏิบัติรวมทั้งศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นมาประมวลและวิเคราะห์เชิงนโยบายจากมุมมองชนท้องถิ่น และนำเอาความเข้าใจที่ได้มาแสวงหาแนวทางและการปฏิบัติการ โดยยึดหลักความร่วมมือและช่วยเหลือจากหลายฝ่าย เช่น นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญด้านการป่าไม้ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีความสนใจต่อปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อมและการแย่งชิงทรัพยากร ไปจากสิทธิอันชอบธรรมของชุมชนท้องถิ่น

2.4.2 กลุ่มงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายป่าไม้เฉพาะด้าน

ประกอบด้วยงานวิจัยของ Chhetri, Schmidt and Gilmour (2009) Balooni (2002) กอบชัย ทวีสุขเสถียร (2545) ชยรินทร์ ปิเลียน (2547) ประไพพรรณ จินดามัย (2545) ไพลิน ภูจินา พันธุ์ (2543) ภูมรินทร์ ศรีสินทร์ (2538) วัฒนา แก้วกำเนิด (2538) สมชัย เพียรสถาพร (2542) สมศรี ชาลัญญานนท์ (2544) สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2551) ซึ่งมีรายละเอียด โดยสรุปดังนี้

Chhetri, Schmidt and Gilmour (2009) ได้กล่าวถึงสถานการณ์ของป่าชุมชนของประเทศภูฏานไว้ว่า ป่าชุมชนในประเทศภูฏานเกิดขึ้นประมาณ ค.ศ. 2000 และเติบโตอย่างต่อเนื่อง จนถึง ค.ศ. 2007 ตั้งแต่มีกฎหมายป่าไม้แห่งชาติใน ค.ศ. 1969 เป็นต้นมา ผู้มีอำนาจและนักวิชาการป่าไม้ของภูฏานได้เข้ามามีส่วนร่วมในป่าชุมชนมากขึ้น โดยในตอนแรกป่าชุมชนมีไว้เพื่อป้องกันและลดปัญหาความยากจน ซึ่งได้ถูกบรรจุลงในแผนพัฒนาประเทศ 5 ปี ฉบับที่ 10 (ค.ศ. 2008 - 2013) ของรัฐบาลภูฏาน โดยมีเป้าหมายคือการลดความยากจนเป็นเป้าหมายหลักและผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจของการบริหารจัดการป่าไม้เป็นปัจจัยความสำเร็จของป่าชุมชนในประเทศภูฏาน รวมทั้งการเพิ่มจำนวนป่าชุมชนทำให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้นเนื่องจากป่าชุมชนเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรเชิงรุก (Active) อย่างหนึ่ง

Balooni (2002) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ในประเทศอินเดีย ไว้ว่า วิธีการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้พื้นฐานการจัดการร่วมกันภายในชุมชนได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1970 ในการบริหารจัดการไม้อยู่บนพื้นฐานของการร่วมกันบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่ ชุมชนและรัฐบาล โดยมีองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเป็นตัวกลาง โดยวิธีการดังกล่าวนี้มีรัฐบาลแสวงหากำไรจากป่าไม้โดยไม่คำนึงถึงชุมชน ความล้มเหลวของนโยบายการจัดการการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และความสัมพันธ์กับชุมชนดั้งเดิมกับป่า โดยบทความได้แสดงให้เห็นกระบวนการและสถานการณ์ที่นำไปสู่การปฏิรูปการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในอินเดีย และนโยบายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการป่าแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นในด้านการวิเคราะห์ทิศทางของนโยบายป่าไม้ที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วม

กอบชัย ทวีสุขเสถียร (2545) ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกรมป่าไม้ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล โดยผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปราชการในภาพรวม และมีความคิดเห็นต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกรมป่าไม้ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการในระดับปานกลาง พร้อมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรป่าไม้

ให้มีความทันสมัยสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการจัดการได้ 2) ต้องมีการกำหนดนโยบายด้านการป่าไม้และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป 3) ส่งเสริมให้ข้าราชการมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีความสามารถและมีความชำนาญเฉพาะด้าน 4) การบริหารจัดการลดปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน การเลื่อนตำแหน่ง / ขึ้นเงินเดือนขึ้นกับความสามารถในการปฏิบัติงาน / ผลงาน รวมถึงต้องมีการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ และ 5) หน่วยงานต้องมีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน

ชเวนทร์ ปีเลียน (2547) ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการกรมป่าไม้เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานภายหลังปฏิรูประบบราชการ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานหลังการปฏิรูปในระดับสูง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการบริหารงานค่อนข้างมาก โดยเฉพาะปัญหาโครงสร้างองค์กรซึ่งสาเหตุมาจากการแบ่งกลุ่มภารกิจอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่เหมาะสม โดยสรุปได้ดังนี้

1) อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีน้อยและไม่เหมาะสมกับภารกิจในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังกัดส่วนภูมิภาคทำให้การบริการประชาชนเกิดความล่าช้า ค่อยประสิทธิภาพและเกิด ความคับคั่งของงานตามมาในที่สุด

2) การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมามีการแบ่งกลุ่มภารกิจและบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ทำให้เกิดความสับสน ในโครงสร้างและไม่มีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน ส่งผลทำให้ข้าราชการมีความรู้สึกว่ามีไม่มีความมั่นคงในการปฏิบัติงานจึงทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ขาดขวัญและกำลังใจเป็นอย่างมาก

3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีอยู่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานเนื่องจากกฎหมายในบางพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะการที่ข้าราชการกรม ป่าไม้ ไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการติดขัดในการปฏิบัติเป็นอย่างมาก

4) ควรปรับโครงสร้างของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช รวมทั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งในด้านของเจ้าหน้าที่และกฎหมาย เนื่องจากปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันคือกรมป่า ไม้มีเจ้าหน้าที่น้อยเกินไปแต่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีเจ้าหน้าที่มากเกินไป เป็นการแบ่งสัดส่วนที่ไม่สมดุลจึงควรเฉลี่ยอัตราเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสม

5) การจัดแบ่งกลุ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ และพระราชกฤษฎีกาปฏิรูประบบราชการเนื่องจากมีการมอบหมายภารกิจไม่ตรงตามงานของหน่วยงานนั้น

6) การขุบหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมป่าไม้ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานเป็นอย่างมากประกอบกับมีบุคลากรที่น้อยอยู่แล้วจึงก่อให้เกิดปัญหาให้กับประชาชน ผู้มาติดต่อราชการในการเดินทางและเกิดความล่าช้าในการให้บริการแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

7) ควรดำเนินการจัดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับงานเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการบริการประชาชน ผู้บริหารระดับสูงควรมีการบริหารงานบุคคลที่เป็นธรรมและมีคุณธรรมจะช่วยสร้างขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการมากขึ้น

8) เพื่อแก้ไขปัญหาด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ รวมถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่มีความเหมาะสมและต่อการบริหารงานหรือการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้บริหารระดับสูงหรือผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาขุบรวมกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช รวมทั้งกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้เหลือกรมป่าไม้เพียงกรมเดียวตามเดิมจึงจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวลงได้

ประไพพรรณ จินตามัย (2545) ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการกรมป่าไม้ กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกรมป่าไม้ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับกรมป่าไม้ กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชต่อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรมป่าไม้ เพื่อศึกษาระดับความรู้ ความเข้าใจ และเพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของข้าราชการทั้ง 2 กรม ผลการศึกษา พบว่า 1) กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ น้อยมากเกี่ยวกับความหมายของการปฏิรูประบบราชการและกลุ่มตัวอย่าง ที่เป็นข้าราชการในกรม มีความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ 2) กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานใหม่และเก่า นำมาซึ่งความล่าช้าและสับสนมากที่สุด โดยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการกรมป่าไม้กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช มีความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านประโยชน์ที่ได้รับ และด้านการมีส่วนร่วมแตกต่างกันและมีความคิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคด้านการปฏิบัติราชการ และปัญหาด้านอื่นๆ แตกต่างกัน

ไพลิน ภูจินาพันธุ์ (2543) ได้ศึกษาแนวคิดและพัฒนาจัดการป่าไม้ของประเทศไทย นำมาสู่แนวทางการจัดการป่าไม้ในรูปของป่าชุมชนพบว่าปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดพระราชบัญญัติป่าชุมชนมี 3 ประการคือ 1) รัฐมีลักษณะของการหวงอำนาจ หมายถึงความไม่ไว้วางใจที่จะมอบอำนาจและผลประโยชน์ที่มีเหนือทรัพยากรป่าไม้ให้แก่ประชาชน โดยใช้แนวทางการรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าไม้ไว้ที่รัฐด้วยการออกกฎหมายและนโยบายมารองรับอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากร 2) การมีแนวคิดที่แตกต่างกันระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องความหมายของ

ป่าชุมชนและความแตกต่างของแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการป่าชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งกัน ในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โดยเป็นความขัดแย้งในเรื่องการได้รับสิทธิการจัดการป่าชุมชน ในเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 3) การขาดความต่อเนื่องในกระบวนการกำหนดนโยบายจากสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้การกำหนดนโยบายและการประกาศใช้กฎหมายเกิดความชะงักงันและล่าช้าออกไป

ภูรินทร์ ศรีสินทร์ (2538) การศึกษาข้อเท็จจริงของการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชนที่เกิดขัดแย้งกันทางการเมือง โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรป่าภายใต้สถานการณ์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ช่วง พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2538 ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่าความขัดแย้งในเรื่องป่าระหว่างรัฐกับประชาชนมีสาเหตุมาจาก 1) รัฐไม่ตระหนักในเรื่องปัญหาป่าไม้ ทำให้มีการปล่อยปะละเลยในภารกิจด้านนี้ 2) นโยบายของรัฐทำให้เกิดปัญหา 3) ประชาชนขาดความรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์จากป่าโดยสาเหตุเหล่านี้ได้รับแรงกดดันมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมืองและแนวคิดเชิงวัฒนธรรมของรัฐและประชาชนที่ตรงกันข้าม

วัฒนา แก้วกำเนิด (2538) ได้เสนองานวิจัยนี้ในการอบรมหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งนับได้ว่าเป็นผู้บริหารระดับสูงของกรมป่าไม้ที่มีส่วนในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการป่าไม้ภายใต้กรอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติผลของการวิจัย สรุปได้ว่าการดำเนินการบริหารและจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในประเทศไทย มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข รัฐบาลและองค์กรของรัฐทั้งหมดจะต้องมองปัญหาการบุกรุกทำลายป่าอย่างเป็นระบบและประสานความร่วมมือกันในการบริหารทั้งแนวราบและแนวตั้ง ทั้ง 3 ระดับคือ ระดับรัฐบาล ระดับองค์กรและระดับปฏิบัติการ

สมาคมนิสิตเก่าวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2551) ได้สรุปรายงานผลการศึกษาคำคิดเห็นของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านป่าไม้ต่อผลกระทบจากการแบ่งส่วนราชการงานด้านป่าไม้ของชาติออกเป็น 3 กรม โดยผลของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้น มีดังนี้

1) ด้านกำลังคน การขาดแคลนบุคลากร ทำให้เกิดการแบ่งแยกและยึดถือประโยชน์ของหน่วยงานของตนเองเป็นหลัก ทำให้ความรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวที่เคยมีมาก่อนลดลง นอกจากนี้การแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมและการวิ่งเต้นเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ มากขึ้น ส่งผลให้บุคลากรบางส่วน ขาดขวัญกำลังใจและความกระตือรือร้นในการทำงานลดลง

2) ด้านวัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ทำให้เกิดการแบ่งทรัพยากรต่างๆ ระหว่างหน่วยงานราชการในด้านต่างๆ มีงบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้การใช้ทรัพยากรถูกแบ่งแยกและเกิดความไม่พอเพียงด้านวัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ นอกจากนี้ยังขาดการเอาใจใส่ดูแลในการซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์ อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนในด้านหน้าที่และความรับผิดชอบบุคลากร

3) ด้านงบประมาณ ทำให้เกิดงานที่ซ้ำซ้อนกันมากขึ้น งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรของแต่ละกรมไม่เพียงพอและการดำเนินการไม่ทันเวลาที่กำหนด การเบิกจ่ายงบประมาณขาดความคล่องตัวทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ตามมา

4) ด้านการจัดการ ทำให้เกิดการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและจัดทำแผนดีขึ้นบ้างแต่ในด้านการปฏิบัติงานยังขาดความร่วมมือของบุคลากรระหว่างหน่วยงานด้านป่าไม้ด้วยกัน เนื่องจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งกระบวนการจัดหาทรัพยากร การติดตามการกำกับดูแล การปฏิบัติงานขาดความคล่องตัวและด้านความโปร่งใสลดลง

5) ด้านกฎหมายป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ กล่าวคือ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชรับผิดชอบจัดการพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และพื้นที่เขตอนุรักษ์ซึ่งคาบเกี่ยวกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรับผิดชอบโดยกรมป่าไม้ จึงทำให้เกิดปัญหา ทำให้มีอุปสรรคทำในการดำเนินงานด้านการจับกุม การร้องทุกข์ กล่าวโทษ ทำให้การบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น

6) ด้านผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงาน ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ การให้บริการแก่ประชาชนด้านงานป่าไม้มีความสับสน โดยเฉพาะการยุบเลิกหน่วยงานในภูมิภาค ประกอบกับประชาชนทั่วไปยังเข้าใจว่าบุคลากรทั้ง 3 กรม คือเจ้าหน้าที่ปิดความรับผิดชอบหรือมีการเอียงกันทำงาน

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคือทั้ง 6 ด้านดังกล่าวที่สำคัญ คือ การเร่งรัดให้มีการควมรวมทั้ง 3 กรมเข้าเป็นกรมป่าไม้ ดำเนินการจัดโครงสร้างการบริหารงานกรมป่าไม้ใหม่ให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ป่าไม้ที่เป็นอยู่ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการป่าไม้ให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านป่าไม้

สมชัย เพียรสถาพร (2542) ศึกษาการนำนโยบายการพัฒนาป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ไปปฏิบัติศึกษาเฉพาะกรณี สำนักงานป่าไม้เขตภาคเหนือ พบว่าการนำนโยบายของรัฐที่ประกาศใช้ไปปฏิบัติของส่วนราชการและแนวทางของหน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติเป็นหลัก การดำเนินการต่างๆ มีการละเลยเป้าหมายและวัตถุประสงค์แห่งนโยบายหลัก รวมทั้งไม่ได้มีการนำแนวทางแห่งนโยบายไป ปฏิบัติจริงจัง ซึ่งเป็นสาเหตุของความล้มเหลวแห่งนโยบายในที่สุด โดยได้เสนอให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญของกรมป่าไม้ ได้แก่

1) ปัญหาการบริหารราชการกรมป่าไม้ มีปัญหาในการบริหารจัดการองค์การเพื่อขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับการ ป่าไม้ ที่ทำให้เกิดผลกระทบกลายเป็นปัญหาป่าไม้ ซึ่งมีดังต่อไปนี้ (1) ระบบบริหารที่รวมศูนย์ขาดความเป็นเอกภาพ มีการรวมอำนาจการบริหาร

ไว้ที่ส่วนกลาง มีการตั้งหน่วยงานของส่วนกลางที่ซ้ำซ้อน ขาดความคล่องตัว (2) บทบาทไม่ชัดเจน ขาดคู่มือการปฏิบัติงาน เมื่อเกิดปัญหาเกิดขึ้นจึงไม่สามารถที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนและภาครัฐด้วย (3) มีปัญหาการบริหารงานบุคคลคล้ายกับกรมอื่นๆ เช่น การจัดอัตรากำลังและพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม รายได้น้อย การปฏิบัติไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป็นต้น

2) ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าเกิดจากสาเหตุหลายประการดังนี้ (1) ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ต้องการใช้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น แต่รัฐขาดการเตรียมแผนรองรับอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอจึงทำให้ต้องเข้าไปบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินอย่างกว้างขวาง (2) การย้ายถิ่นของประชากร ขาดมาตรการควบคุมการตั้งถิ่นฐานใหม่เป็นผลให้การบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินขยายกว้างขวางอย่างรวดเร็ว และเมื่อถูกจับกุมได้ก็มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากฝ่ายการเมือง และสามารถอยู่ทำกินต่อรวมทั้งสามารถบุกรุกป่าต่อได้ (3) ปัญหาชาวเขาทั้งภายในประเทศ ทั้งที่อพยพเคลื่อนย้ายมาจากต่างประเทศและชาวเขาที่เกิดมาภายในประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้น มีการขยายและเปลี่ยนที่ดินทำกินไปเรื่อยๆ จึงจำเป็นต้องแผ้วถางป่าในบริเวณภูเขาสูงซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร (4) การลักลอบตัดไม้ขนาดเล็กเพื่อใช้สอยในรูปของฟืนและถ่าน เพื่อการดำรงชีพ รวมทั้งป้อนอุตสาหกรรมหลายประเภท นับเป็นอันตรายที่ร้ายแรงแก่ป่าไม้เป็นอย่างมาก เพราะเป็นการตัดฟืน ไม้ขนาดเล็กซึ่งจะส่งผลให้บรรดาไม้หนุมที่จะเติบโตขึ้นเป็นไม้ใหญ่ถูกตัดฟันลงไปก่อนอย่างมาก สภาพป่าจึงเสื่อมโทรมลงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนไม้ใช้สอยเพิ่มมากขึ้น (5) การลักลอบตัดไม้เพื่อแปรรูปไม้เพื่อการค้า ประชากรเพิ่มขึ้นทำให้มีความต้องการใช้ไม้เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย รวมทั้งสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ จากไม้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เมื่อรัฐปิดป่าสัมปทาน พื้นที่ป่าไม้ได้ลดน้อยลงทำให้ไม้ขาดแคลนและมีราคาแพงขึ้นจึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบตัดฟันและแปรรูปไม้โดยทำกันเป็นอาชีพที่มีรายได้ดีคุ้มกับการเสี่ยงเพิ่มขึ้น

สมศรี ชาญชญานนท์ (2544) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ที่มีต่อนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พบว่า นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่จะดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติผู้บริหารกรมป่าไม้ควรจะได้รับความรู้ในเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพิ่มมากขึ้น ปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัญหาด้านการสื่อสาร ปัญหาแนวทางการกำหนดคนนโยบายป่าไม้ ปัญหากระบวนการการปรับปรุงตัวไม่ทันกับระบบเทคโนโลยี ส่วนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคือให้ความสำคัญในทุกด้านได้แก่ด้านบุคลากร ด้านภาคเอกชน ด้านงบประมาณ ด้านแผนงาน ด้านการประสานงาน ด้านการสื่อสาร ด้านการเครื่องมือ และเครื่องใช้ เป็นต้น ในส่วนของปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาตินั้น งานวิจัยนี้อธิบายว่าคุณลักษณะนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ควรได้รับการแก้ไข

ปรับปรุง โดยอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการจัดเรียงลำดับความสำคัญตามสถานการณ์ข้อความสั้น กระชับกว่าเดิม มีใจเนื้อหาแบบกว้างๆ ยกต่อกรณีความ เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายนโยบายอยู่ใน แนวทางเดียวกัน รายละเอียดควรเป็นมาตรการที่ทันสมัย สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ส่วนการปรับปรุงเนื้อหา นโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่นั้นควรกล่าวถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ อัตราส่วนร้อยละ (25 : 15) ควรปรับให้เป็นไปตาม ความเป็นจริงและสอดคล้องกับนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 กำหนดให้มีพื้นที่ ป่าไม้ร้อยละ 50 (ป่าอนุรักษ์ : ป่าเศรษฐกิจ เป็น 30 : 20) และระบุพื้นที่การแบ่งแนวเขต (Zoning) ตามนโยบายให้ชัดเจน สำหรับการดูแลป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ควรกำหนดระยะเวลา จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ก่อนหลังเพื่อ จัดทำ แนวเขตอนุรักษ์ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ที่มีความสำคัญที่มีความสำคัญที่สุดต้องดูแลรักษาไว้ให้ได้

2) การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและ เอกชน ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับท้องถิ่นรวมถึงด้านการทรัพยากรป่าไม้และ สิ่งแวดล้อม เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาระดับท้องถิ่น อุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้แทนชุมชน ผู้นำชุมชน องค์กรเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่น

3) กำหนดนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าให้เป็นรูปธรรมครบวงจรและมี ประสิทธิภาพ เช่น สนับสนุนแหล่งเงินทุน การจัดหาตลาดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้กับเอกชน ผู้ดำเนินการ เป็นต้น

4) กรณีการค้าระหว่างประเทศ ที่มีผลกระทบ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อต่อรองและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ประเทศไทยควรนำประเด็นนี้ มาเป็นโอกาสให้องค์กรเอกชน บริษัท ห้างหุ้นส่วนดำเนินกิจกรรมเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวด้วย

5) เรื่องอื่นๆ ได้แก่ การจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ระยะสั้น ควบคู่ไปกับ นโยบายการใช้ไม้จากป่าเศรษฐกิจ เพื่อสนองรายได้ให้กับประเทศ การนำแนวพระราชดำริของ ทุกพระองค์มากำหนดนโยบายโดยการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ประชาสัมพันธ์เร่งรัด ให้มีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีส่วนร่วมในการจัดทำปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้แก่ ผู้บริหาร กรมป่าไม้ ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญกรมป่าไม้ ผู้แทนกลุ่มบุคคล ประชาชน อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ นโยบายและแผน ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่ได้นำมาศึกษาเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นแนวการศึกษาทางเบื้องต้นที่ได้ สะท้อนแนวคิด ปัญหาทาง แนวนโยบายตลอดทั้งการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่หลากหลายแตกต่างกัน ซึ่งล้วนเป็นผลที่เกิดมาจากแนวทางการดำเนินนโยบายแห่งรัฐ โดยงานวิจัยที่ได้นำมากล่าวมานี้

แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของนโยบายด้านป่าไม้ตั้งแต่ในอดีตที่ดำเนินดำเนินควบคู่มาแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ สภาพปัญหาและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนรวมทั้งหน่วยงานของรัฐเอง อันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องของอำนาจทางการเมืองที่ขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงผลประโยชน์ที่มาจากทรัพยากรป่าไม้ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชนและสังคมผ่านทางนโยบายและกฎหมายที่รัฐได้กำหนดขึ้น ซึ่งแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐได้สะท้อนแนวคิด การกำหนดบทบาท สิทธิ อำนาจและผลประโยชน์แห่งรัฐ ไว้ที่กลุ่มผลประโยชน์เพียงบางกลุ่มผ่านกระบวนการทางการเมืองในแต่ละยุคจึงส่งผลให้แนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการตรวจเอกสาร งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้หลายตัวแบบซึ่งต่างก็มีเงื่อนไขและปฏิสัมพันธ์กัน มาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยอันจะนำไปสู่การปฏิรูปเพื่อให้ได้นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสถานการณ์ป่าไม้ ในส่วนที่กรมป่าไม้รับผิดชอบอยู่ปัจจุบัน ดังนี้

2.5.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปและก่อให้เกิดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่เหมาะสม จำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่

2.5.1.1 การปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้

2.5.1.2 การปฏิรูปโครงสร้างองค์การบริหารงานป่าไม้

2.5.1.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

2.5.1.4 ระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนมาใช้ในการกำหนดนโยบาย สำหรับรายละเอียดของปัจจัยที่นำมากำหนดเป็นตัวแปรต้นและตัวแบบที่นำมาอธิบาย มีดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยการปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้

ในการพิจารณาเลือกปัจจัยนี้มาเป็นตัวแปรต้น เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ที่ใช้บังคับและใช้ในการปฏิบัติอยู่จนถึงในปัจจุบันนั้นส่วนใหญ่ค่อนข้างเก่า ไม่ทันสมัย (วัฒนา แก้วกำเนิด, 2538; กรมป่าไม้, 2539 และชนתר ปีเลียน, 2547) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำไปบังคับใช้หรือนำไปปฏิบัติ

ในการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติ ดังนั้นเมื่อจะปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อให้ได้นโยบายป่าไม้ที่ดีและมีความเหมาะสมนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องควบคู่กันไป สำหรับในการอธิบายปัจจัยการปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) มาอธิบายเนื่องจากกระบวนการกำหนด ปรับปรุง แก้ไขหรือปฏิรูปเกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ล้วนเกี่ยวข้องกับและเป็นหน้าที่ของสถาบันที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดกฎหมายและกฎ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งสถาบันเหล่านี้ได้แก่ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับการร้องขอ หรือการเสนอจากข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่เหมาะสมของปัจจัยเหล่านี้ จากนั้นฝ่ายบริหารอาจจะดำเนินการโดยตรงหรือจะมอบอำนาจแต่งตั้งให้คณะกรรมการหรือคณะทำงานเป็นผู้พิจารณากร่างกฎหมายหรือกฎ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ ดังกล่าวแล้วเสนอฝ่ายบริหารพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภา ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดกฎหมายโดยตรงดำเนินการตามกระบวนการต่อไป ซึ่งกระบวนการปฏิรูปกฎหมายหรือกฎระเบียบเหล่านี้ล้วนเป็นผลผลิตของสถาบันต่างๆ ดังกล่าวตามแนวทางของตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ที่กำหนดไว้ (จุมพล นิมพานิช, 2552: 151-152)

2) ปัจจัยการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรการบริหารงานป่าไม้

ในการพิจารณาเลือกปัจจัยนี้มาเป็นตัวแปรต้น เนื่องจากโครงสร้างองค์กรการบริหารงานป่าไม้ของประเทศยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอต่อการนํานโยบายและกฎหมายหรือกฎ ระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการป่าไม้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระยะที่ผ่านมา แม้จะมีการการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรการบริหารงานป่าไม้ได้แก่ กรมป่าไม้หลายครั้ง (นิวัติ เรืองพานิช, 2548) แม้กระทั่งการปรับปรุงโครงสร้างกรมป่าไม้ครั้งล่าสุดจากการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. 2545 ก็มีปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของการจัดโครงสร้างองค์กรก่อให้เกิดเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการป่าไม้ ดังนั้นการจะปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อให้ได้นโยบายป่าไม้ที่ดีและมีความเหมาะสมนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปโครงสร้างองค์กรการบริหารงานป่าไม้ให้สอดคล้องกับทั้งการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติและการปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ซึ่งดำเนินการควบคู่กันไปแล้ว โดยในการนำตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาอธิบายเนื่องจากปฏิรูปหรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรล้วนต้องผ่านกระบวนการทางการเมืองเป็นตัวขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลง ด้วยการเสนอหรือเรียกร้องผ่านรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งผลการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรหากจำเป็นจะต้องมีการปรับแก้

กฎหมายด้วย ฝ่ายบริหารก็จะต้องดำเนินการเสนอเข้าพิจารณาตามกระบวนการกำหนดหรือปรับแก้กฎหมายของรัฐสภา ซึ่งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับการเมือง จึงได้นำตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาใช้ในการอธิบาย

3) ปัจจัยการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

ในการพิจารณาเลือกปัจจัยนี้มาเป็นตัวแปรต้น เนื่องจากการบริหารงานป่าไม้ของประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายรัฐเป็นหลัก แต่ก็ยังไม่บรรลุผลตามเป้าหมายและก่อให้เกิดความขัดแย้งในการผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญของการป่าไม้ไปปฏิบัติ (นิคม พุทธา, 2542 : 85) การขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ จึงทำให้การบริหารงานป่าไม้ยังไม่ประสบความสำเร็จ (ดุสิต เวชกิจ และคณะ, 2549) จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายป่าไม้ในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่บรรลุผล ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานป่าไม้ของประเทศจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะมีส่วนผลักดันให้นโยบายป่าไม้ที่กำหนดขึ้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำเอาแนวคิดการการบริหารจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วมที่ดำเนินการได้เหมาะสม เช่น การจัดการป่าไม้โดยองค์กรชุมชนในรูปแบบป่าชุมชน เป็นต้น มาปรับใช้เป็นแนวทางดำเนินการรวมทั้งการประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมในพื้นที่ป่าไม้แต่ละแห่งทั่วประเทศ

4) ปัจจัยการนำระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนมาใช้ในการกำหนดนโยบาย

เป็นที่ทราบกันดีว่าการป่าไม้ของไทยตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันล้วนเกี่ยวข้องกับการเมืองที่อยู่ในฝ่ายบริหารมากำกับ ควบคุมผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารองค์กรที่เกี่ยวกับการป่าไม้ หรือการดำเนินการใดก็ตามที่เกี่ยวกับการป่าไม้ล้วนอยู่ในอำนาจนักการเมือง (นพ นรนารถ, 2532 : 118 - 132) ในการจะกำหนดนโยบายให้ดีและมีความเหมาะสมนั้น ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากฝ่ายการเมืองได้ตั้งแต่ต้นน้ำยันปลายน้ำของการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการนำระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนมาใช้ในการกำหนดนโยบายจึงถูกกำหนดให้เป็นปัจจัยที่ถือว่าสำคัญที่สุดในบรรดาปัจจัยที่กำหนดมาทั้ง 4 ปัจจัยดังกล่าว ส่วนตัวแบบที่นำมาใช้อธิบายเนื่องจากเป็นเรื่องของการเมืองโดยตรงจึงได้กำหนดเอาตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาใช้ในการอธิบายปัจจัยนี้

2.5.2 ตัวแปรตามหรือผลผลิตนโยบาย หมายถึง สิ่งที่ระบบได้ตัดสินใจและดำเนินการ แล้วก่อให้เกิดผลผลิตซึ่งก็คือนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่เหมาะสม ได้แก่

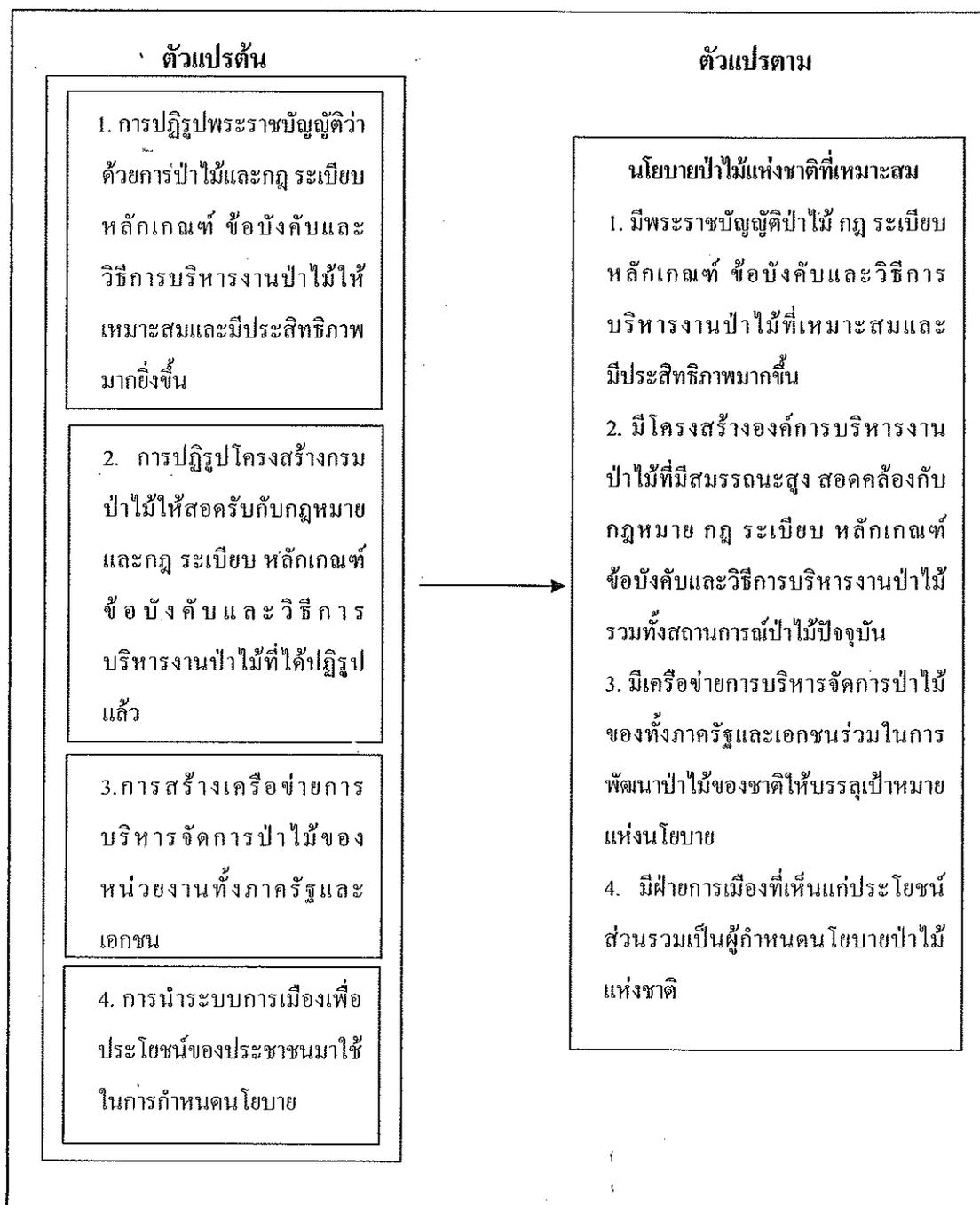
2.5.2.1 มีพระราชบัญญัติป่าไม้ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการ บริหารงานป่าไม้ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.5.2.2 มีโครงสร้างองค์การบริหารงานป่าไม้ที่มีสมรรถนะสูงสุดคล้องกับ กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้รวมทั้งสถานการณ์ป่าไม้ ปัจจุบัน

2.5.2.3 มีเครือข่ายการบริหารจัดการป่าไม้ของทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมในการ พัฒนาป่าไม้ของชาติให้บรรลุเป้าหมายแห่งนโยบาย

2.5.2.4 มีฝ่ายการเมืองที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นผู้กำหนดนโยบายป่าไม้ แห่งชาติ

รายละเอียดของกรอบแนวคิดการวิจัย ดังปรากฏตามภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

นโยบายและปัญหาที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

ในบทนี้ได้นำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งปฐมภูมิ (Primary Source) และแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Source) ในการทำความเข้าใจถึงแนวนโยบายรัฐ ประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการป่าไม้ที่ผ่านมา โดยพิจารณาถึงที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ซึ่งสะท้อนผ่านกระบวนการพัฒนา จากลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับสถานการณ์ป่าไม้ ประวัติศาสตร์ รวมถึงกฎหมายป่าไม้ที่ได้มีการประกาศใช้เพื่อควบคุมการดำเนินการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับทรัพยากรป่าไม้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน สำหรับในส่วนของบทนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของนโยบายรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย นับตั้งแต่ช่วงเริ่มตั้งกรมป่าไม้ขึ้นใน พ.ศ. 2439 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

3.1 นโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

3.1.1 ช่วงตั้งกรมป่าไม้ถึงเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1.2 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึงเริ่มนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

3.1.3 ช่วงนโยบายป่าไม้แห่งชาติถึงปัจจุบัน

3.2 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

3.2.1 ปัญหาป่าไม้ที่เกิดจากนโยบายแห่งรัฐ

3.2.2 ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

3.2.3 ปัญหากฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้

3.2.4 ปัญหาโครงสร้างองค์การบริหารงานป่าไม้

3.2.5 ปัญหาการบริหารจัดการป่าไม้

3.1 นโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

นโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของประเทศไทยในอดีตไม่ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจากประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยาเป็นต้นมา ราษฎรผู้บุกเบิกแผ้วถางป่า นอกจากจะได้รับการกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ยังได้รับบำเหน็จรางวัลในฐานะผู้บุกเบิก

หักล้างถ่วงพงอีกด้วย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสังคมต้องการที่ดินเพื่อใช้ไปทำการเกษตรในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ยังมีอยู่เป็นจำนวนมากจนถึงช่วงรัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 เป็นยุคล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ประเทศไทยต้องมีการปรับตัวเพื่อการประสานประโยชน์และเอาตัวรอดต่อการบุกกรรณ จึงได้เริ่มมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้มีการสัมปทานการทำไม้สักและไม้ประเภทต่างๆ เพื่อส่งขายให้กับประเทศตะวันตกที่เป็นนักล่าอาณานิคมเหล่านั้น (เอนก นาคะบุตร, 2536 : 2) มีการให้ทำสัมปทานป่าไม้โดยเจ้าผู้ครองนครแถบเหนือแต่ละแห่งเป็นผู้อนุญาตให้สัมปทานทำป่าไม้ทั้งแก่พ่อค้าพื้นเมืองและบริษัทอังกฤษ โดยเฉพาะไม้สัก เพื่อการแลกกับรายได้และเงินตราต่างประเทศ โดยวิธีการทำไม้สักในภาคเหนือเริ่มจากผู้ประสงค์จะทำไม้ต้องขออนุญาตจากเจ้าผู้ครองนครซึ่งเป็นเจ้าของป่าเสียก่อน ซึ่งเจ้าของป่าไม้สักในขณะนั้นที่สำคัญได้แก่เจ้าผู้ครองนครเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่และน่าน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจะทำการตัดฟันไม้เล็กไม้ใหญ่ได้ทั้งสิ้น โดยจ่ายเงินตามจำนวนต้นสักที่ตัดฟันลงเรียกว่า “ค่าตอ” โดยไม่มีการกำหนดขนาดและจำนวนไม้ที่จะตัด ไม่มีการบำรุงป่าและการควบคุมทางวิชาการป่าไม้แต่อย่างใด เหตุการณ์ดำเนินไปเช่นนี้มาช้านาน กอปรกับการอนุญาตให้ทำไม้ของเจ้าผู้ครองนครมิได้เป็นไปอย่างตรงไปตรงมาแต่กลับหวังประโยชน์ทางด้านเงินทองมากเกินไป เช่น แม้มีการอนุญาตทำไม้แล้วแต่หากมีรายใหม่ที่ให้เงินสูงกว่าก็จะอนุญาตให้รายใหม่นั้น ป่าหลายแห่งจึงได้รับอนุญาตซ้ำซ้อนกันนำไปสู่การเกิดกรณีพิพาทระหว่างผู้ขอทำไม้กับเจ้าผู้ครองนครที่เป็นเจ้าของป่าอยู่เสมอ รวมทั้งการตัดทำไม้ในช่วงนั้นไม่เป็นระบบแต่ทำตามความต้องการ (นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 71 - 77) จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเกิดการปฏิรูปการด้านจัดการป่าไม้ครั้งสำคัญกล่าวคือ ทรงตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2439 เพื่อเป็นศูนย์กลางอำนาจของรัฐในการจัดการป่าไม้แต่เพียงผู้เดียว มุ่งจะยุติข้อพิพาทในการแย่งชิงผลประโยชน์จากป่า โดยได้มีการกำหนดแนวทางการจัดการป่าไม้ไว้ตามข้อเสนอการจัดการป่าไม้ของ มร. เอช. สเลด (Mr. H. Slade) ซึ่งเป็นอธิบดีกรมป่าไม้คนแรกของประเทศไทย (กรมป่าไม้, ม.ป.ป. : 1) ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและทำความเข้าใจนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้ของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้แบ่งเป็นช่วงในการศึกษา ดังต่อไปนี้

3.1.1 ช่วงตั้งกรมป่าไม้ถึงเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ช่วงสถาปนากกรมป่าไม้ขึ้นใน พ.ศ. 2439 ได้มีการกำหนดแนวทางการจัดการป่าไม้ตามข้อเสนอของ มร. เอช. สเลด (กรมป่าไม้, ม.ป.ป. : 1 - 24) ซึ่งถือได้ว่าเป็นนโยบายการจัดการป่าไม้ของประเทศที่เป็นทางการครั้งแรกที่มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการทำไม้และกำหนดรอบตัดฟันไม้ไว้ในขณะนั้นพื้นที่ป่ายังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่มาก จากที่เคยให้สัมปทานป่าไม้กรมป่าไม้ได้ก้าวเข้าสู่การทำไม้เองในลักษณะรัฐพาณิชย์และได้มีการเฟื่องฟูสัมปทานป่าไม้สักที่ให้แก่บริษัท

ชาวอังกฤษแล้วตั้งบริษัทไม้ไทยดำเนินการแทน นับแต่นั้นมารัฐให้มีการสัมปทานการตัดไม้ อย่างถูกต้องตามกฎหมายก็เกิดขึ้นเรื่อยมา ใน พ.ศ. 2439 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยไม้ซุง พระราชบัญญัติรักษาต้นสัก พุทธศักราช 2440 ที่ระบุดังกล่าวให้ผู้ตัดไม้สักต้องขออนุญาตจากรัฐบาล พ.ศ. 2445 มีการประกาศออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์เอกชนแบบ ตะวันตกมาใช้อย่างเป็นทางการ ใน พ.ศ. 2456 ได้ตราพระราชบัญญัติรักษาป่า ซึ่งมีสาระสำคัญบาง ประการ คือการห้ามราษฎรต่างป่าหรือป่าดิบเพื่อการทำไร่ข้าว แต่ราษฎรสามารถตัดไม้ไม่มีราคา เพื่อปลูกสร้างบ้านหรือเพื่อใช้ในกิจการการกุศล พ.ศ. 2481 มีการออกพระราชบัญญัติสงวนและ คัดค้านป่ามาใช้ โดยหวงห้ามที่ดินในเขตป่าให้เป็นของรัฐจวบจนใน พ.ศ. 2484 จึงได้มีการยกเลิก กฎหมายดังกล่าวและยกเลิกกฎหมายการสัมปทานทั้งหมด แล้วออกกฎหมายที่รวบอำนาจ โดยใช้ กรอบของแนวคิดระบบกรรมสิทธิ์รัฐและกรรมสิทธิ์เอกชนแบบตะวันตกมาไว้ที่กฎหมายฉบับเดียว คือ การออกพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ที่ได้นำเอาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินมาถือเป็น ทรัพยากรเดียวกัน โดยสาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 นี้จะครอบคลุม (1) การขออนุญาต (2) การสัมปทาน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกโจมตีในเวลาต่อมาว่าทำให้เกิดการ ทำลายป่าไม้และปัญหาเรื่องที่ดินมากที่สุด (เสน่ห์ จามริกและคณะ, 2536 : 103)

แม้ว่าจะมีกฎหมายบังคับใช้รวมถึงกรมป่าไม้ได้นำหลักวิชาการทำไม้เข้ามา ใช้ในการจัดการป่าไม้ ซึ่งขณะนั้นมีการควบคุมการตัดฟันไม้ให้มีจำนวนพอเหมาะหลีกเลี่ยง การตัดฟันไม้ที่ยังไม่ได้ขนาดและกำหนดให้มีการตัดฟันไม้เป็นแปลงหมุนเวียนกันไป โดยมี จุดมุ่งหมายให้ป่าอำนวยประโยชน์ให้มี “ไม้ให้ตัดฟันเพื่อการใช้สอยอย่างต่อเนื่องยั่งยืน” (Sustainable Logging) ไม่มีวันสิ้นสุดรวมทั้งให้มีการปลูกป่าทดแทนในเงื่อนใจของการสัมปทาน แต่โดยข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ป่าไม้ในประเทศไทยถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก การตัดไม้ ก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการที่กำหนดไว้ (อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 166) ในส่วนของ การปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนใจการให้สัมปทานก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังจะเห็นได้จาก มีการปลูกป่าทดแทนเพียง 53,000 ไร่ในช่วง พ.ศ. 2449 - 2503 (ภาคผนวก ก) และแม้จะมีบทลงโทษ ที่กำหนดไว้สำหรับผู้ที่ไม่ทำตามเงื่อนใจแต่ก็ไม่หนักและไม่ชัดเจน

3.1.2 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึงเริ่มนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

การศึกษาแนวนโยบายเกี่ยวกับการป่าไม้ในช่วงนี้ แบ่งออกเป็นช่วงย่อยๆ ได้ดังนี้

3.1.2.1 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1

(พ.ศ. 2504 - 2509) ใน พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นยุคการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ผลักดันให้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเป็น แนวทางในการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยและการจัดการป่าไม้ก็ถูกกำหนดให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้ประกาศกำหนดให้กรมป่าไม้ กรมที่ดินและกรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจำแนกที่ดินทั่วประเทศ เป้าหมาย คือการสงวนป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติ จำนวน 156 ล้านไร่หรือร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ การดำเนินนโยบายดังกล่าว กรมป่าไม้ได้ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกที่ดิน เพื่อดำเนินการสำรวจจำแนกที่ดินให้สามารถกำหนดแยกพื้นที่ทำเกษตรกรรมและอื่นๆ ออกจากเขตป่าสงวนคุ้มครองได้อย่างชัดเจนเพื่อรองรับการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในอนาคต (นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 99) และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ซึ่งการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนกระทำโดยรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและการดำเนินการใดๆ ในพื้นที่ป่าสงวนต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ซึ่งสาระของกฎหมายทั้งสองฉบับคือป้องกันที่ดินในเขตป่าไม้ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปในพื้นที่ของรัฐ (กรมป่าไม้, 2539 : 23) แม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้เป็นสมบัติของชาติร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศในขณะนั้น แต่ผลที่เกิดขึ้นคือพื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 43.21 หรือประมาณ 221,707.00 ตารางกิโลเมตรใน พ.ศ. 2516 (กรมป่าไม้, 2551 : 17)

3.1.2.2 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามข้อเสนอของกรมป่าไม้ในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2510 อนุญาตให้ทำไม้ป่าเลนด้วยการให้สัมปทานระยะยาว 15 ปี ด้วยวิธีการประมูลแทนการอนุญาตเป็นรายย่อยหรืออนุญาตผูกขาด โดยให้เฉพาะคนที่อยู่ในท้องที่ พร้อมทั้งตั้งหน่วยป่าเลนขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการทำสัมปทานและช่วยให้สามารถทำการควบคุมทำไม้ป่าเลนได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้ทำป่าบกหรือป่าไม้กระยาเลยในลักษณะเดียวกับป่าเลน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510) นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2511 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511 อนุมัติให้สัมปทานการทำไม้กระยาเลยระยะยาว 30 ปี ในปีนี้สัมปทานป่าไม้สักตามโครงการรอบตัดฟัน 30 ปี ตอนที่ 2 ได้สิ้นสุดลงประกอบกับรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการทำไม้กระยาเลย (ป่าบก) โดยจะให้สัมปทานระยะยาว 30 ปี การทำไม้สักและไม้กระยาเลยในภาคเหนือจึงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน การจัดการป่าไม้สักจะใช้รอบตัดฟัน 30 ปี แบ่งออกเป็น 10 ตอนๆ ละ 3 แปลง ให้ทำไม้ปีละแปลงโดยใช้ระบบวนวัฒนวิธีแบบเลือกตัด โดยพ.ศ. 2514 มีการทำไม้ในป่าเลนในท้องที่ 1 จังหวัด มีจำนวนสัมปทานรวม 299 ป่า มีกำลังผลิตประมาณ 763,000 ลูกบาศก์เมตรสามารถทำไม้ออกประมาณ 625,000 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งแสดงว่าป่าเลนในขณะนั้นยังคงอุดมสมบูรณ์แต่มีการทำไม้ต่ำกว่ากำลังผลิตของป่า ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้ผ่อนปรนการเข้าทำประโยชน์ของประชาชนในเขตป่าไม้ด้วยการให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ป่าไม้หรือที่สงวนหวงห้ามราษฎรบุกรุกทำกินและพิจารณาเพิกถอนการสงวนในบริเวณที่เหมาะสม

สำหรับใช้ทำการเกษตรเพื่อออกเอกสารสิทธิ์ให้ราษฎรทำกินต่อไป ส่วนพื้นที่ที่จำเป็นไม่ควร
ถอนการสงวนก็ได้ผ่อนผันให้ราษฎรเช่าทำกินต่อไปได้ โดยมีการควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหาย
แก่พื้นที่ป่ามากขึ้น (กรมป่าไม้, 2528 : 34)

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 2 นี้ นโยบายของรัฐยังเน้นการทำไม้โดยการให้สัมปทานไม้ ซึ่งนอกจากทำไม้สัก
และไม้กระยาเลยแล้วยังเพิ่มด้วยการทำไม้ป่าเลนขึ้นอีกรวมถึงมีการอนุญาตและผ่อนผันให้ราษฎร
เข้าบุกรุกป่าสงวน ทำให้พื้นที่ป่าไม้มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ

3.1.2.3 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3
(พ.ศ. 2515 - 2519) มีเหตุการณ์ที่สำคัญ คือ มีการให้สัมปทานแก่บริษัทป่าไม้ประจำจังหวัดหรือ
บริษัทจังหวัดทำไม้รวม 194 สัมปทาน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ 6 สัมปทาน องค์การสงเคราะห์
ทหารผ่านศึก 2 สัมปทาน บริษัทสงเคราะห์สหായร่วมรบและเอกชนอีกรายละ 1 สัมปทานรวมเป็น
204 สัมปทาน ในช่วงนั้น มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งห้ามจับกุมผู้บุกรุกทำลายป่า
ส่งผลให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศได้ถูกประชาชนเข้ายึดและครอบครองไปทั่ว ทำให้เนื้อที่ป่าลดลง
จากร้อยละ 53 ในระยะที่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 มาเหลือร้อยละ 43.21 ใน พ.ศ. 2516
(กรมป่าไม้, 2551 : 17) จึงได้มีนโยบายให้มีการพัฒนาสังคมควบคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและ
กำหนดเป้าหมายสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้นว่าการปลูกสร้างสวนป่าไม้สัก
ปีละ 20,000 ไร่ สวนป่าไม้กระยาเลยปีละ 10,000 ไร่ เพื่อเป็นการสงวนป่าไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจ
และเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารทั่วประเทศ โดยมีการรณรงค์ขอความร่วมมือจากประชาชนใน
การปลูกป่า มีการตั้งหน่วยรักษาป่าเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า รวมทั้งได้
กำหนดพื้นที่ป่าสงวนเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกร้อยกว่าป่า ดำเนินการตั้งอุทยานแห่งชาติอีกหลายแห่ง
เช่น อุทยานแห่งชาติน้ำหนาว อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ อุทยานแห่งชาติภูพาน กำหนด
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูเขียว
รวมทั้งมีการปลูกสร้างสวนป่าอีกเกือบแสนไร่ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515)

หลังเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เศรษฐกิจ
ทุนนิยมของไทยเปลี่ยนจากทุนนิยมขุนนางมาเป็นทุนนิยมที่นักธุรกิจธนาคารเข้ามามีบทบาทโดยตรง
มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงประสิทธิภาพและความเป็นธรรมมากขึ้น กลุ่มการเมืองในช่วงนี้มีนโยบาย
ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลหันมาใช้นโยบายผสมผสานระหว่าง
แนวทางของการอนุรักษ์กับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน มีการจัดระบบการถือครองที่ดิน
ควบคู่ไปกับนโยบายด้านการป่าไม้ โดยให้เร่งดำเนินการให้เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน
ของตนเอง กับทั้งป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเพื่อป้องกันไม่ให้

กลายเป็นผู้ไร่ที่ทำกินและบุกรุกพื้นที่ป่าไม้แสวงหาที่ทำกินใหม่อีก รวมทั้งตราพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อป้องกันปัญหาบุกรุกที่ดินทำกินและปัญหา การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะของรัฐ ทำให้ราษฎรต้องการมีที่ดินไว้ในครอบครองเพื่อ รอคารรับรองสิทธิจากรัฐบาล อัตราการบุกรุกป่าไม้จึงเพิ่มขึ้นอีกดังจะให้เห็นได้จากเนื้อที่ป่าไม้ ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 38.67 ใน พ.ศ. 2519 (กรมป่าไม้, 2551 : 17)

ทิศทางการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในลักษณะดังกล่าว ได้สะท้อน มุมมองหรือทัศนคติของผู้บริหารประเทศที่มีต่อพื้นที่ป่าไม้ จากที่เคยให้ความสำคัญกับป่าไม้ เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารมาเป็นบริเวณที่ควรสงวนไว้เพื่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เกื้อกูล ประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยรวมและการเป็นแหล่งผลิตไม้เพื่อส่งออกเป็นรายได้ของประเทศนั้น เปลี่ยนมาเป็นการให้พื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่รองรับการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎร มีการเพิกถอน สภาพป่าเพื่อนำไปจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรและหลายพื้นที่ได้ถูกกำหนดให้อนุญาตให้ราษฎร เข้าทำกินในพื้นที่ป่าไม้ได้ รวมทั้งการจัดพื้นที่ป่ารองรับผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้าง สาธารณูปโภคของรัฐ อาทิ ทางหลวงยกระดับ อ่างเก็บน้ำ และพื้นที่ป่าไม้ตามแนวชายแดน ซึ่ง ได้ กันไว้เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงของประเทศ (นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 78 - 93)

ใน พ.ศ. 2518 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอแผนงานจัดที่ดิน ให้แก่ราษฎรในรูปแบบหมู่บ้านป่าไม้ ตามหลักการของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2518 เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาราษฎรบุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นเหตุให้พื้นที่ ป่าเสื่อมโทรม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2518 : 1 - 5) ทั้งนี้ได้มอบหมายให้กรมป่าไม้เข้าไป ดำเนินการช่วยเหลือราษฎร โดยการรวบรวมราษฎรที่บุกรุกกระจายอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้มา อยู่รวมกันเป็นหมวดหมู่ นอกเขตต้นน้ำลำธาร จากนั้นจึงช่วยเหลือในด้านการจัดสร้างสิ่งจำเป็นขั้น พื้นฐานตลอดจนสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ เช่น ตัดถนนหนทาง จัดแบ่งแปลงที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จัดหาแหล่งน้ำ สร้างโรงเรียน สถานีอนามัย ส่งเสริมการเกษตรและการตลาด เป็นต้น ในการ ดำเนินการดังกล่าวได้กำหนดให้พื้นที่ทำกินและอยู่อาศัย ไม่เกินครอบครัวละ 15 ไร่ โดยมีให้ กรรมสิทธิ์แต่ให้สิทธิการครอบครองตกทอดถึงทายาทโดยทางธรรมได้และเพื่อช่วยเหลือราษฎรใน หมู่บ้านป่าไม้ให้มีรายได้เสริมในระหว่างการจัดตั้งตัวนอกเหนือจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ปกติ จึงได้กำหนดจ้างแรงงานจากราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ ในกิจกรรมปลูกฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าเสื่อม โทรม ส่วนที่เหลือจากการจัดให้ราษฎรตามสภาพ ของหมู่บ้านป่าไม้ โครงการจัดหมู่บ้านป่าไม้ของ กรมป่าไม้ดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้ โครงการพัฒนาพื้นที่ตามพระราชดำริและโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงของกองทัพภาค (วินัย โสมณวัตร, 2530 : 8 - 9) ผลการจัดหมู่บ้านป่าไม้ในช่วง พ.ศ. 2518 - 2527 มีจำนวนทั้งสิ้น 77

โครงการ 144 หมู่บ้าน โดยมีโครงการที่ดำเนินการประสบความสำเร็จ จำนวน 8 โครงการ รวม 14 หมู่บ้าน และอยู่ระหว่างดำเนินการ 69 โครงการ 130 หมู่บ้าน สามารถจัดที่ดินให้ราษฎรรวม 23,129 ครอบครัว รวมเนื้อที่ 199,043.50 ไร่ (กรมป่าไม้, 2528 : 25 - 30)

ปีสุดท้ายของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พื้นที่ป่ายังลดลงอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลได้วางมาตรการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การควบคุม การแปรรูปไม้ รวมทั้งจัดหาอาชีพทดแทนแก่ราษฎรที่ทำไร่เลื่อนลอยและที่บุกรุกป่าเป็นที่ทำมาหากิน ได้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ให้รัฐปล่อยทางอากาศในการสำรวจที่ดินและเอกสารสิทธิ น.ส.3 อันเป็นที่มาของปัญหาการออกเอกสารทับซ้อนกับการครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ (โสภณ ชมชาญ, 2554 : 13 - 33)

3.1.2.4 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) มีแนวนโยบายและแนวการจัดการป่าไม้ที่สำคัญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติตั้งคณะกรรมการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าของชาติใน พ.ศ. 2520 และได้ตั้งคณะกรรมการ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำไม้เพื่อให้มีการใช้ตามความต้องการทางเศรษฐกิจในระยะยาว ใน พ.ศ. 2521 ต่อมาลดการทำไม้จากป่าสัมปทานลงร้อยละ 50 ด้วยการปิดป่าโครงการจำนวน 341 ป่า เนื้อที่ 122,827 ตารางกิโลเมตร เพิ่มเป้าหมายการปลูกป่าจาก 500,000 ไร่เป็น 1,000,000 ไร่ เพื่อเก็บรักษาไว้เป็นป่าต้นน้ำลำธาร จัดเป็นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งเพื่อความปลอดภัยของชาติจากคอมมิวนิสต์ซึ่งอยู่ในช่วงที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาใน พ.ศ. 2523 ได้ตั้งอนุกรรมการบริหารศูนย์เฉพาะกิจเพื่อป้องกัน และปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าแห่งชาติ ส่วนในช่วง พ.ศ. 2523 - 2524 ได้มีการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 24 แห่ง จากจำนวนที่มีอยู่ทั้งหมด 40 แห่ง ในขณะนั้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2520)

ในช่วงนี้เป็นช่วงที่ป่าไม้ได้ถูกทำลายอย่างหนักส่งผลให้ผลิตผลจากป่าลดลง รายได้ของรัฐที่ได้มาจากป่าลดลงโดยประเทศไทยได้เปลี่ยนสถานะจากประเทศผู้ส่งออกไม้มาเป็นผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์จากไม้และของป่าโดยใน พ.ศ. 2524 ประเทศไทยได้นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศ ได้แก่ ไม้ซุง 584,400 ลูกบาศก์เมตร ไม้พื้น 780 ตันและถ่าน 2,640 ตัน นอกจากนี้ รัฐบาลได้เพิ่มความเด็ดขาดในการใช้มาตรการรุนแรงต่อผู้ตัดไม้ทำลายป่า ด้วยการใช้อำนาจตามความในมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติป่าไม้และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เพิ่มความเข้มงวดกับผู้รับสัมปทานทำป่าไม้เพื่อระงับการต่ออายุสัมปทานจนกว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีใหม่ และในช่วงต้นพ.ศ. 2524 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จเข้าร่วมสัมมนา

เรื่องการเกษตรภาคเหนือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่และมีพระราชดำริในเรื่องสิทธิการทำกินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (สทก.) ของกรมป่าไม้ในระยะต่อมา (นิวัติ เรื่องพานิช, 2548 : 99)

3.1.2.5 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) เฉพาะนโยบายที่เกิดขึ้นก่อนประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีดังนี้

ใน พ.ศ. 2525 เกิดวิกฤติราคาน้ำมันที่พุ่งสูงขึ้นซึ่งรัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยมุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2524) เช่น การร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยจัดทำแผนควบคุมไฟป่า โดยตั้งศูนย์ควบคุมไฟป่าขึ้นในภาคเหนือและประจำป่าไม้เขตที่มีปัญหาไฟป่ารุนแรง ส่วนการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเข้าครอบครองที่ทำกินของราษฎรนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2527 จําแนกกลุ่มราษฎรเพื่อกำหนดแนวทางแก้ปัญหาราษฎรเข้าครอบครองอยู่อาศัยและทำกินตั้งหลักแหล่งเป็นชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติจนป่าเสื่อมสภาพและไม่อาจฟื้นฟูให้กลับคืนสภาพป่าไม้ได้อีก ทั้งยังให้ความช่วยเหลือด้วยมาตรการที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหา เช่น หากเป็นชุมชนที่เข้าไปตั้งถิ่นฐานในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน พ.ศ. 2510 ก็ให้เพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติและให้ราษฎรได้รับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เป็นต้น ทำให้มีความชัดเจนมากขึ้นในขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้และสิทธิการครอบครองที่ดินทำกินของราษฎร (กรมป่าไม้, 2547 : 2)

3.1.3 ช่วงนโยบายป่าไม้แห่งชาติถึงปัจจุบัน

3.1.3.1 นโยบายป่าไม้ในช่วงเริ่มกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 - 2529

จากการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในอดีตที่ได้มุ่งเน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์เพื่อทำรายได้เข้าประเทศในรูปแบบต่างๆ เป็นหลัก ทำให้มีการตัดฟันป่าไม้จนเกินกำลังการผลิตตามธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น โดยตลอดช่วงสองทศวรรษแรกของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าเกินกว่าที่ทางราชการจะดูแลป้องกันได้อย่างทั่วถึงจนใน พ.ศ. 2528 พื้นที่ป่าไม้ได้ลดลงอย่างรวดเร็วจนเหลือเพียงประมาณร้อยละ 29.40 หรือประมาณ 150,866 ตารางกิโลเมตร (กรมป่าไม้, 2551 : 17) รายได้ของรัฐบาลจากการที่เคยส่งไม้เป็นสินค้าออก ที่สำคัญลดลงพร้อมๆ กับการเปลี่ยนสถานะกลายเป็นประเทศผู้นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ จากต่างประเทศ รัฐโดยกรมป่าไม้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในกิจกรรมการป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติ ทั้งที่ก่อนหน้านี้กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่ทำรายได้จำนวนมากให้กับประเทศ ด้วยสถานการณ์และกระแสกดดันต่างๆ ทางด้านป่าไม้ รัฐบาลได้พยายามแสวงหาแนวทาง

ต่างๆ ในการมุ่งแก้ไขปัญหาป่าไม้ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการวางมาตรการและหลักค้ำนโยบายที่สำคัญๆ ออกมาบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง หนึ่งในบรรดาหลากหลายแนวทางเหล่านั้นคือ รัฐได้มีการประกาศใช้นโยบายการป่าไม้แห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 (นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 103) เป้าหมายสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คือ การรักษาพื้นที่ป่าเพื่อให้ได้อย่างน้อยร้อยละ 40 ของเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศโดยแบ่งเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้และระบบนิเวศวิทยาร้อยละ 15 ที่เหลือเป็นพื้นที่เพื่อการผลิต ร้อยละ 25 และกำหนดให้ปลูกป่าเพิ่มขึ้นปีละ 300,000 ไร่ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างประหยัด นโยบายป่าไม้ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ ให้มีการพัฒนาด้านป่าไม้โดยส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชนเพื่อใช้ในประเทศและใช้ในภาคอุตสาหกรรม ส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินของรัฐหรือปลูกป่ารายย่อยเพื่อประโยชน์ใช้สอยในครัวเรือน ซึ่งเป็นพัฒนาการที่สำคัญในระดับนโยบายที่เปลี่ยนทิศทางของการดูแลฟื้นฟูป่าโดยภาครัฐด้านเดียวเป็นการฟื้นฟูป่าที่ภาคเอกชนสามารถร่วม โครงการและสร้างรายได้ตอบแทนจากการทำสวนป่าได้ด้วย

ในช่วง พ.ศ. 2529 - 2539 ภายหลังจากการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ เศรษฐกิจของประเทศเปิดเสรีครั้งใหญ่และเติบโตแบบพองสบู่ ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างมากเนื่องจากป่าไม้ถูกนำไปตอบสนองการบริโภคทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดินช่วง พ.ศ. 2532 - 2540 ทำให้เกษตรกรขายที่ดินของตนออกไปจำนวนมาก การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม จากการเปรียบเทียบการใช้ที่ดิน พบว่ามีการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมผิดประเภทจำนวนมาก โดยเฉพาะการทำนาข้าวบนที่ดินที่ไม่เหมาะสมมีจำนวนถึง 13.48 ล้านไร่และการปลูกพืชไร่บนดินที่ไม่เหมาะสมมีจำนวน 14.58 ล้านไร่ การใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมอีกประเภทหนึ่งก็คือ การบุกรุกทำลายป่าที่มีความลาดชันสูง โดยเฉพาะที่สูงกว่าร้อยละ 35 พบว่าทั่วประเทศมีจำนวนถึง 3,949,392 ไร่ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือ มีจำนวนถึง 1,895,712 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นการบุกรุกเพื่อปลูกพืชไร่และไม่มีการอนุรักษ์ดินและน้ำก่อให้เกิดการชะล้างพังทลายอย่างรุนแรง การใช้ที่ไม่เหมาะสมอีกประเภทหนึ่ง คือ การนำที่ดินที่ดีเหมาะสมแก่การเกษตรกรรมมาใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น (สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย, 2547 : 1 - 3)

3.1.3.2 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เน้นเรื่องของผลกระทบจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2530) เนื่องจากเนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 28 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ ส่วนใน พ.ศ. 2531 คณะรัฐมนตรีได้มีมติระงับการสร้างเขื่อนน้ำโจนตามที่คณะกรรมการนโยบาย

ป่าไม้แห่งชาติเสนอเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 และได้เกิดอุทกภัยอย่างรุนแรงในท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช นับเป็นภัยพิบัติครั้งที่ร้ายแรงที่สุดที่เคยเกิดขึ้นประเทศไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการให้สัมปทานการทำไม้บก (ปิดป่า) ทั้งหมดใน พ.ศ. 2532 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 65 ความว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นว่าสภาพป่าไม้อยู่ในขั้นวิกฤติที่ไม่อาจรักษาสภาพดินฟ้าอากาศและสิ่งแวดล้อมได้ ก็สามารถใช้อำนาจรัฐสั่งยกเลิกสัมปทานทำไม้ได้” เพราะตามปกติแล้วหากไม่มีเหตุจำเป็นสุดวิสัย ก็มิอาจยกเลิกสัมปทานทำไม้ได้ ต่อมาคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชน ถือได้ว่าได้ริเริ่มการจัดการป่าไม้ที่ให้ส่วนภาคอื่นเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ตัวแทนขององค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย ต่อมาได้ถูกผลักดันจนเกิดพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับกรมป่าไม้ขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2533 (นิวัติ เรื่องพานิช, 2548 : 125)

ใน พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2534 ให้ใช้แผนแม่บทโครงการจัดที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นแนวทางในการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่ทุกภาคของประเทศไทย โดยให้ กอ.รมน. ดำเนินการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เสร็จสมบูรณ์ก่อน และในปีเดียวกันนี้ได้มีการจัดรูปแบบการใช้ที่ดินในอีสานใหม่ ตามโครงการจัดที่ดินทำกินให้คนยากจนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ค.จ.ก.) ซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่มุ่งจะใช้แก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรซึ่งมีผลกระทบต่อการอนุรักษ์ป่าไม้ที่กำลังถูกบุกรุกทำลายมากยิ่งขึ้น (กรมการพัฒนาชุมชน, 2535 : 1 - 2)

3.1.3.2 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) มีดังนี้ ใน พ.ศ. 2535 ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์จลาจลเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ส่งผลให้โครงการจัดที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ค.จ.ก.) ถูกยกเลิกไปในที่สุด และในขณะนั้นพื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 26 รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงนโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งได้มีการประกาศขึ้นใช้ใน พ.ศ. 2528 โดยกำหนดสัดส่วนใหม่ให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 25 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ในปีเดียวกันนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 รวมทั้งได้มีการปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างของกรมป่าไม้ ด้วยการแบ่งเป็น 5 สำนัก 7 กอง 21 สำนักงานไม้เขตและ 75 สำนักงานป่าไม้จังหวัด โดยมีภารกิจหลักสำคัญได้แก่ การป้องกันรักษา ดูแลและฟื้นฟูระบบนิเวศป่าไม้ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2535)

การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วในขณะที่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาดังกล่าวเป็นไปอย่างฟุ่มเฟือย ดังนั้น ทรัพยากรธรรมชาติจึงลดลงจนเสื่อมโทรมในที่สุด ผลจากความขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีกำลังซื้อมากขึ้น ทำให้มีการแย่งกันใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติจึงส่งผลให้เกิดการทำลายมากขึ้น เห็นได้จากข้อมูลทรัพยากรป่าไม้ใน พ.ศ. 2534 มีพื้นที่เหลือเพียงร้อยละ 28 (กรมป่าไม้, 2551 : 17)

ใน พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กรมป่าไม้ นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมส่งมอบให้สำนักงานปฏิรูปที่ดิน ไปออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ตามโครงการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมจำนวนแก่ราษฎรจำนวนมากกว่า 2 แสนครอบครัวที่อาศัยอยู่ในเขตป่า ส่วนภารกิจหลักของกรมป่าไม้ในช่วงนี้ได้แก่ การป้องกันดูแลและฟื้นฟูระบบนิเวศป่าไม้ การรณรงค์สร้างแนวร่วมส่งเสริมและพัฒนาอาชีพป่าไม้ ใช้มาตรการเชิงรุกในแนวทางด้านบวกมากกว่าด้านลบ ทดลองจนร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ กรมป่าไม้ได้กำหนดกรอบนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ภายใต้ นโยบายและแผนระดับรัฐบาล แผนระดับป่าไม้แห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 และแผนปฏิบัติการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยนโยบายหลักๆ ได้แก่ การป้องกันรักษาป่าธรรมชาติ การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ด้วยการปลูกป่าและการลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และที่ดินป่าไม้ (อรุณ ชมชาญ, 2553 : 129 - 131)

ต่อมากรมป่าไม้มีภารกิจด้านการปลูกป่าในพื้นที่อนุรักษ์เสื่อมโทรมอีกประมาณ 22 ล้านไร่หรือร้อยละ 7 ของเนื้อที่ประเทศ รวมทั้งมีการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจในที่ดินกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรหรือเอกชนแต่ละรายตาม โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า โดยสนับสนุนเงินทุนให้เปล่าแก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในอัตราไร่ละ 3,000 บาท ในระยะเวลา 5 ปี กรมป่าไม้มีโครงการปลูกป่าชายเลน ซึ่งดำเนินการในช่วง พ.ศ. 2535 - 2539 ซึ่งปลูกป่าเนื้อที่ราว 250,000 ไร่ รวมทั้งทำเครื่องหมายแสดงแนวเขตที่ชัดเจน ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าทำประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

พ.ศ. 2538 กรมป่าไม้ได้ทำการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อให้การแก้ปัญหาอันเกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าจนป่าเสื่อมโทรมให้เป็นไปในทิศทางที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การแก้ปัญหาบรรลุผลสำเร็จลงด้วยดีและมีความยั่งยืนในการใช้ประโยชน์ร่วมกันของรัฐและประชาชน แต่เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนจึงได้ถูกระงับไว้ก่อน

การไม่มีพระราชบัญญัติป่าชุมชนรองรับการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ นำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งเมื่อองค์กรภาคประชาชนต่างๆ ให้การ

สนับสนุน เช่น สมัชชาเกษตรกรรายย่อย (สกกย.) สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกกยอ.) เครือข่ายสมัชชาคนจน กลุ่มเครือข่ายประชาชนภาคเหนือ ฯลฯ ทำให้กระแสของความขัดแย้งขยายวงกว้างมากขึ้น

กลุ่มองค์กรภาคประชาชนร่วมกันกำหนดแนวทาง เพื่อเรียกร้องสิทธิการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ โดยร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนเสนอให้รัฐดำเนินการจัดพื้นที่ทำกินครอบครองตั้งถิ่นฐานในเขตป่าไม้ให้ราษฎร ได้อยู่อาศัยและทำกินและใช้ประโยชน์รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการป่าไม้ในพื้นที่ชุมชนของตนเอง โดยเหตุการณ์ความตึงเครียดระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้คลี่คลายไปสู่ปรากฏการณ์การรวมพลังสามัคคีของชุมชนที่สำคัญที่สุดในช่วงใกล้สิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ใน พ.ศ. 2539 นั่นคือการให้ความร่วมมือในการปลูกป่าตามโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติในโอกาสที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์ครบ 50 ปี เป็นโครงการที่สถานบันการศึกษา องค์กรรัฐวิสาหกิจ และบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ได้ร่วมสนับสนุนอย่างจริงจังและร่วมรณรงค์ให้ทุกภาคส่วน ได้มีส่วนร่วมทั่วประเทศ

โดยเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในโครงการดังกล่าว แล้ว รัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และอธิบดีกรมป่าไม้ขณะนั้น ได้นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับโครงการฯ และได้รับพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการปลูกป่าหลายวิธีการด้วยกัน อาทิ การงดไม่ให้ปลูกป่าในที่ที่ราษฎร ทำกินอยู่ก่อนหน้าแล้ว ให้ปลูกป่าจากสันเขาลงสู่เชิงเขา ปลูกป่าแบบธรรมชาติ ไม่ต้องปลูกเป็นแถวเป็นแนว มีการปลูกหญ้าแฝกเสริมเพื่อป้องกัน การพังทลายของหน้าดิน ทำแผงค้ำหมอกค้ำไว้ที่หลุมปลูกต้นไม้เพื่อช่วยบังแสงแดดในตอนกลางวันและในตอนกลางคืนหมอกจะจับที่แผงแล้วกลั่นตัวเป็นหยดน้ำให้ความชุ่มชื้นแก่ต้นไม้ เป็นต้น อันสะท้อนถึงพระปรีชาญาณด้านการจัดการ ป่าไม้รวมถึงความห่วงใยที่ทรงมีต่อราษฎรที่อยู่ห่างไกล จากนั้นคณะรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายให้มีการปลูกป่าในเขตอนุรักษ์เพิ่มขึ้น 1.65 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2539 พื้นที่ปลูกป่า 2 ล้านไร่ กระจายในเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารในภาคเหนือภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในบางส่วนของ ภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่บริเวณสองข้างถนนทุกสายทั่วประเทศรวมระยะทางประมาณ 50,000 กิโลเมตร พื้นที่บริเวณสองฝั่งแม่น้ำลำคลองและอ่างเก็บน้ำทุกแห่ง พื้นที่บริเวณวัด สำนักสงฆ์ มีสยิด ศาสนสถาน โรงเรียน สถานที่ราชการทุกแห่งและพื้นที่ในเขตเมือง โดยปลูกต้นไม้ในลักษณะเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจโครงการนี้ครอบคลุมถึงป่าชายเลนด้วย กรมป่าไม้ได้น้อมเกล้าฯ สนองแนวพระราชดำริทุกประการ

แต่เนื่องจากเป็นโครงการใหญ่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน จึงมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นสองหน่วยงานหลัก ประกอบด้วยกระทรวง เกษตรและสหกรณ์และกรมป่าไม้ทำหน้าที่รับผิดชอบคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายรับผิดชอบในการ จัดเตรียมกล้าไม้พันธุ์พื้นเมืองเป็นจำนวนประมาณ 3,500,000 กล้า เช่นอินทนิลน้ำ มะค่าโมง รั้ง กระโดน กำลังช้างสาร ชิงชัน สารภี เป็นต้น จัดเตรียมเจ้าหน้าที่คอยประสานงานให้คำแนะนำ ทางวิชาการ อีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือ หน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ กระทรวงทบวง กรม จังหวัด มหาวิทยาลัย โรงเรียน องค์กรเอกชนและประชาชนที่สนใจ เข้าร่วมโครงการมีหน้าที่รับผิดชอบในการปลูกและดูแลรักษาป่าในพื้นที่ของตนเอง โดยจะต้อง สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนิน โครงการถือเป็นประโยชน์ร่วมกันของคนไทยทั้งประเทศและส่งผลบวกต่อชนรุ่นหลัง อีกด้วย (กรมป่าไม้, 2550 : 122 - 129)

3.1.3.4 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

นโยบายที่สำคัญมีดังนี้ ได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 หรือ ที่เรียกกันว่ามติ “วังน้ำเขียว” โดยมีสาระสำคัญคือทำให้สิทธิแก่ผู้อยู่อาศัยและตั้งถิ่นฐานในเขต ป่าสงวนแห่งชาติสามารถอยู่ในที่ดินเดิมดังกล่าวต่อไปได้จนกว่าจะทำการกำหนดแนวเขตพื้นที่ อนุรักษ์เสร็จเรียบร้อย และมีข้อตกลงกับสมาชิกคนจนเกี่ยวกับหมู่บ้านในภาคเหนือที่ระบุสิทธิใน ที่ดินและรับประกันสิทธิของราษฎรเหล่านั้นให้อยู่ในที่ดินต่อไป (อรุณ ชมชาต, 2553 : 129 - 131)

ผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญในส่วนของกาประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม ของประชาชน ชุมชนองค์กรภาคประชาชนต่างๆ มีการตื่นตัวและเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการ พัฒนาประเทศ โดยมีการรวมกลุ่มของประชาสังคมในหลายรูปแบบอย่างเข้มแข็งและขยายเครือข่าย เชื่อมโยงกันอย่างกว้างขวาง มีการทำงานร่วมกันกับภาครัฐในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา เพิ่มมากขึ้น อันเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป โดยในปีเดียวกับ ที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนับเป็นปีแรกของการใช้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งได้ระบุอย่างชัดเจนไว้ในแผนว่าการผ่านร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการบริหารจัดการป่าไม้ดังกล่าว (สำนักงาน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2539) ในส่วนของเป้าหมายอื่นในการจัดการป่าไม้นั้น กรมป่าไม้ ดำเนินการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจและไม้โตเร็วในเนื้อที่ป่า 513,250 ไร่ ภายใน พ.ศ. 2540 ประสานงานกับสถาบันการเงินเพื่อให้การสนับสนุนเงินกู้แก่เกษตรกรและปีเดียวกันนี้กรมป่าไม้

มีการส่งเสริมและพัฒนาป่าชุมชนในพื้นที่แนวกันชนโดยรอบแนวเขตป่าอนุรักษ์เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่า ในลักษณะของป่าชุมชนให้มากขึ้น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง และการบุกรุกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการพัฒนาพื้นที่ป่าชายเลนรวมทั้งกิจกรรม การควบคุมไฟป่า เป็นต้น (นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 126)

จากความตระหนักถึงความสำคัญของแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ ป่าไม้เพื่อมุ่งแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ การเพิ่มพื้นที่ป่า การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้รวมตลอด ทั้งพืชและสัตว์ทั้งบนบกและทางทะเล นโยบายของกรมป่าไม้ในช่วง พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา จึงมุ่งไป ในทิศทางของแก้ปัญหาชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ด้วยการเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อรองรับสิทธิการจัดการป่าในพื้นที่ชุมชน การเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนให้มากขึ้นเพื่อเป็นแหล่งอาหาร ของประเทศ บนพื้นฐานความหลากหลายทางชีวภาพ การปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิธีการ เพื่อดึงให้เกษตรกร รายย่อยที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมทั้งประเทศกลับมาเป็นแนว ร่วมกับกรมป่าไม้เพื่อฟื้นฟู ดูแลรักษาป่าไม้และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มากขึ้น ไม่เพียงเท่านี้การที่ ประเทศไทยต้องนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ต่างประเทศถึงปีละมากกว่า 60,000 ล้านบาท เป็นการ สูญเสียเงินตราออกนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลเล็งเห็นสำคัญและความจำเป็นในการผลิตไม้สนอง ความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งสามารถกระทำได้โดยการป้องกันรักษาป่าธรรมชาติมิให้ถูกบุกรุก ทำลายขณะเดียวกันต้องเน้นการปลูกป่าเพิ่มด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนปลูกป่า ในที่ดินกรรมสิทธิ์ ในการดึงภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการป่าไม้ร่วมกับรัฐบาล ก็เพื่อ รัฐบาลจะได้ทุ่มเทเวลาในการดูแลป่าธรรมชาติที่เหลืออยู่ให้ยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ที่ สำคัญในช่วงนี้ คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ให้ยกเลิกมติวงน้ำเขียวแต่มีมติ ที่สำคัญเกิดขึ้น คือ ฟ่อนปรนให้เกษตรกรที่บุกรุกทำกินในเขตป่าไม้สามารถทำกินต่อไปได้จนกว่า จะมีการพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดินป่าไม้ดังกล่าวเสร็จสิ้นและได้มีมติให้ทำการแบ่งเขตใหม่โดยใช้พื้นที่ ล่อแหลมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตัวแปรตัวกำหนด นับเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของ การ บุกรุก ทำลายป่าอย่างมากในระยะต่อมา (นิคม พุทธา, 2542 : 85 - 89)

3.1.3.5 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงนี้คือ ใน พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารราชการทั้งหมด รวมทั้งมีการจัดตั้งกระทรวงใหม่อีกหลาย กระทรวง มีการปรับ ขยับ เปลี่ยนแปลง โยกย้ายหน่วยงานสังกัดกระทรวงต่างๆ ให้มีความเหมาะสม กับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้รวมหน่วยงานบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวงให้มารวมอยู่ในกระทรวงเดียวกันนั่นคือ กระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวได้แยกงานด้านอุทยานแห่งชาติและการอนุรักษ์ออกจากกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปจัดตั้งเป็นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงพื้นที่อนุรักษ์คือ อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งหมดได้ถูกตัดออกจากพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบางส่วน สำหรับกรมป่าไม้ยังคงรับบทบาทหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้เศรษฐกิจและที่ดินทำกินของราษฎรในป่าเสื่อมโทรม ในส่วนที่เหลือ โดยกรมป่าไม้ยังคงอยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงแรกและต่อมาใน พ.ศ. 2547 จึงได้โอนไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, 2545) ซึ่งผลการปฏิรูประบบการบริหารราชการ ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป่าไม้ไม่มีความชัดเจนในขอบเขตการทำงาน เกิดความซ้ำซ้อนของภารกิจของการจัดการป่าไม้ทำให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว งานด้านป่าไม้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมากทำให้นโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติงานมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งและไม่ต่อเนื่อง ปัญหาป่าไม้และที่ดินป่าไม้ มีมากขึ้น เป็นการปรับโครงสร้างที่ขาดธรรมาภิบาล ผู้ปฏิบัติงานขาดขวัญและกำลังใจ ประชาชนเข้าถึงบริการของรัฐได้ยาก (สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551 : 19)

3.1.3.6 นโยบายในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

(พ.ศ. 2550 - 2554)

ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอด 40 ปีที่ผ่านมาพบว่าพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายไปถึง 67 ล้านไร่ คงเหลือพื้นที่ป่าเพียงร้อยละ 33.44 ของพื้นที่ประเทศ ใน พ.ศ. 2553 (กรมป่าไม้, 2551 : 17) ในการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ได้ก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม น้ำแล้ง และภัยธรรมชาติที่บ่อยครั้งและรุนแรง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งลดความอุดมสมบูรณ์ลง ทั้งนี้เนื่องจากในอดีตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำมาใช้เพื่อการตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มุ่งนำยุทธศาสตร์การพัฒนาคูณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคีพัฒนาจากทุกภาคส่วน เพื่อสามารถผนึกพลังความร่วมมือตามบทบาท ความรับผิดชอบร่วมกันขับเคลื่อน โดยนำเอาแนวทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของแผนมาแปลงไปสู่แผนปฏิบัติการในระดับต่างๆ ที่สามารถนำไปขับเคลื่อนให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมควบคู่ไป

กับการปรับระบบการจัดสรรทรัพยากรและปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ รวมทั้งสร้างองค์ความรู้ เพื่อสนับสนุนส่งเสริมการขับเคลื่อนให้สัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้กำหนดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารจัดการที่ต้องเร่งผลักดันการออกกฎหมาย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2550)

ในช่วงนี้พิบัติอันเกิดจากภาวะโลกร้อนได้แผ่คลุมไปทั่วทุกภูมิภาค ของโลก ประเด็นป่าไม้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาให้ความสำคัญมากขึ้นในฐานะที่เป็นสิ่งที่สามารถดูดซับ คาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นต้นเหตุของการเกิดภาวะเรือนกระจกที่ส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อนขึ้น (ศศิณา ภารา, 2550 : 48 - 51) ประกอบกับการสื่อสารที่ไร้พรมแดนทำให้ผู้คนเห็นความสำคัญของ ป่าไม้มากกว่าในอดีตมาก แต่ประเทศไทยก็ไม่ได้ใช้โอกาสในภาวะดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ในการ เพิ่มพื้นที่ป่าไม้และการอนุรักษ์ป่าไม้ เนื่องจากความไม่มั่นคงของสถานการณ์ทางการเมือง ภายในประเทศ มีการแตกแยกทางความคิดเห็นด้านการเมืองของผู้คนในประเทศอย่างมาก มีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 5 รัฐบาลในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ส่งผลให้สถานการณ์ป่าไม้ไม่ได้ รับการพัฒนาตามไปด้วย ประกอบกับในช่วงปลายปี 2554 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้เกิดอุทกภัยร้ายแรงโดยเกิดน้ำท่วมใหญ่ครอบคลุมกว่า 60 จังหวัดของพื้นที่ประเทศ รวมทั้งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครซึ่งน้ำได้ท่วมขังเป็นแรมเดือนตั้งแต่ช่วงเดือนกันยายนและ หนักสุดในช่วงปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554

โดยสรุปแล้วนโยบาย การจัดการป่าไม้ในอดีตถึงแม้จะไม่มีเป็น ลายลักษณ์อักษรแต่เป็นแนวทางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำไม้ออกในรูปของการให้สัมปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 3 ซึ่งเป็นช่วงที่ผู้นำของประเทศ มีนโยบายในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาประเทศทุกรูปแบบ ถึงแม้จะมีนโยบาย ในการอนุรักษ์และการปลูกป่าทดแทนแต่พื้นที่ป่าไม้ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง จากที่มีพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 53.33 ใน พ.ศ. 2504 เหลือเพียงร้อยละ 29.40 ใน พ.ศ. 2528 รัฐบาลพยายามหาแนวทางต่างๆ ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งหนึ่งในแนวทางการแก้ปัญหา คือรัฐได้มีการประกาศใช้นโยบายป่าไม้ แห่งชาติขึ้นหลังจากที่เกิดภัยธรรมชาติขึ้นอย่างรุนแรงใน พ.ศ. 2532 รัฐจึงมีการยุติการให้สัมปทาน มีนโยบายในการอนุรักษ์เพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากมีการเปลี่ยนเนื้อหาของนโยบายป่าไม้ มีการอนุรักษ์ เพิ่มขึ้น ซึ่งกรมป่าไม้ยังยึดแนวทางของนโยบายป่าไม้แห่งชาติจนถึงปัจจุบัน แต่พื้นที่ป่า ไม้ของ ประเทศไทยยังลดลงอย่างต่อเนื่อง

3.2 สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

ในการศึกษาผู้วิจัยได้จำแนกข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับป่าไม้ของประเทศไทยออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ปัญหาป่าไม้ที่เกิดจากแนวนโยบายแห่งรัฐและปัญหาการบุกรุกทำลายป่า รายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 ปัญหาการลดพื้นที่ป่าไม้ที่เกิดจากนโยบายแห่งรัฐ

ปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ที่สำคัญคือการลดลงของป่าไม้ หากพิจารณาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ด้านป่าไม้ จะพบว่าในส่วนของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ นั้นล้วนส่งผลกระทบต่ออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมากหลาย ซึ่งนโยบายรัฐด้านต่างๆ ที่ดำเนินการแล้วเป็นปัญหาและส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ได้แก่

3.2.1.1 นโยบายการให้สัมปทานทำป่าไม้

นโยบายด้านการป่าไม้ตั้งแต่กรุงรัตนโกสินทร์ถึงแม้จะไม่มีเป็นลายลักษณ์อักษรแต่จากประวัติศาสตร์จะเห็นได้ว่าการจัดการป่าไม้จะเน้นการทำไม้โดยการให้สัมปทานทำป่าไม้ทั้งแก่พ่อค้าพื้นเมืองและบริษัทอังกฤษ โดยเฉพาะไม้สัก เพื่อการแลกกับรายได้และเงินตราต่างประเทศ ทำให้การตัดไม้ในช่วงนั้นทำกันตามอำเภอใจและเนื่องจากป่าไม้ยังมีมากจึงไม่ได้คำนึงถึงว่าในอนาคตป่าจะหมดสิ้นลง และยังไม่ได้คาดคิดถึงผลกระทบในอนาคตที่จะเกิดขึ้นจากการสูญเสียป่า จนถึงช่วงตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 ได้มีแนวทางการจัดการป่าไม้เพื่อควบคุมการให้สัมปทานป่าไม้ของชาวตะวันตก และรัฐได้มีการทำไม้ออกอย่างจริงจัง การตัดไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมายก็เกิดขึ้นเรื่อยมา ทำให้ทรัพยากรป่าไม้ไทยลดจำนวนลงเรื่อยๆ ตามลำดับตั้งแต่ร้อยละ 53.33 ของเนื้อที่ประเทศไทยใน พ.ศ. 2504 เหลือร้อยละ 29.40 ใน พ.ศ. 2528 ตามลำดับ (กรมป่าไม้, 2551 : 17) แม้ว่ากรมป่าไม้จะนำหลักวิชาการทำไม้เข้ามาใช้ในการจัดการป่าไม้ มีการควบคุมการตัดฟันไม้ให้มีจำนวนพอเหมาะ หลีกเลี่ยงการตัดฟันไม้ที่ยังไม่ได้ขนาดและกำหนดให้มีการตัดฟันไม้เป็นแปลงหมุนเวียนกันไป โดยมีจุดมุ่งหมายให้ป่าอำนวยประโยชน์ให้มี “ไม้ให้ตัดฟันเพื่อการใช้สอยอย่างต่อเนื่องยั่งยืน” (Sustainable Logging) ไม่มีวันสิ้นสุด แต่โดยข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ป่าไม้ในประเทศไทยถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากมาย การตัดไม้ก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการที่กำหนดไว้ ในส่วนของการปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขการให้สัมปทานก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังและแม้จะมีบทลงโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้ที่ไม่ทำตามเงื่อนไข แต่ก็ไม่หนักและไม่ชัดเจน ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมกับการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมากหลาย ทำให้รัฐบาลต้องหันมาทบทวนนโยบายเดิมที่มีอยู่เสียใหม่ และพบว่าเงื่อนไขในการให้สัมปทานทำไม้เป็นต้นเหตุให้เกิดการทำลายป่าขึ้นได้ง่ายมาก ด้วยเหตุนี้

ใน พ.ศ. 2522 รัฐบาลสมัยที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องตัดสินใจประกาศปิดป่าสัมปทานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2522 โดยเห็นชอบให้ปิดป่าสัมปทานร้อยละ 50 จำนวน 341 ป่า เป็นเนื้อที่ประมาณ 150 ล้านไร่ (จากจำนวนสัมปทานทั้งหมด 561 แห่ง) คิดเป็นพื้นที่ราวครึ่งหนึ่งของพื้นที่ประเทศไทย ด้วยเหตุผลหลักก็เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้ดำรงอยู่ได้ในระยะยาว (อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 166 ; ศศิณา ภารา, 2550 : 48 - 51)

แต่ด้วยแรงผลักดันทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งกลุ่มที่มีผลประโยชน์ในธุรกิจค้าไม้เป็นจำนวนมาก ได้ส่งอิทธิพลกดดันให้รัฐบาลต้องทบทวนนโยบายการเปิดป่าขึ้นมาใหม่บางส่วนอีกครั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2527 ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในรูปแบบของมาตรการระยะสั้นส่วนมาตรการระยะยาวได้กำหนดเป็นนโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2528 แต่ผลจากการทำลายป่าไม้มาจากอดีตได้ก่อวิกฤตการณ์ความเสียหายอย่างใหญ่หลวง คือการเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในภาคใต้เมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 ในท้องที่จังหวัดนครศรีธรรมราช จึงมีการเรียกร้องให้ปิดป่าสัมปทานในเขตภาคใต้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งหมด นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นหลายจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการให้สัมปทานทำไม้ในพื้นที่หลายๆ แห่ง ทุกภูมิภาคของประเทศ จึงเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลต้องประกาศพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทำป่าไม้ทั่วประเทศเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2532 อันนับเป็นการยุติการอนุญาตให้มีการทำลายป่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง โดยมีข้อที่น่าสังเกตก็คือปลาย พ.ศ. 2531 ก่อนการประกาศปิดป่าสัมปทานนั้นแปลงป่าสัมปทานที่ได้รับอนุญาตให้ตัดฟันทำไม้มีอยู่ถึง 301 แปลงทั่วประเทศหรือคิดเป็นเนื้อที่ 89 ล้านไร่ ในขณะที่สถิติกรมป่าไม้ที่รวบรวมจากภาพถ่ายดาวเทียมพบว่าประเทศไทยเหลือพื้นที่ป่าไม้ใน พ.ศ. 2531 เพียงร้อยละ 28 ของเนื้อที่ประเทศไทยหรือ คิดเป็นจำนวน 89 ล้านไร่ เท่ากับจำนวนเนื้อที่ป่าของแปลงสัมปทานที่ยังไม่ได้ตัดฟันพอดี จากกรณีนี้จึงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า หากไม่มีการประกาศปิดป่าสัมปทานแล้วป่าไม้ในประเทศก็คงถูกตัดทำลายไปหมดสิ้นเหลือแต่เพียงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติ ที่มีอยู่รวมกันเพียงไม่กี่หมื่นไร่ของเนื้อที่ประเทศอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามนับว่าเป็นผลดีที่มีการประกาศปิดป่าสัมปทานอย่างทันการณ์เพราะปรากฏว่า ภายหลังจากการประกาศปิดป่าสัมปทานแล้วเพียงในปีแรก (พ.ศ. 2532) อัตราการบุกรุกป่าลดลงกว่าร้อยละ 83 (อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 166 - 181)

3.2.1.2 นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ

การขยายพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐดังนี้

1) นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจทั่วไป เนื่องจากการขยายพื้นที่การเกษตรเพิ่มขึ้น ส่วนใหญ่แล้วก็คือพื้นที่สัมปทานทำไม้ที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อได้รับสัมปทานตัดฟันไม้ใช้ประโยชน์แล้วผู้รับสัมปทานก็ไม่ได้ใส่ใจที่จะปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานจึงทำให้พื้นที่ป่าไม้เหล่านี้จึงเสื่อมสภาพลง เมื่อรัฐมีนโยบายให้ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ จึงสามารถปรับปรุงใช้ถนนและเส้นทางชักลากไม้เดิมเข้าไปใช้พื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตรได้โดยง่าย เนื่องจากไม่ต้องบุกเบิกลงแรงตัดโค่นไม้ใหญ่เพราะถูกตัดไปหมดแล้ว ดังนั้นนโยบายการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจของรัฐ ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่ดีที่สุดอีกนโยบายหนึ่งเลยทีเดียวนะ และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 นับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 ความสัมพันธ์ของการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การเพาะปลูกและการลดลงของพื้นที่ป่าไม้

ปี	พื้นที่ป่า (ไร่)	พื้นที่พืชไร่ (ไร่)	พื้นที่นาข้าว (ไร่)
2504	171,017,812	8,070,000	38,614,000
2506	138,566,875	20,014,264	41,229,000
2519	124,010,625	21,361,170	71,316,929
2521	109,515,000	23,759,115	73,270,474
2525	97,875,000	29,228,107	73,222,199
2528	93,158,125	31,604,899	73,902,435

ที่มา : อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 172

2) นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแผนใหม่และธุรกิจอุตสาหกรรม การเกษตร โดยรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจการเกษตรแผนใหม่ลักษณะ “เกษตรครบวงจร” เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ใหม่หรือที่เรียกกันว่า ประเทศนิคส์ (Newly Industrialized Countries - NICs) โดยมีการสนับสนุนให้ปลูกพืชที่สามารถนำส่ง โรงงานอุตสาหกรรมเพื่อแปรรูปหรือส่งออกโดยตรงการส่งเสริมการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เช่น การปลูกมันสำปะหลัง ปอ ฯลฯ ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น กรณีของการเลี้ยงกุ้งกุลาดำทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนมากยิ่งขึ้นและทำให้เกิด

ผลกระทบสร้างความเสียหายให้กับพื้นที่ป่าอย่างเห็นได้ชัดเจนคือ (อรรถพร คุณเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 173 ; ศศิณา ภารา, 2550 : 48 - 51)

(1) ธุรกิจการเกษตรกับการทำลายป่าในภาคเหนือ ซึ่งธุรกิจครบวงจรในเขตภาคเหนือคือธุรกิจเชิงแปรรูปเพื่อการส่งออก เกษตรกรผู้ปลูกจะสามารถขายผลผลิตได้ราคาสูงมาก แต่ในด้านกลับกันธุรกิจการเกษตรดังกล่าวกับเป็นการทำลายป่าไม้ที่เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนเนื่องจากการปลูกจึงต้องเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และเป็นที่ดินใหม่ เพราะจึงไม่สามารถจะปลูกซึ่งในที่เดียวกันเกินกว่า 3-5 ปีได้ และการกลับมาปลูกซึ่งในดินเดิมใหม่อีกครั้งหนึ่งนั้นพบว่าเกษตรกรบางครอบครัวต้องใส่ปุ๋ยเพิ่มขึ้นมากกว่า 100 กิโลกรัมต่อไร่ ทำให้เป็นอันตรายต่อระบบนิเวศอีกด้วย

(2) ธุรกิจการเกษตรกับการทำลายป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ รัฐมีโครงการให้ใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนหลายด้าน เช่น การเผาถ่าน การทำเหมืองแร่ การตัดถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจเพาะเลี้ยงชายฝั่ง โดยส่งเสริมให้เลี้ยงกุ้งกุลาดำเป็นจำนวนมาก นโยบายดังกล่าวเป็นผลให้พื้นที่ป่าชายเลนซึ่งเคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์เสื่อมโทรมลงป่าชายเลนซึ่งเป็นแหล่งอาศัยของตัวอ่อนของสัตว์น้ำและเปรียบเสมือน “ปอด” ที่เพิ่มปริมาณออกซิเจนในน้ำทำให้น้ำไม่เน่าเสียนั้นเท่ากับก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การลดปริมาณสัตว์น้ำและทำลายปะการังและหญ้าทะเล ซึ่งนับเป็นการทำลายทรัพยากรป่าชายเลนที่สมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งในโลกให้หมดไปอย่างรวดเร็ว

(3) ธุรกิจการเกษตรกับการทำลายป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ธุรกิจเพาะเลี้ยงฟาร์มโคนม โคขุน ผลิตเม็ดมะม่วงหิมพานต์ ผลิตมะพร้าวเทศกระป๋อง เป็นต้น ธุรกิจเหล่านี้ได้รับการส่งเสริมโดยตรงจากภาครัฐอย่างเต็มที่เนื่องจากสามารถกระตุ้นสถานะเศรษฐกิจของประเทศได้ดี แต่ในทางกลับกันพบว่าธุรกิจเหล่านี้ยังเป็นตัวเร่งให้เกิดการทำลายป่าสูงขึ้นมา

3.2.1.3 นโยบายการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้

ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หลายฉบับมีมาตราที่อนุญาตให้ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถขอใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อกิจกรรมต่างๆ สามารถแบ่งได้ดังนี้

1) นโยบายการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานในพื้นที่ป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ถนน เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฯลฯ ล้วนเกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทซึ่งรัฐมุ่งจะดำเนินการให้เกิดขึ้นและครอบคลุมทั่วประเทศ ซึ่งหลีกเลี่ยงจากพื้นที่ป่าไม้ได้จึงส่งผลให้เกิดความสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของชาติเป็นจำนวนมาก การกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ไม่ชัดเจนหรือไม่ยังไม่ได้ดำเนินการในหลายๆ ป่าจึงทำให้ราษฎรเกิดความสับสนทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ทำให้เกิดกรณี

พิพาทในเรื่องที่ดินทำกินและที่ดินป่าไม้ตลอดเวลาซึ่งในการสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้นอกจากจะต้องเปิดพื้นที่เพื่อสร้างเส้นทางที่นำไปสู่การบุกรุกทำลายป่าได้โดยง่ายแล้ว ได้สร้างปัญหาและผลกระทบต่อที่ดินทำกินของราษฎรโดยตรงอีกด้วย เช่นจะต้องมีการอพยพโยกย้ายราษฎรออกจากบริเวณที่จะมีการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่แทบแห่งที่มีการก่อสร้างในประเทศไทย (อรุณ ชมชาญ, 2553 : 129 - 131) การจัดสร้างสาธารณูปโภคของรัฐ นับว่าเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย กรณีนี้รัฐบาลอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรมทางหลวง เป็นต้น ดำเนินการสร้างระบบไฟฟ้า เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เส้นทางคมนาคมซึ่งก่อให้เกิดการทำลายพื้นที่ป่าไม้ลงเป็นอันมากโดยการสร้างสาธารณูปโภคที่สำคัญได้แก่ (ศศิภา ภารา, 2550 : 48 - 51 ; อรวรรณ อุทเจอร์ญ นาวายุทธ, 2545 : 173 - 174)

(1) การสร้างเขื่อน ในการดำเนินการจะต้องมีการเปิดพื้นที่ป่าไม้เพื่อสร้างตัวเขื่อน พื้นที่รองรับน้ำทั้งหมดของเขื่อน ทางระบายน้ำ เส้นทางวางระบบสายไฟแรงสูงสำหรับเขื่อนเพื่อการผลิตไฟฟ้า รวมทั้งคลองส่งน้ำหากเป็นเขื่อนเพื่อการชลประทานด้วย ซึ่งต้องมีการทำลายพื้นที่ป่าอย่างมากมายแล้วแต่ขนาดของโครงการ เช่น กรณีการสร้างเขื่อนภูมิพลซึ่งก่อสร้างเขื่อนขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2495 เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นผลกระทบที่เกิดกับสภาพป่าและสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายไปพื้นที่ป่าไม้กว่า 300 ตารางกิโลเมตร ตลอดจนพื้นที่เกษตรกรรมที่ราบลุ่มริมแม่น้ำปิง ถึง 318 ตารางกิโลเมตร ที่ถูกน้ำท่วม กลายเป็นแอ่งบรจุน้ำขนาดใหญ่ส่งผลให้ประชาชน 2,000 กว่าครอบครัวจาก 40 กว่าหมู่บ้านต้องถูกอพยพโยกย้ายถิ่นฐานดั้งเดิมที่เคยตั้งรกรากมาเป็นเวลานานหลายสิบปี กรณีการสร้างเขื่อนได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองไปแล้วในปัจจุบันเนื่องจากพื้นที่ที่เหมาะสมขนาดใหญ่หายากรวมทั้งมีการต่อต้านจากมวลชน ในพื้นที่ที่มีข่าวว่าจะมีความพยายามในการสร้างเขื่อน เช่น ความพยายามจะสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแม่ยม จังหวัดแพร่ ซึ่งจะมีผลให้ป่าไม้สักแหล่งสุดท้ายที่เหลืออยู่ในพื้นที่ประมาณกว่า 30,000 ไร่ ต้องถูกทำลายลงไปไม่รวมพื้นที่ที่ดินทำกินของราษฎรที่จะต้องจมอยู่ใต้อ่างเก็บน้ำที่มีขนาดประมาณ 220 ตารางกิโลเมตรหรือ 137,500 ไร่ หากโครงการนี้ได้รับการสร้างขึ้น และจากผลของการเกิดอุทกภัยขึ้นในช่วงปลาย พ.ศ. 2554 โครงการสร้างเขื่อนแห่งนี้ได้ถูกหีบยกขึ้นมากล่าวถึงอีกครั้งหนึ่ง

(2) การสร้างถนนในเขตป่าไม้ ต้องมีการเปิดพื้นที่ซึ่งปกคลุมไปด้วยป่าไม้ออกเป็นระยะทางที่กว้างและยาวตามแผนงานการก่อสร้าง ซึ่งผลจากการพัฒนาในรูปแบบดังกล่าวได้มีส่วนในการทำลายป่าอย่างมาก ตัวอย่างการทำลายป่าจากโครงการสาธารณูปโภครูปแบบนี้ของรัฐที่เห็นได้ชัดเจนอีกอันหนึ่งก็คือ การสร้างถนนสายสำคัญๆ เช่น การสร้างถนนสายมิตรภาพที่เชื่อมต่อระหว่างภาคกลางกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือตัดผ่านกลางป่าดงพญาเย็น

ซึ่งเป็นป่าผืนใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเขตจังหวัดนครราชสีมา ป่าเขตเขาสวนกวางในจังหวัดขอนแก่น นอกจากนี้ถนนมิตรภาพที่แยกจากอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่นที่ตัดผ่านป่าสงวนแห่งชาติที่สำคัญหลายแห่ง เช่น ป่าสงวนในเขตอำเภอสมเด็จจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีเนื้อที่กว่า 40,000 ไร่ เป็นต้น ในปัจจุบันสภาพป่าที่เคยอุดมสมบูรณ์ได้เสื่อมโทรมลงไปมาก การสร้างถนนเป็นส่วนหนึ่งของการเร่งพัฒนาประเทศนั้น เกิดจากเหตุผลของการแข่งขันมวลชน อันเนื่องมาจากจากสถานการณ์ด้านความมั่นคงของประเทศในช่วงนั้นด้วย

(3) การขยายระบบไฟฟ้าผ่านเขตพื้นที่ป่าไม้ ต้องเปิดพื้นที่ป่าไม้ ออกเป็นระยะทางยาว ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น

(4) การวางท่อก๊าซผ่านเขตป่าไม้ ต้องเปิดพื้นที่ป่าเป็นระยะทางยาว เพื่อวางระบบท่อก๊าซ ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่า เช่นเดียวกับการวางระบบไฟฟ้า

2) นโยบายการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ทั่วไป

โดยผู้ขออนุญาตได้นำพื้นที่ดังกล่าวไปทำประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น การเกษตรกรรม เหมืองแร่ ศาสนสถาน ปลูกป่า เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการอนุญาตในรูปแบบสัมปทานระยะยาวแล้วรวมทั้งผู้รับสัมปทานสามารถขอต่ออายุสัมปทานได้เมื่อสิ้นสุดสัมปทานนั้น อาจนับได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ได้หมดสภาพความเป็นป่าเพราะไม่สามารถเอื้อประโยชน์ได้เหมือนป่าทั่วไปได้อีก เช่น การขอสัมปทานปลูกป่าขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทั่วประเทศ การขออนุญาต สร้างวัด หรือศาสนสถาน เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นการให้ใช้พื้นที่ป่าไม้เป็นการถาวร ไม่มีโอกาสที่จะนำกลับมาเป็นพื้นที่ป่าไม้ได้อีก ดังนั้นจึงนับได้ว่าเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่เกิดขึ้นด้วยนโยบายแห่งรัฐที่สำคัญอีกทางหนึ่ง ใน พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการพัฒนาประเทศอย่างมาก ได้มีหน่วยงานราชการต่างๆ ยื่นขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ (ไม่รวมพื้นที่สัมปทานทำป่าและพื้นที่ปลูกป่า) ไปแล้วเป็นจำนวนถึง 36,403,559,901 ไร่ หรือคิดเป็นพื้นที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของเนื้อที่ประเทศ นับเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก อีกกรณีหนึ่ง (อรรถธรรม คูหเจริญ นวายุทธ, 2545 : 172)

3.2.1.4 นโยบายเปิดป่าเพื่อความมั่นคง

ในช่วง พ.ศ. 2518 - 2524 ที่ประเทศไทยประสบปัญหาด้านความมั่นคง อันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงทางด้านความคิดระหว่างรัฐบาลกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จึงเกิดมีการสู้รบในเขตป่าทั่วประเทศ ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องพยายามเปิดพื้นที่ป่าเพื่อค้นหาแหล่งหลบซ่อนของฝ่ายคอมมิวนิสต์ จึงมีนโยบายที่มุ่งจะเปิดพื้นที่เพื่อทำลายข้าศึกด้วยเสนอและชักชวนให้เกษตรกรทำการเปิดพื้นที่แผ้วถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกและ

เข้าอยู่อาศัยทำกินซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการดึงมวลชนมาเข้าป่ารัฐบาลด้วย ช่วงนั้นมีการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์ต่างๆ ซึ่งนอกจากจากจะมีการทำลายพื้นที่ป่าไม้โดยตรงแล้วยังเป็นช่องทางให้มีการลักลอบตัดไม้ในพื้นที่ป่าและสวมรอยนำออกตามเส้นทางที่ได้รับอนุญาต โดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ต้องนำออกการสร้างถนนสายต่างๆ ดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งผลจากการทำลายป่าในรูปแบบดังกล่าวส่งผลก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกป่าอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐได้มีนโยบายนำคนเข้าช่วยในการแก้ปัญหาความมั่นคงในเขตป่า แต่รัฐกลับไม่สามารถนำคนออกจากพื้นที่ป่าได้ ผู้คนเหล่านั้นอยู่อาศัยและขยายพื้นที่ทำกินเข้าไปในเขตป่าอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาจากตัวเลขการลดลงของพื้นที่ป่าไม้มีจำนวนถึง 16,178 ตารางกิโลเมตร และหากพิจารณาเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้สูงสุดพบว่า ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2519 - 2521 มีการสูญเสียพื้นที่ป่าถึง 5139 ตารางกิโลเมตร หรือ 3,211,875 ไร่ (กรมป่าไม้, 2551 : 17) นับว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้มหาศาลที่ต้องสูญเสียไป และในปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ในในภาคนี้คงเหลือเพียงเฉพาะในส่วนของเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าคุ้มครองเท่านั้น

3.2.1.5 นโยบายการปฏิรูปที่ดิน

โดยปกติแล้วการนำมาซึ่งที่ดินสำหรับปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม นั้นจะได้อาจมาจากการซื้อหรือการเวนคืนที่ดินเอกสารสิทธิ์ของเอกชนหรือประชาชน แต่ใน พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้มีมติให้นำที่ดินป่าไม้เสื่อมโทรมมาปฏิรูปที่ดินแทน ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนี้เหตุผลสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง กอปรกับความต้องการลดกระแสความไม่พอใจในรัฐบาลในขณะนั้น (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2549 : 294) รัฐบาลจึงให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินซึ่งตามแนวทางดังกล่าวกรมป่าไม้ได้ดำเนินการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการปฏิรูปโดยเป็นพื้นที่ป่าในเขตพื้นที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ประมาณ 7.22 ล้านไร่ และพื้นที่เขตป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ (Zone E) ประมาณ 37.06 ล้านไร่ รวมประมาณ 44.28 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2536 : 17) นับเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้โดยนโยบายของรัฐ ที่มากที่สุด

3.2.1.6 นโยบายอื่นๆ

ที่มีผลกระทบต่อการทำลายพื้นที่ป่าไม้ นอกจากนโยบายของรัฐต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วยังมีอีกหลายนโยบายที่มีส่วนทำให้พื้นที่ป่าลดลงที่เห็นเด่นชัดคือนโยบายส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การสร้างโรงแรม รีสอร์ท สนามกอล์ฟ มักมีการกว้านซื้อที่ดินที่มีสภาพธรรมชาติสวยงามแล้วทั้งที่ดินที่มีและไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินตามกฎหมาย ในส่วนที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิส่วนใหญ่แล้วก็คือที่ป่าไม้นั้นเอง จึงทำให้มีการแผ้วถางรุกเข้าไปในเขตป่าไม้ มีการสร้างถนน ปรับเปลี่ยนเส้นทางน้ำหรือขุดเจาะภูเขา ก่อให้เกิดการพังทลายของดินรวมทั้งมีการใช้สารเคมีและยาฆ่าแมลงในการบำรุงดูแลสถานที่ บางแห่งเกิดเกิดปัญหาการแย่งชิงน้ำอุปโภคบริโภคระหว่างนายทุนผู้ประกอบการกับเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งกำลังกลายเป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อป่าไม้และระบบนิเวศอย่างรุนแรงในปัจจุบัน นอกจากนี้ผลจากปัญหาการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนจากเกษตรกรผู้ยากจนก็ทำให้เกิดสภาวะการไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย บางส่วนต้องออกไปขายแรงงานในต่างถิ่น เกิดสังคมแตกแยก และอีกส่วนหนึ่งที่ไม่มีทางเลือกต้องกลับไปบุกรุกแผ้วถางป่าลึกเข้าไปอีกเพื่อแสวงหาที่ดินทำกินสำหรับเลี้ยงชีวิตตนและครอบครัวต่อไป แต่พื้นที่ป่าไม้ ส่วนที่เหลืออยู่ส่วนใหญ่ก็มีคนครอบครองอยู่ก่อนและเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นปัญหาและภาวะที่รัฐต้องมีมาตรการหรือนโยบายออกมาแก้ไขอย่างไม่สิ้นสุด

ผลอันเนื่องมาจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 - 10 ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงตามลำดับความเป็นจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้จากการที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือใน พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้มากกว่าร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 171 ล้านไร่ แต่ใน พ.ศ. 2553 - 2554 ซึ่งอยู่ในช่วงสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่เพียงประมาณ 107 ล้านไร่ หรือร้อยละ 33.44 ของเนื้อที่ประเทศ (กรมป่าไม้, 2553 : 17) การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการสูญเสียองค์ประกอบของระบบนิเวศป่าไม้ ความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติ ถูกทำลาย พืชพรรณและสัตว์ป่าที่มีคุณค่าได้สูญพันธุ์ไปบางส่วนแล้ว ผลทางตรงที่เกิดขึ้นที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่ประเทศต้องนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมหาศาล เฉพาะไม้ท่อนและไม้แปรรูปจากเดิมนำเข้ามูลค่า 889,651,497 บาท ใน พ.ศ. 2521 เป็นมูลค่า 1,745,134,992 บาท ใน พ.ศ. 2552 ส่วนผลิตภัณฑ์ไม้อื่นๆ ที่นำเข้าสูงสุดใน พ.ศ. 2552 ได้แก่ ไม้ยาง นำเข้าเป็นมูลค่า 9,740,261,359 บาท หากรวมไม้และผลิตภัณฑ์ไม้นำเข้าคิดเป็นมูลค่ารวม 17,041,187,672 บาท (กรมป่าไม้, 2553 : 40)

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า มีการทำลายป่าไม้ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่าสี่ทศวรรษมาแล้ว โดยที่พบว่าอัตราการเร่งทำลายป่าสูงสุดอยู่ในยุคของการพัฒนาประเทศเข้าสู่ความทันสมัยและการพัฒนาการทางอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยและไม่ระมัดระวัง ป่าไม้ถูกตัดเป็นแค่ “เนื้อไม้” หรือ “ที่ดิน” ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ คุณค่าของป่าไม้เขตร้อนอันอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติ ชีวิตสัตว์และพันธุ์พืชนานาชนิดถูกทำลายไปอย่างสิ้นเชิง ความสำคัญของป่าไม้ทางด้านนิเวศไม่ว่าจะเป็นความสมดุลของสภาพภูมิอากาศ การลดการเกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการนำไปสู่ภาวะโลกร้อนและอุทกภัย เป็นต้น ถูกเพิกเฉยทั้งโดยจงใจและด้วยความไม่ใส่ใจหรือไม่ได้ตระหนักกับรู้อย่างเพียงพอเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ป่าไม้ของประเทศเสื่อมสภาพลงในอัตราที่รวดเร็วยิ่งกว่าที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์อารยธรรมของชนชาติไทยมานับพันปี ผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย วาตภัย หรือภัยต่างๆ อย่างเช่น กรณีน้ำท่วมใหญ่ในพื้นที่กว่า 60 จังหวัดของประเทศไทยในช่วงเดือนสิงหาคมถึงธันวาคม พ.ศ. 2554 นั้นส่วนหนึ่ง มีอาจปฏิเสธได้ว่าเกิดจากผลของการบุกรุกทำลายป่าในอดีตและปัญหาที่ทำให้เกิดการทำลายป่าอย่างมากและสำคัญยิ่งคือนโยบายต่างๆ ของรัฐดังกล่าวนั่นเอง

ตารางที่ 3.2 สรุปสาเหตุการทำลายป่าไม้ในประเทศไทยที่เกิดจากนโยบายของรัฐ

ช่วงปี	นโยบายการพัฒนาประเทศ	ผลของนโยบาย
2398 - 2531	การค้าขายกับต่างประเทศเพื่อหารายได้และสะสมความมั่งคั่งของประเทศ	การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยตรง คือ การให้สัมปทานทำป่าไม้และเหมืองแร่
2500 - 2510	การพัฒนาประเทศเพื่อความทันสมัยและการพัฒนาอุตสาหกรรม	การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเช่น ถนน เขื่อน ระบบประปา ไฟฟ้า เป็นต้น
2510 - 2519	การส่งเสริมพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออก เช่น ปอ มันสำปะหลัง อ้อย ฝ้าย ฯลฯ	การขยายตัวของพื้นที่เกษตร (ในพื้นที่ป่าไม้ที่ส่วนใหญ่ผ่านการสัมปทานทำไม้มาแล้ว)
2519 - 2525	การเปิดป่าเพื่อความมั่นคง	(1) การอพยพราษฎรไปตั้งชุมชนในเขตป่าที่มี ผลก. (2) การดางป่าไล่ ผลก. (3) การสร้างถนนสายยุทธศาสตร์และความมั่นคง
2525 - ปัจจุบัน	(1) การส่งเสริมธุรกิจและการท่องเที่ยว (2) อุตสาหกรรมการเกษตร (3) นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าขนาดใหญ่	การกว้านซื้อที่ดิน ผลักดันให้ชาวบ้านบุกรุกป่าเพิ่ม

ที่มา : ปรับปรุงจากคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท, 2532

3.2.2 ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

การที่เนื้อที่ป่าไม้ในประเทศไทยได้ลดลงอย่างมาก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ซึ่งมีเนื้อที่อยู่ประมาณ 171 ล้านไร่ จนถึง พ.ศ. 2553 ซึ่งมีเนื้อที่เหลืออยู่เพียงประมาณ 107 ล้านไร่ ดังกล่าวแล้วนั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยได้แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

3.2.2.1 การบุกรุกทำลายป่าของประชาชน

1) การเพิ่มขึ้นของประชากร ประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก จากข้อมูลใน พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีประชากรเพียง 27 ล้านคน แต่ได้เพิ่มขึ้นเป็นถึงกว่า 63 ล้านคน ในปัจจุบันประชากรส่วนใหญ่ในประเทศยึดถืออาชีพเกษตรกรรม ดังนั้นเมื่อประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการในที่ดินทำกินย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวและเนื่องจากรัฐมิได้มีการจัดทำแผนรองรับในเรื่องการจัดทำที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้ประชาชนต้องเข้าไปบุกรุกแผ้วถางป่า เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินอย่างกว้างขวาง การเพิ่มจำนวนของประชากรของประเทศ ทำให้ความต้องการพื้นที่สำหรับภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น เนื่องจากจำนวนสมาชิกในครอบครัวเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดการทำลายป่ากันอย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นยังมีการลักลอบโค่นและเผาทำลายป่าบริเวณต้นน้ำลำธารเพื่อทำไร่เลื่อนลอย เป็นต้น บางครั้งประชาชนอาจนำไม้มาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้มีการตัดไม้หรือบุกเบิกพื้นที่ป่าได้เร็วขึ้น (ศศิณา ภารา, 2550 : 48 - 51)

2) การย้ายถิ่นฐาน ประชาชนชาวไทยมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายไปตั้งถิ่นฐานใหม่ โดยปราศจากมาตรการควบคุม ทำให้มีการอพยพของราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไปยึดครองพื้นที่ป่าในท้องที่ภาคอื่นๆ เป็นจำนวนมาก เป็นผลให้การบุกรุกแผ้วถางป่า เพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินขยายกว้างขวางอย่างรวดเร็ว และเมื่อถูกจับกุมก็มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรม จนกระทั่งในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการวางมาตรการแก้ไขในหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0203/4381 ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2518 สรุปได้ว่า กรณีที่ราษฎรเข้าไปทำการเกษตรในป่าสงวนทำให้ป่าสงวนหมดสภาพเป็นป่าแล้วให้ราษฎรที่ทำกินอยู่นั้นคงทำกินต่อไปได้ และหากราษฎรคนนั้นถูกเจ้าหน้าที่จับกุมคุมขังไว้ก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไป และถ้าราษฎรนั้นจะกลับเข้าไปทำกินในที่เดิม ก็ให้เข้าไปทำกินได้ เป็นผลให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างมากภายในช่วง 2 ปีต่อมา (พ.ศ. 2519 - 2521) เฉลี่ยปีละ 7.2 ล้านไร่ (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 68 - 69)

3) ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาทั้งภายในประเทศ ชาวเขาที่อพยพเคลื่อนย้ายมาจากต่างประเทศและชาวเขาที่เกิดมาภายในประเทศ จากตัวเลขของกรมประชาสงเคราะห์ ประมาณว่า ในช่วง พ.ศ. 2542 มีชาวเขาเผ่าต่างๆ อยู่ในประเทศไทย 600,000 คน ปัจจุบันคาดว่า

จะเกินกว่าล้านคน ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรแบบทำไร่เลื่อนลอย คือ เปลี่ยนที่ทำกินไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเขาเหล่านี้มักจะปลูกฝิ่นเป็นอาชีพ จึงจำเป็นต้องแผ้วถางป่าในบริเวณภูเขาสูงซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารในภาคเหนือของประเทศเพื่อดำเนินการดังกล่าว จนทำให้พื้นที่ต้นน้ำลำธารในภาคเหนือถูกทำลายลงอย่างมากมาย ประกอบกับประเทศไทยเรานำเนินการกับชาวเขาแบบอะลุ่มอล่วยมาโดยตลอด ทำให้ชาวเขาจากประเทศใกล้เคียงซึ่งดำเนินการกับชาวเขาด้วยมาตรการที่เด็ดขาดอพยพหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เป็นผลให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศถูกบุกรุกทำลายมากยิ่งขึ้น (ศศิมา ภรรยา, 2550 : 48 - 51)

4) การลักลอบตัดไม้ขนาดเล็กเพื่อใช้สอยในรูปของฟืนและถ่าน โดยฟืนและถ่านเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำรงชีพของประชาชนทั่วไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญในอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น โรงบ่มใบยาสูบ โรงงานปลาป่น โรงงานเครื่องปั้นดินเผา ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ไม้ฟืนอย่างมากในการดำเนินงาน จากรายงานของ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (2515 : 33) ซึ่งเป็นผลจากการศึกษาของเอ็ม เดอ เบ็กเกอร์ และเค โอเฟินชอร์ ผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ เกี่ยวกับความต้องการไม้ในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2513 ประมาณว่ามีการใช้เชื้อเพลิงไม้ทั้งในการใช้ในครัวเรือนและในอุตสาหกรรมประมาณ 50 ล้านลูกบาศก์เมตร และได้คาดการณ์ว่า เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความต้องการใช้เชื้อเพลิง ไม้นี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 70 และ 90 ล้านลูกบาศก์เมตร ใน พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2543 ตามลำดับ ในขณะที่ตามข้อมูลของทางราชการปรากฏว่า ใน พ.ศ. 2528 ประเทศไทยสามารถผลิต ไม้ฟืนและถ่านทั้งที่เป็นไม้หวงห้ามและไม้นอกประเภทหวงห้าม ซึ่งได้แก่ ไม้ยางพารา ได้เพียง 3.4 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งจะเห็นได้ว่าอุปสงค์และอุปทานต่างกันอย่างมาก จึงเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องมีการตัดไม้เพื่อตอบสนองความต้องการในเรื่องดังกล่าว การลักลอบตัดไม้เพื่อใช้ทำฟืนนี้เป็นอันตรายที่ร้ายแรงแก่ป่าไม้ รองลงมาจากการบุกรุกแผ้วถางป่า เพราะเป็นการตัดฟืนไม้ขนาดเล็ก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบรรดาไม้หนุ่มที่จะเติบโตขึ้นเป็น ไม้ใหญ่แต่ถูกตัดฟันลงเสียก่อนที่จะโตอย่างมาก สภาพป่าจึงเสื่อมโทรมลง ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลน ไม้ใช้สอยยิ่งเพิ่มมากขึ้น

3.2.2.2 การบุกรุกทำลายป่าของกลุ่มนายทุน

1) การลักลอบตัดไม้เพื่อแปรรูปไม้เพื่อการค้า สืบเนื่องจากผลของการที่ประชากรของประเทศได้เพิ่มมากขึ้น ความต้องการใช้ไม้เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยและสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ย่อมเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งจากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, 2515 : 33 - 35) ประมาณว่า ความต้องการใช้ไม้ซุงเพื่อการแปรรูปของประเทศไทย พ.ศ. 2513 จะมีประมาณ 12 ล้านลูกบาศก์เมตร

และจะเพิ่มขึ้นเป็น 24 และ 33 ล้านลูกบาศก์เมตร ใน พ.ศ. 2528 - 2543 ตามลำดับ แต่จากข้อมูลที่มีอยู่พบว่าปริมาณไม้ที่ทำออกจากป่าในประเทศระหว่าง พ.ศ. 2514 - 2529 จะอยู่ระหว่าง 2 - 3 ล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้น

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ปิดป่าสัมปทานงดการทำไม้โดยเด็ดขาดใน พ.ศ. 2532 ประกอบกับพื้นที่ป่าไม้ได้ลดน้อยลงเนื่องจากการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อประกอบการเกษตรก็ยิ่งทำให้ผลผลิตของไม้ซุงจากป่าลดน้อยลง ซึ่งนอกจากการที่จะต้องสั่งซื้อไม้จากต่างประเทศแล้ว ก็ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องมีการลักลอบตัดไม้จากป่ามาเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว ยิ่งความต้องการมีมากขึ้นไมก็ย่อมมีราคาแพง จึงเป็นเหตุให้การลักลอบตัดฟันและแปรรูปไม้เป็นอาชีพที่มีรายได้ดีที่คุ้มกับการเสี่ยง จนเป็นอาชีพที่ราษฎรบางกลุ่มยึดถือเป็นอาชีพหลักในปัจจุบัน การลักลอบตัดฟันและแปรรูปไม้จากป่ามาขายให้แก่ผู้ที่ต้องการใช้จะตัดฟันเฉพาะไม้ขนาดใหญ่ แต่ปัจจุบัน ไม่มีการเลือกขนาดไม้ที่ลักลอบตัด ขอเพียงมีโอกาสและใช้ประโยชน์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม้บางชนิดที่เป็นที่นิยมและมีมูลค่าสูงในตลาด เช่น ไม้กฤษณา และไม้พะยุง จะมีการลักลอบตัดฟันและขนไม้อย่างเป็นขบวนการทั้งชาวบ้านและผู้มีอิทธิพลแต่เดิมส่วนใหญ่จะเป็นการลักลอบตัดฟันไม้สักในภาคเหนือ และใช้อุปกรณ์ที่ล้ำสมัย ได้แก่ ขวานเลื่อยตัด และเลื่อยที่ใช้ในการแปรรูปไม้ด้วยแรงคน แต่ปัจจุบันได้ถูกลามไปทั่วประเทศและมีการใช้อุปกรณ์ที่ทันสมัยยิ่งขึ้น ได้แก่ เลื่อยโซ่ยนต์และเครื่องจักรกลที่ทันสมัย โดยมีการเข้าไปตั้งเครื่องเลื่อยเพื่อแปรรูปไม้ในป่าโดยตรง นอกจากการลักลอบตัดฟันแปรรูปไม้ในป่าตามที่กล่าวมาแล้วเมื่อความต้องการไม้มีมากขึ้น และในขณะที่เดียวกันรัฐก็ได้กำหนดมาตรการ การอนุรักษ์ป่าไม้โดยพยายามกีดกันการทำไม้ด้วยวิธีต่างๆ ตั้งแต่การยกเลิกการทำไม้ตามสัมปทาน ตามมาตรการการปิดป่า การประกาศกำหนดพื้นที่ให้เป็นอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทำให้การทำไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายลดน้อยลง จึงได้มีการพลิกแพลงวิธีการที่จะทำไม้ออกจากป่าโดยวิธีการต่างๆ เช่น (อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 172 - 183)

(1) การเข้าไปลักลอบตัดฟันไม้ในป่า แล้วเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจยึด จากนั้นก็จะประมูลซื้อคืนจากทางราชการ ในภายหลัง

(2) การนำเอกสารหลักฐาน การแจ้งการครอบครองที่ดินแบบ ส.ค.1 ที่ราชการออกให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 - 2498 ซึ่งไม่มีหมวดยึดโยงหรือหลักเขตที่แสดงตำแหน่งโดยแน่ชัดของที่ดินว่าอยู่ที่ใด มาครอบครองพื้นที่ป่าไม้แล้วออกเป็นเอกสารที่ดินแบบ น.ส.3 ทำให้พื้นที่ป่าไม้กลายเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์ และสามารถตัดฟันไม้ที่มีอยู่ในพื้นที่ออกมาเพื่อทำการค้าได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายป่าไม้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีการทำไม้ออกจากที่ดิน

กรรมสิทธิ์ ที่มี น.ส.3 เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีการปิดป่าเป็นภาคแรก โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

(3) การลักลอบตัดฟันไม้มาสวมว่าเป็นไม้ที่ทำออกจากป่าสัมปทาน หรือการให้อามิสสินจ้างแก่เจ้าหน้าที่ให้สำรวจเลือกไม้ให้มากกว่าที่ควรจะเป็นตามกำลังผลิตของป่าที่จะผลิตได้ ซึ่งเกิดขึ้นเฉพาะในบางท้องที่ในช่วงที่มีป่าสัมปทานเท่านั้น ซึ่งวิธีการตัดเหล่านี้จะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความร่วมมือด้วย จึงจะสามารถดำเนินการได้

กล่าวโดยสรุป การที่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงและมีการลักลอบตัดฟันไม้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากขึ้น เป็นผลมาจากการที่ประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วจากจำนวนประมาณ 27 ล้านคน ใน พ.ศ 2504 เป็นมากกว่า 63 ล้านคนใน พ.ศ 2554 เป็นผลให้มีการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อใช้เป็นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนทำให้มีความต้องการใช้ไม้เพิ่มมากขึ้นเกินกว่ากำลังของป่าที่จะผลิตได้ การบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อใช้ที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรของราษฎร ทั้งจากความต้องการของเกษตรกรเองและจากการส่งเสริมโดยนโยบายรัฐ เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศลดลงเป็นจำนวนมาก ส่วนการลักลอบตัดฟัน ไม้ นั้น มิได้ทำให้เนื้อที่ป่าหายไประยะเป็นผลทำให้สภาพป่าเสื่อมโทรมลง

3.2.3 ปัญหากฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้

ในสภาพข้อเท็จจริงในช่วงที่ผ่านมา กฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่างๆ ที่ออกมายังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติที่ก่อให้เกิดผลดีต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า ไม้ ดินและน้ำ แม้ว่าจะดูเข้มงวดกวดขันในการกำหนดบทลงโทษไว้ค่อนข้างสูง แต่ก็มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของวัฒนา แก้วกำเนิด (2538 : 61) ดังนี้

3.2.3.1 กฎหมายป่าไม้

1) กฎหมายป่าไม้ล้าสมัย บทบัญญัติบางข้อเป็นอันพ้นวิสัยไม่สามารถใช้บังคับได้แล้วแต่ก็ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านป่า ไม้ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการทำไม้จากป่าสัมปทานเนื่องจากปัจจุบันไม่มีการทำไม้เนื่องจากการปิดป่าสัมปทานอย่างถาวรแล้ว เป็นต้น หรือกฎหมายบางฉบับไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ปฏิบัติ แต่เนื่องจากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก จึงยังคงใช้บังคับอยู่ จึงขาดความยืดหยุ่น ไม่มีความเหมาะสมหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายและเอกชนหรือประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ตารางที่ 3.3 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2553

ปี พ.ศ.	เนื้อที่ป่าไม้ (ตารางกิโลเมตร)	เปอร์เซ็นต์
2504	273,629.00	53.33
2516	221,707.00	43.21
2519	198,417.00	38.67
2521	175,224.00	34.15
2525	156,600.00	30.52
2528	150,866.00	29.40
2531	143,803.00	28.03
2532	143,417.00	27.95
2534	136,698.00	26.64
2536	133,554.00	26.03
2538	131,485.00	25.62
2541	129,722.00	25.28
2543	170,110.78	33.15
2547	167,590.98	32.66
2548	161,001.30	31.38
2549	158,652.59	30.92
2551	171,585.65	33.44
2553	171,585.65	33.44

ที่มา : กรมป่าไม้ (2551 : 17 ; 2553 : 23)

2) กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้มีช่องว่างเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบและมีอำนาจในฐานะฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบปฏิบัติได้ ซึ่งบางยุคบางสมัยผู้บริหารได้ออกกฎระเบียบเพิ่มเติมในส่วนที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ที่ธรรมชาติหรือคนส่วนใหญ่ในชาติจะได้รับ การเปลี่ยนกฎระเบียบสามารถทำได้โดยง่ายทั้งนี้เพราะความไม่แน่นอนของกฎ ระเบียบ ดังนั้น กฎระเบียบต่างๆ เหล่านี้จึงไม่เป็นที่เชื่อถือของคนทั่วไป

3) ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจัง การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ของไทยฝ่ายการเมืองมักมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่เหล่าข้าราชการ

ในสังกัดได้ในทุกระดับ จึงทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติเกิดความเกรงกลัว และยอมปฏิบัติตามความต้องการของนักการเมืองที่เป็นผู้บังคับบัญชา มีการผ่อนปรนหรือลดความเข้มงวดของการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือนำข้อกฎหมายที่มีโทษต่ำลงมาบังคับใช้แทน เป็นต้น ส่วนหนึ่งเมื่อมีการปฏิบัติหย่อนยานจึงทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาและพลอยละเลยไม่ค่อยปฏิบัติตามกฎหมายไปด้วย

4) ขาดตัวบทกฎหมายที่กำหนดให้เกิดผลในด้านการอนุรักษ์อย่างจริงจัง กฎหมายที่มีอยู่ส่วนใหญ่อยู่นอกจากจะเก่าและล้าสมัย บทบัญญัติที่กำหนดไว้บางส่วนเริ่มไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ในอดีตการกำหนดกฎหมายไม่ได้มุ่งด้านการอนุรักษ์มากนักเนื่องจากป่าไม้ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ต่อมาเมื่อป่าไม้ลดน้อยลงจึงมีการมุ่งเน้นการอนุรักษ์มากขึ้น แต่กฎหมายไม่ได้ปรับตาม จึงทำให้ไม่ค่อยมีกฎหมายที่เอื้อให้เกิดผลในด้านการอนุรักษ์อย่างจริงจัง

ตัวอย่างสาระสำคัญที่เป็นที่มาของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการวางกรอบทางกฎหมายเพื่อควบคุมจัดการทรัพยากรธรรมชาติจากที่เคยให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ แต่แนวทางปรับเปลี่ยนการจัดการป่าไม้มาอยู่ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ของรัฐ รัฐจึงต้องรวมอำนาจการจัดการป่าไม้ให้ขึ้นตรงกับผู้มีอำนาจทางการปกครอง การบริหารประเทศที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อวางระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่า โดยเริ่มต้นจากการระบุนความเป็นเจ้าของใน ไม้หวงห้ามทุกชนิดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์รัฐรวมไปถึงป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าซึ่งรัฐถือว่าที่ดินก็เป็นทรัพยากรที่มีความหมายเดียวกันกับพื้นที่ป่าไม้ ถึงแม้เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ. ป่าไม้จะระบุว่าเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ ไม้มีค่าทางเศรษฐกิจ และป้องกันการทำลายป่าไม้อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้มีการบุกเบิกที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตชนบท แต่ในทางกลับกันสัมปทานป่าไม้ก็ขึ้นอยู่กับบุคคลไม่กี่กลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจ ได้แก่ ผู้มีอำนาจทางการเมืองคือรัฐบาล คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งข้าราชการกรมป่าไม้ ซึ่งทั้งหมดนี้ใช้อำนาจในนามรัฐสร้างความสัมพันธ์ทางการค้ากับกลุ่มนายทุนที่ต้องการพื้นที่ป่าไม้เพื่อการแปรรูปไม้ ด้วยระบบกรรมสิทธิ์เอกชน จะเห็นได้ว่ากฎหมายป่าไม้ฉบับแรกก็มีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวเองหมายความว่ารัฐพยายามจัดขวางการเข้าไปอาศัยบุกเบิกพื้นที่การเกษตรของราษฎร โดยการชูประเด็นด้านการอนุรักษ์แต่รัฐกลับสนับสนุนการสัมปทานทำไม้ระยะยาวเพื่อการค้าแก่เอกชน แม้รัฐเป็นผู้มีสิทธิขาดภายใต้การบังคับใช้และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ แต่ในพื้นที่ป่าที่ยังไม่สามารถควบคุมดูแลได้ การใช้มาตรการทางกฎหมายก็ยังไม่สามารถยังขึ้นการทำลายป่าไม้ ในบางพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการทำลายอันเกิดจากการใช้สอยของประชาชนหรือการลักลอบตัดไม้เพื่อการค้า (ไพลิน ภูจินาพันธุ์, 2543 : 124 - 125)

3.2.3.2 กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้

1) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวการบริหารงานป่าไม้มีเป็นจำนวนมากและหลากหลาย มีทั้งที่ออกใหม่และการยกเลิกฉบับเก่า ก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ มีโอกาสที่จะปฏิบัติผิดพลาดได้เนื่องจากระบบการประกาศแจ้งเวียนที่ล่าช้า หรืออาจเกิดจากการจัดเก็บเอกสารที่ไม่เป็นระบบ มีโอกาสนำระเบียบปฏิบัติที่ไม่เป็นปัจจุบันมาบังคับใช้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้

2) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวการบริหารงานป่าไม้บางส่วนเก่า ล้าสมัยแต่ยังไม่มียกเลิกและยังมีการนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเนื่องจากไม่ค่อยได้มีการตรวจสอบ ปรับปรุงให้ทันสมัยและที่ผ่านมารกรมป่าไม้ก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงในส่วนนี้มากเท่าที่ควร

3) ขาดการทบทวน ชักซ้อมหรือฝึกอบรมเกี่ยวกับระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวการบริหารงานป่าไม้แก่ผู้ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมักจะคุ้นเคยกับระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ แต่หากเป็นสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติโดยตรงหรือไม่คุ้นเคยก็มักจะไม่สนใจ จึงทำให้ขาดทักษะและความชำนาญในการนำไปใช้ปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่บางส่วนความรู้ น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ภาคสนามจึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะจะต้องคอยสอบถามผู้รู้หรือหาหรือไปยังกรมป่าไม้ก่อน

4) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวการบริหารงานป่าไม้บางส่วนเป็นภาษากฎหมาย ไม่สามารถอ่าน ตีความหรือทำความเข้าใจได้ในทันที หรือสามารถตีความได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง ทำให้เกิดปัญหาในการตัดสินใจปฏิบัติ หรืออาจจะต้องทำหนังสือหารือฝ่ายกฎหมายของกรมป่าไม้ช่วยตีความเสียก่อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานในภาพรวม

5) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ ส่วนใหญ่มีขั้นตอนและกระบวนการในการปฏิบัติเป็นจำนวนมาก รวมทั้งบางระเบียบเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานหรือหลายสังกัดที่จะต้องร่วมกันปฏิบัติ ทำให้เกิดปดความรับผิดชอบหรือการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติเพราะไม่อยากจะมารับผิดชอบหากไม่ใ้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น ระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาและการคืนไม้ของกลางระหว่างคดี ประกอบด้วยขั้นตอนซึ่งจะเกี่ยวข้องตั้งแต่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ผู้เริ่มจับกุมแล้วแจ้งความร้องทุกข์ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนดำเนินคดี รวมทั้งจัดทำสำนวนพร้อมของกลางในคดีเสนอพนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องต่อศาล ในระหว่างนี้พนักงานอัยการอาจให้พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ป่าไม้จัดหาหลักฐานเพิ่มเติม และจำเลย

มีสิทธิ์ที่จะร้องต่อศาลเพื่อขอความเป็นธรรมหากกรณีของกลางในคดีที่ถูกยึดมา เป็นต้นว่ารถยนต์ หรือพาหนะอย่างอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับคดีและขอคืนในระหว่างที่คดียังไม่สิ้นสุด แต่ตามระเบียบ การคืนของกลางนั้นจะต้องเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ (เดิมเป็นอำนาจของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งคืนหรือไม่คืนของกลางดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งจากกรณี ของการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวระเบียบเดียวก็ต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานและหลายขั้นตอน รวมทั้งเวลาที่ใช้ในการดำเนินการก็ยาวนาน และมีจำนวนคดีลักษณะเช่นนี้เป็นจำนวนมาก ทั่วประเทศ ทำให้เป็นการเพิ่มภาระงานที่ยากจะสิ้นสุด บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องหาว่า ปฏิบัติงานล่าช้าหน่วยงานเหี่ยวคลี

3.2.4 ปัญหาโครงสร้างองค์การบริหารงานป่าไม้

เนื่องจากป่าไม้เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งของชาติ ซึ่งรัฐมอบหมายให้ กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการมาอย่างต่อเนื่องร่วมร้อยปี แต่เนื่องจาก ป่าไม้มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรอื่นอีกมากมาย แต่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐที่ผ่านมา ไม่ได้มีการบริหารจัดการแบบองค์รวม ขาดการบริหารจัดการแบบบูรณาการแต่แรก จึงได้เกิดมีปัญหามาอย่างต่อเนื่องดังกล่าว ในส่วนของกรมป่าไม้ได้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรมมาเป็นระยะ ตามยุคสมัย (บุญเลิศ ไพรินทร์และผ่อง เล่งอี้, 2536 : 283) แต่โดยหลักๆ เป็นการปรับเปลี่ยนผ่าน ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ มีส่วนน้อยมากที่มีการเปลี่ยนแปลงระดับ โครงสร้างองค์กรมที่ถูกผลักดันขึ้นมาจากหน่วยปฏิบัติ เช่น กรมป่าไม้โดยตรง ดังนั้นเมื่อกลุ่มผู้ปฏิบัติที่รับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับความเหมาะสมที่องค์กร หารูปแบบ โครงสร้างองค์กรมแบบใดควรที่จะเป็นหรือควรเกิดขึ้น แต่ไม่ได้รับการมอบหมายให้เสนอ ขึ้นมา กลายเป็นผู้กำหนด โครงสร้างองค์กรมและผู้จะต้องปฏิบัติตามไม่ได้ร่วมกันกำหนด ดังนั้น โครงสร้างองค์กรมจึงไม่มีความ ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาจนไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจ การป่าไม้ให้บรรลุเป้าหมายแห่งนโยบายได้ดังที่ปรากฏแม้กระทั่งการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 (ศิริพงษ์ ตดาวัลย์ ณ อุษยา, 2551 : 81) ที่ผ่านมาหน่วยงานกรมป่าไม้ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกปรับเปลี่ยน และเมื่อผลการปรับโครงสร้างดังกล่าวผ่านมาประมาณ 10 ปี สะท้อนให้เห็นได้อย่าง ชัดเจนว่าโครงสร้างองค์กรมการบริหารงานป่าไม้ได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากจน ไม่อาจจะดำเนินการ จัดการด้านป่าไม้ให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบายว่าด้วยการป่าไม้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ (ขเจนทร์ บิเลียน, 2547 : 20 - 23 ; สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, 2551 : 9)

หากพิจารณาแล้วจะพบว่าองค์กรหลักในการบริหารงานป่าไม้ได้แก่ กรมป่าไม้ รับผิดชอบภารกิจกรป่าไม้ของประเทศมารวม 115 ปี ด้วยภารกิจที่ยิ่งใหญ่ดังกล่าว ทำให้กรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานที่ใหญ่ประกอบด้วยหลากหลายหน่วยงานในสังกัดครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศไทย

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือการบริหารงานเพื่อขับเคลื่อนองค์กรเริ่มทำได้ยากตามขนาดของหน่วยงานที่เพิ่มขึ้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของกรมป่าไม้ จึงได้มีความพยายามที่ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานมาอย่างต่อเนื่อง

3.2.5 ปัญหาการบริหารจัดการป่าไม้

กรมป่าไม้เป็นหนึ่งในหน่วยงานราชการหลักที่รับผิดชอบการบริหารจัดการป่าไม้ ซึ่งตัวกรมป่าไม้เองก็มีปัญหาในการบริหารจัดการองค์กรเพื่อขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับการป่าไม้ที่ทำให้กระทบต่อป่าไม้กลายเป็นปัญหาป่าไม้ จากการค้นพบปัญหาของการบริหารงานป่าไม้ ส่วนใหญ่สอดคล้องกับงานวิจัยของ สมชัย เพียรสถาพร (2542 : 65 - 71) และของ สมศรี ชาญชญานนท์ (2544 : 58 - 61) มีดังต่อไปนี้

3.2.5.1 ปัญหาระบบบริหารที่รวมศูนย์

ปัจจุบันมีการรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ไม่มีการแยกงานปฏิบัติการของหน่วยงานในสังกัดกรมป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ซึ่งได้แก่ กองในส่วนกลาง สำนักงานป่าไม้เขตและสำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นไปโดยไม่สอดคล้องซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้กอง สำนักงานในส่วนกลางมีความโน้มเอียงหรือมุ่งที่จะทำแต่งานปฏิบัติการซึ่งความจริงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานภาคสนาม ซึ่งถือเป็นการรองแทนที่จะปฏิบัติงานอำนาจการ ซึ่งเป็นงานหลักของตนเองอันได้แก่ การวางแผน (Planning) การแนะนำ (Supervision) การกำหนดทิศทาง (Direction) การกำกับดูแล (Control) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งเป็นงานหลัก เป็นผลให้งานอำนาจการดังกล่าวถูกละเลยไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ลักษณะของปัญหาดังกล่าวจะปรากฏให้เห็นชัดจากการที่หน่วยงานระดับกองสำนักภายในกรมป่าไม้ได้ไปจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานของตนในต่างจังหวัดในรูปของอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนพฤกษศาสตร์ ด่านป่าไม้ ศูนย์วิจัย สถานี โครงการฯ โดยหน่วยงานเหล่านี้จะมีสายการบริหารขึ้นตรงกับกองหรือสำนักภายในกรม เป็นผลให้เกิดปัญหาทางการบริหารทั้งแง่ของการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริหารแผนงาน รวมทั้งทำให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพการบริหารงานภายในกรมติดตามมา ทำให้ไม่สามารถนำนโยบายและแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.5.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาท อำนาจหน้าที่

ไม่มีความชัดเจนทั้งของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และภารกิจอย่างเป็นทางการไว้ในรูปคู่มือการปฏิบัติงานแต่อย่างใด เป็นผลให้หน่วยงานไม่ทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่และภารกิจที่เป็นทางการ ซึ่งกรมป่าไม้ต้องการ คงทราบเพียงอำนาจหน้าที่อย่างกว้างๆ ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

แบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น หน่วยงานส่วนภูมิภาค (รวมทั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานป่าไม้เขตในอดีตหรือสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้พื้นที่ในปัจจุบัน) เป็นหน่วยงานในพื้นที่ จึงไม่สามารถที่จะตัดสินใจแก้ไข ปัญหาได้อย่างทันทั่วถึง ทำให้ต้องหารือข้อปัญหาไปยังกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาอยู่ตลอดเวลา เป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหามาของประชาชนและการบริการต่อประชาชนไม่สามารถกระทำได้ดีทัน ตามความต้องการของประชาชน มีความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดความคล่องตัวในการสนองตอบ ต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

3.2.5.3 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลในกรมป่าไม้

มีสภาพเหมือนกับหรือคล้ายกับกรมต่างๆ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สอดคล้อง กับที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทย ได้ระบุว่าปัญหาหลัก ด้านการบริหารงานบุคคล มีอยู่ 4 ประการ คือ

1) การจัดอัตรากำลังไม่เหมาะสมเพราะขาดหลักการ วิธีการและการ ติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ มีปัญหาเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในหน่วยงานหนึ่งแต่อีกหน่วยงาน หนึ่งกลับพบว่าเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

2) การมีองค์การกลางการบริหารงานบุคคลหลายองค์กร เช่น ก.พ. เป็นต้น

3) พฤติกรรมทงการบริการไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการ มีการใช้ ระบบเล่นพรรคเล่นพวก การพิจารณาความดีความชอบมักจะคำนึงถึงพวกพ้องมากกว่าความสามารถ ไม่มีหลักการประเมินบุคคลที่เป็นธรรม นอกจากนี้ข้าราชการยังให้ความสำคัญกับความต้องการของ ผู้บังคับบัญชามากกว่าเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งมุ่งปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และปัญหาข้าราชการขาดจริยธรรมอันเนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจ ทัศนคติและ ค่านิยมของสังคม

4) รายได้ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ สภาพปัญหาด้านการบริหารงาน บุคคลที่ปรากฏในกรมป่าไม้ ในส่วนที่แตกต่างกับกรมอื่นๆ ก็คือ การที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ระดับสูงและนักบริหารระดับกลางภายในกรมบ่อยครั้งมาก เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานตามนโยบาย ต่างๆ ไม่สามารถเป็นไปอย่างต่อเนื่องส่งผลให้ข้าราชการหมดกำลังใจ ไม่มีขวัญในการทำงาน

3.2.5.4 สภาพปัญหากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปกติเมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติหรือนโยบายอื่นใด ขึ้นมาแล้ว ข้าราชการประจำซึ่งเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่วางไว้จะเป็นผู้กำหนดแผนงาน โครงการต่างๆ ที่สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วหลายครั้ง ไม่มีการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่กำหนดไว้

หรือดำเนินการแต่ยึดวัตถุประสงค์ของกรมซึ่งเป็นหน่วยบังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติในสาขานั้นๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก จึงก่อให้เกิดการไม่ประสานงานกันกับนโยบายในภาพรวม นอกจากนี้การจัดทำแผนและของบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมต่างๆ สามารถกระทำได้อย่างอิสระ จึงทำให้ระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่แท้จริง ทำให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติมีทั้งส่วนที่ประสบผลสำเร็จและส่วนที่ประสบความล้มเหลว ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนในกรณีการจัดแย้งในวัตถุประสงค์ซึ่งกันและกัน อันเป็นผลจากระบบงบประมาณที่แต่ละกรมสามารถของบประมาณได้โดยอิสระขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน เช่น กรมป่าไม้ได้รับงบประมาณมาดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ขณะที่กรมที่ดินได้รับงบประมาณมาดำเนินการเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินให้แก่ประชาชน หรือกรมชลประทานมีแผนการก่อสร้างเขื่อนในพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งในทางนโยบายถือว่าเป็นการขัดกันของนโยบายรัฐ

3.2.5.5 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านป่าไม้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการจัดการป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ ขับเคลื่อนโดยหน่วยงานของรัฐเป็นด้านหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมป่าไม้คือตัวแทนรัฐในการบริหารจัดการป่าไม้ จนเห็นเป็นภาพติดใจว่าป่าไม้ต้องดำเนินการโดยกรมป่าไม้เท่านั้น ซึ่งเป็นการสื่อที่ผิดพลาดมาแต่แรก ขาดการจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วม และขาดการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายใต้ภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาป่าไม้ นอกจากจะเป็นการขาดความร่วมมือแล้ว ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ในทุกระดับมาโดยตลอด นับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายรัฐด้านการป่าไม้ประสบกับปัญหาอุปสรรคมาอย่างต่อเนื่อง

จากปัญหาด้านป่าไม้ข้างต้น ผู้วิจัยจึงสรุปปัญหาที่เกี่ยวกับการป่าไม้ที่สำคัญ คือ การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมาจากหลายสาเหตุทั้งเกิดจากแนวนโยบายแห่งรัฐที่ส่งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประเทศมุ่งสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อให้นโยบายประสบผลสำเร็จ เช่น นโยบายการให้สัมปทานป่าไม้เพื่อส่งไม้ออกจำหน่ายมาพัฒนาประเทศ นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ นโยบายการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น นอกจากนั้น การบุกรุกทำลายป่าทั้งจากประชาชนและกลุ่มนายทุนยังเป็นปัจจัยเสริมให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงยิ่งขึ้น แม้ว่ากรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป่าไม้โดยตรงจะมีแนวทางในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ แต่มีหลายปัจจัยที่ไม่เอื้อให้การดำเนินการได้สำเร็จ เช่น ปัญหากฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ที่ล้าสมัย ไม่เข้มงวดจริงจัง ปัญหาโครงสร้างองค์กร

การบริหารงานป่าไม้ที่ทำให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และบทบาทอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจนและ
ขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานภาคอื่น ทำให้การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ยังมีอย่างต่อเนื่อง

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) และจากการสัมภาษณ์ (Interviews) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนภาคเอกชนและประชาชนมาประมวลและจัดกลุ่มข้อมูลเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์กระบวนการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

4.1.1 ผู้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

4.1.2 สภาพแวดล้อมนโยบาย

4.1.3 เนื้อหานโยบายป่าไม้แห่งชาติ

4.2 การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

4.2.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อให้เกิดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ดี

4.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

4.1 วิเคราะห์กระบวนการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นหนึ่งในนโยบายสาธารณะที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของประเทศที่กำลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติในช่วง พ.ศ. 2528 สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ การลดน้อยถอยลงอย่างต่อเนื่องของพื้นที่ป่าไม้ (กรมป่าไม้, 2539 : 46 - 49) ใน การศึกษานโยบายป่าไม้แห่งชาติครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาองค์ประกอบตามระบบนโยบายเพื่อ ให้การวิเคราะห์นโยบายเป็นไปอย่างครอบคลุมตามตัวแบบกระบวนการกำหนดนโยบายของ Dunn (1981 : 46 - 47) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 ผู้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มหรือผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติของไทยแล้ว พบว่าเป็น การกำหนดโดยรัฐบาลได้มอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการ ป่าไม้ขึ้นไปร่วมกำหนดนโยบาย สะท้อนให้เห็นได้จากคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2528 ซึ่งโดยข้อเท็จจริงได้มีการกำหนด

นโยบายป่าไม้แห่งชาติและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2527 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ มีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น

นโยบายป่าไม้แห่งชาติถูกกำหนดในช่วงการเมืองของประเทศเป็นเรื่องของชนชั้นนำอันได้แก่ ชนชั้นนำทางการเมือง ชนชั้นนำทางทหาร การจัดการป่าไม้ขึ้นอยู่กับชนชั้นนำ ซึ่งมีบทบาทในการระบุปัญหาและนำมาสู่การกำหนดนโยบาย ในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตขึ้น กลุ่มธุรกิจเติบโตและมีอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากขึ้นทำให้กลุ่มธุรกิจมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลมากขึ้น (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 355 - 379)

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติใน พ.ศ. 2528 พบว่าในช่วงดังกล่าวมีนายณรงค์ วงศ์วรรณ (อดีตเจ้าของโรงเลื่อยและสัมปทานป่าไม้หลายแห่งในเขตพื้นที่ภาคเหนือ) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับผิดชอบกำกับควบคุมดูแลกรมป่าไม้ มีนายจางงศ์ โภธิสาโร เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ จะเห็นว่านโยบายป่าไม้แห่งชาติหลายๆ ข้อมาจากแนวโน้มนโยบายของกรมป่าไม้ที่ได้มาจากนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ได้แถลงต่อที่ประชุมข้าราชการป่าไม้ระดับสูง ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2526 (จางงศ์ โภธิสาโร, 2526 : 1) แต่หากพิจารณาจากบทความของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน โดยนพ นรนาถ (2532 : 118 - 132) ที่มีการกล่าวถึงนายจางงศ์ โภธิสาโร ซึ่งเป็นอธิบดีกรมป่าไม้และเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติในฐานะอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จากจำนวนคณะกรรมการจำนวน 20 คน ผู้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ใน พ.ศ. 2528 และในฐานะหัวหน้าส่วนราชการที่จะต้องเป็นผู้นำนโยบายป่าไม้ไปปฏิบัติประกอบด้วยข้าราชการประจำและอดีตพ่อค้าไม้ ล้วนเป็นประเด็นนำไปสู่คำถามว่า ผู้กำหนดนโยบายอาจจะมีผลประโยชน์ความเกี่ยวข้องหรือผลประโยชน์ทับซ้อนเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการพยายามเปิดสัมปทานไม้ที่เคยถูกปิดไป รวมทั้งการเสนอแก้กฎหมายที่เอื้อต่อการทำไม้ตามระบบสัมปทานซึ่งตนเองมีผลประโยชน์อยู่ ดังนั้นนโยบายป่าไม้ในส่วนที่กำหนดออกมาจึงจะเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมและมีความเคลือบแคลง

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าฝ่ายการเมือง ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารระดับสูงนอกจากจะกำกับควบคุมข้าราชการฝ่ายป่าไม้ในทุกระดับแล้ว ยังมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่สามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์แก่ตนหรือพวกพ้องแล้ว ยังมีการล้วงลูกลงมาถึงการแต่งตั้งโยกย้าย สามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในสังกัดยากที่ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองจะปฏิเสธข้อเสนอซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของ

ฝ่ายการเมือง ดังนั้นนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากความไม่เป็นอิสระ มีวาระซ่อนเร้นและไม่เป็นไปตามธรรมชาติของนโยบาย การจะกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้เป็นเครื่องมือที่จะแก้ปัญหาป่าไม้ของชาติเป็นอยู่จึงเป็นที่มาของความไม่เหมาะสมของเครื่องมือแก้ปัญหาป่าไม้ที่ใช้ประสิทธิภาพแต่ต้น กอปรกับเมื่อมีนโยบายปิดป่าใน พ.ศ. 2532 สมัย พ.ท.สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในระยะต่อมาก็ยังทำให้เห็นนโยบายที่เกี่ยวกับการทำไม้จากป่าสัมปทานเป็นอัน พันวิสัยไปในทันที

ส่วนนโยบายซื้อที่เหลือหากพิจารณาจากประเด็นสรุปสาระสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติตามตารางที่ 4.1 แล้วพบว่านโยบายซื้อที่เหลือส่วนใหญ่เป็นแนวทางการส่งเสริมบทบาทที่ภาครัฐและเอกชนในการบริหารจัดการป่าไม้ซึ่งค่อนข้างจะมีความเป็นนามธรรมยากจะบรรลุผลแห่งเป้าหมายในการแก้ปัญหาป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งองค์ประกอบของโครงสร้างดังกล่าวยังเป็นการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down) (Pulzl and Treib, 2007: 90 - 92) และข้อสังเกตอีกประการของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติของไทยทุกคณะที่แต่งตั้งขึ้นมา ไม่ปรากฏว่ามีผู้แทนจากภาคส่วนอื่นไม่ว่าจะเป็นจากภาคเอกชนหรือภาคประชาชน พบมีเพียงรายชื่อผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นกรรมการเพียงคนเดียว แม้ในคณะกรรมการนโยบายป่าไม้ชุดปัจจุบันก็เช่นกัน ซึ่งหากเทียบสัดส่วนกับภาคราชการแล้วถือว่าน้อยมาก อาจกล่าวได้ว่าในส่วนของผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคองค์กรเอกชนในการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติฉบับดังกล่าว

4.1.2 สภาพแวดล้อมนโยบาย

ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ใช้ในการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุหรือที่มาของการกำหนดนโยบายและผลกระทบของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ประกอบด้วย 5 ปัจจัยหลัก (Food and Agriculture Organization, 1987: 16 - 21) ดังนี้

1) ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ การศึกษาปัจจัยสภาพแวดล้อมดังกล่าวอาจพิจารณาถึงโครงการ องค์กร กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้พบว่า

(1) กฎหมายล้าสมัย กฎหมายซึ่งตราไว้ตั้งแต่สมัย พ.ศ. 2484 เป็นต้นมาแม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้หรือออกกฎหมายใหม่เป็นครั้งคราวก็ไม่ทันกับเหตุการณ์ซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนับว่ากฎหมายล้าสมัย ที่เห็นได้ชัด เช่น กฎหมายฉบับที่ใหม่ที่สุด ที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านป่าไม้ คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พุทธศักราช 2507 ถือได้ว่าล้าสมัยมาก เช่น มาตรา 24 มาตรา 30 ยังกล่าวถึงเงื่อนไขการสัมปทานไม้ต่างๆ ที่ไม่มีการสัมปทานไม้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2532 แต่กฎหมายยังคงใช้ฉบับเดิม (วัฒนา แก้วกำเนิด, 2538 : 81 - 84)

(2) กฎหมายขาดความยืดหยุ่น ขาดความชัดเจน ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจ การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการ ได้อย่างจริงจัง เห็นได้จากในทางปฏิบัติต้องส่งให้ฝ่ายกฎหมายตีความอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เกิดความล่าช้า เสียเวลาทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และผู้รับบริการด้านป่าไม้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551 : 6)

(3) กฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบันไม่สามารถป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน รวมทั้งกฎ ระเบียบและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้มีความหลากหลายซ้ำซ้อนมี โอกาสผิดพลาดเมื่อมีการนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติจริง เพราะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติหลายระดับมีความรู้เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติแตกต่างกันและระเบียบปฏิบัติหลายเรื่องยากที่จะทำความเข้าใจได้ง่าย (วิจิต พัฒนโกศัย, 2545 : 35)

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทยสอดคล้องกับความเห็นผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการซึ่งมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน (ตามภาคผนวก ข)

2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านสังคม

(1) การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้จากเพื่อยังชีพเป็นเชิงพาณิชย์ เมื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมภายใต้บริบทของสังคมไทย จะเห็นว่าค่านิยมและวิถีชีวิตการดำรงชีพตลอดจนความเชื่อประเพณีปฏิบัติของสังคมไทยเกี่ยวข้องกับป่าตั้งแต่เกิดจนตาย รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เพื่อยังชีพกลายเป็นเชิงพาณิชย์เพื่อการพัฒนาประเทศ และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป การใช้ทรัพยากรป่าไม้จากอดีตมาจนปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงจากพึ่งพิงอาศัยป่าไม้กลายเป็นทำลายป่าไม้ ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจเพราะกระแสโลกาภิวัตน์ กระแสการไหลบ่าทางวัฒนธรรมและสังคมของโลก เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุหรือที่มาที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างชัดเจนขึ้น

(2) การอ้างอิงกรรมสิทธิ์ขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับประชาชน ปัญหาและความสับสนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ กับการใช้ประโยชน์จากป่าโดยรัฐและประชาชน เกิดการขัดแย้งการอ้างกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าระหว่างรัฐกับประชาชน เห็นได้จากการที่รัฐประกาศการครอบครองป่าตั้งแต่ พ.ศ. 2433 โดยกฎหมายจะยอมรับความเป็นเจ้าของต่อเมื่อบุคคลมีเอกสารสิทธิ์เหนือที่ดิน จึงขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่ว่า “ป่าเป็นทรัพยากรของชาติ ป่าเป็นของชุมชนท้องถิ่น” ทั้งนี้ เพราะเมื่อรัฐสถาปนาระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ขึ้นมาที่ดี จึงเป็นสาเหตุที่มาประการหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องระหว่างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชน ผู้อยู่ในป่าและอาศัยป่าเลี้ยงชีพ ทำให้ไม่เกิดจิตสำนึกร่วมเพราะภาคส่วนอื่นๆ เกิดทัศนคติใหม่ว่า “ป่าเป็นของรัฐ ไม่ใช่เจ้าของ

ไม่รักป่า ขโมยได้ขโมย” จึงเกิดการบุกรุกและนำมาซึ่งการแสดงสิทธิในที่ดินและป่า (เสนห์ จามริก และคณะ, 2536 : 225 - 229)

(3) ไม่ให้ความสำคัญกับประชาชนที่อยู่ในป่ามาก่อน ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับป่าไม้ รัฐหรือหน่วยงานภาครัฐละเลยไม่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าก่อนหน้านั้น กอปรกับนโยบายป่าไม้เกิดในยุคสัมปทานป่าไม้ ซึ่งรัฐยังหารายได้จากไม้ กล่าวคือ มุ่งใช้ประโยชน์จากไม้เชิงพาณิชย์เพื่อการพัฒนาประเทศเป็นหลัก จึงอาจจะละเลยในเรื่องที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องกับป่าหรือมีผลประโยชน์จากป่าในช่วงที่กำหนดนโยบายดังกล่าว (โสภณ ชมชาญ, 2554 : 13 - 33)

3) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ

(1) การขยายตัวของอุตสาหกรรมการเกษตร หากพิจารณาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้นั้น สามารถอธิบายปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ในยุคที่เกิดวิกฤติป่าไม้ ช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา นั้น พัฒนาการด้านเศรษฐกิจของการแลกเปลี่ยนที่ดิน จะเห็นได้ว่าในยุคสังคมบ้านป่าและยุคสัมปทานนั้นยังไม่มีการซื้อขายที่ดิน ที่ดินและป่ายังมีมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรและความต้องการใช้ประโยชน์ เมื่อการพัฒนาการเกษตรของไทยในยุคเกษตรอุตสาหกรรม มุ่งเน้นส่งเสริมการทำเกษตรขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็น Plantation นักธุรกิจการเกษตรจึงปรารถนาจะได้พื้นที่ในเขตป่าเพื่อผลิตพืชที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ปลูกปาล์มน้ำมัน ยูคาลิปตัส และทำนาถั่ว เป็นต้น การอ้างอำนาจรัฐเหนือที่ดินในเขตป่าจึงมีสูงมาก (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2534 : 16)

(2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจการเกษตร ช่วงที่กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นช่วงเดียวกันกับที่ประเทศไทยพยายามผลักดันตัวเองให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries - NICs) จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเกษตรของไทยดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นภาพรวมทิศทางของระบบเศรษฐกิจการเกษตรที่เห็นได้ชัดที่สุดคือ ความต้องการพื้นที่ในการประกอบการเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก พื้นที่ป่าไม้คือเป้าหมายสำคัญที่ถูกบุกรุกขยายเข้าไปเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการเกษตรดังกล่าว ในช่วงดังกล่าวพื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก ร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ประเทศใน พ.ศ. 2504 เหลือเพียงร้อยละ 43.21 ของพื้นที่ประเทศใน พ.ศ.2516 (กรมป่าไม้ 2551 : 17) มีผลต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติในช่วงดังกล่าว และนำมาซึ่งทิศทางของการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อสถานการณ์ป่าไม้ที่บกพร่องจากในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน

4) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านการเมือง

(1) กลุ่มนักธุรกิจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้ การวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองนั้น อาจพิจารณาถึงที่มาของโครงสร้างคณะกรรมการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองของกลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กระแสความเป็นความเป็นชุมชนท้องถิ่น ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตามก็ตีการศึกษากระบวนการนโยบายป่าไม้ของไทยที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดนโยบายส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อตอบสนองของกลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในเชิงพาณิชย์และเอื้อต่อผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยออกมาในรูปการเยียวยาด้วยการอนุญาตแปลงสัมปทานไม้ (นพ นรนาถ, 2532 : 118-132) โดยจะเห็นได้จากนโยบายป่าไม้บางข้อกล่าวถึงการจัดการป่าไม้ที่ใช้สำหรับการจัดการป่าสัมปทานอยู่ด้วย (จันงค์ โปธิสาโร, 2526 : 3 - 4)

(2) การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการกำหนดนโยบายป่าไม้ จากข้อสังเกตในช่วงดังกล่าวชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ยังไม่ค่อยให้ความสนใจกับการสูญหายไปของป่าไม้เท่าไรนักเพราะขณะป่าไม้ยังมีเพียงพอสำหรับการใช้สอยสนองความต้องการ แต่หลังจากที่กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รุกล้ำพื้นที่ในเชิงพาณิชย์ก้าวผ่านเข้าไปสู่อุตสาหกรรมการแปรรูปไม้ด้วยเครื่องกลหนักที่ทันสมัย ทำให้ป่าไม้เกิดวิกฤติอย่างรุนแรง มีการรุกล้ำเข้าไปพื้นที่ป่าที่ประชาชนอาศัยเพื่อการดำเนินชีวิต ชุมชนเริ่มตื่นตัวและเริ่มปกป้องผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งกระแสการปฏิรูปภาครัฐทำให้ปัญหาที่เป็นรากเหง้าของวิกฤติทรัพยากรป่าไม้ของไทยตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันปรากฏเด่นชัดขึ้น กระแสดังกล่าวทำให้ภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและกลไกต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างใหม่ โดยมีภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถ่วงดุลมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการดำเนินงานด้านป่าไม้ของภาครัฐไม่อยู่เฉพาะขอบเขตนโยบายที่กำหนด โดยรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ยังเปิดกว้างต่อสาธารณะเพื่อให้การกำหนดนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่ถูกปฏิบัติหรือขัดกันของภาคเอกชนและภาคประชาชนเหมือนในอดีต (ดุสิต เวชกิจ และคณะ, 2548 : 14)

5) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านเทคโนโลยี

(1) การนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงมาใช้ ด้านเทคโนโลยีมีผลกระทบต่อ การสูญสลายของทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างมาก เห็นได้จากการที่มีการใช้ทรัพยากรป่าไม้เชิงพาณิชย์ที่ใช้เครื่องอุตสาหกรรมหนักในการแปรรูปไม้เพื่อการพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ กอปรกับการทำการเกษตรของชาวบ้านแต่เดิมมานั้นผลผลิตหรือความสามารถในการผลิตไม่ได้

ถือเอาปริมาณที่เป็นตัวเลข ต่อเมื่อมีเครื่องกลอุตสาหกรรมและเครื่องมือการเกษตรที่ทันสมัย จึงมุ่งเน้นที่ปริมาณและเพื่อการพาณิชย์ ทำให้ชาวบ้านเริ่มแสวงหาที่ดินใหม่เพื่อการเพาะปลูก เกิดการบุกรุกป่าและที่ดิน เหล่านี้นำมาซึ่งปัญหามากมาย นอกจากนี้การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารได้กว้างและรวดเร็วรู้เท่าทันทุกมุมโลก อาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงเป็นจำนวนมากทั้งที่เกิดจากการให้สัมปทานป่าของรัฐและการบุกเบิกของชาวบ้านเพื่อการเกษตรเชิงพาณิชย์ นั้นส่วนหนึ่งมาจากการที่สังคมไทยได้พยายามก้าวเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมใหม่ ที่ต้องมีการนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพมาใช้ ย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(2) การจัดการป่าไม้ขาดอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสม ในด้านการจัดการป่าไม้ยังขาดอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมในการใช้ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลกิจกรรมต่างๆ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างทันท่วงที จำเป็นต้องดำเนินการ จัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นและทันสมัยเพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการแก้ไขปัญห และได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงจุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐาน เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ ภาพถ่ายจากดาวเทียมแผนที่ เครื่องมือจัดทำระบบสารสนเทศ (GIS) เป็นต้น (วิชิต พัฒนโกศัย, 2545 : 47 - 53)

4.1.3 เนื้อหาของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

เนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นแบบกว้างๆ (A Guide of Action) มีรายละเอียดที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) มุ่งให้ข้าราชการประจำแปลงเป็นรูปธรรมหรือแปลงไปสู่การปฏิบัติ การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติดังกล่าว อาจถูกต้องโดยหลักการทางทฤษฎี แต่ไม่สอดคล้องเหมาะสมสภาพปัญหาของทรัพยากรป่าไม้ของไทย เพราะเป็นสภาพที่ต้องการ การแก้ไขปัญหาวิกฤติป่าไม้อย่างเป็นรูปแบบทุกภาคส่วนทั้ง ภาคราชการ องค์กรอิสระและภาค ประชาชน เข้าใจที่ตรงกัน และเห็นถึงความสำคัญของปัญหาทรัพยากรป่าไม้อย่างมีจิตสำนึกร่วม (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2536 : 177 - 178)

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารในส่วนเนื้อหาของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ (ภาคผนวก ข) ซึ่งมีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์แยกเป็นประเด็นตามภารกิจของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รายละเอียดดังนี้

4.1.3.1 เป็นเป้าหมายหรือมาตรการของรัฐ แยกพิจารณาเป็นรายข้อ ได้ดังนี้

ข้อ 1 กำหนดให้มีแผนระยะยาว เน้นประสานการใช้ประโยชน์กับทรัพยากรอื่น

ข้อ 3 ปรับปรุงระบบราชการบริหารงานป่าไม้ให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพ สภาพป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

ข้อ 7 กำหนดแผนพัฒนาป่าไม้ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องประสานการใช้ประโยชน์กับทรัพยากรอื่น

หากพิจารณาในประเด็นนี้ ตามนโยบายข้อ 1 และ ข้อ 7 ซึ่งเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการกำหนดแผนการจัดการป่าไม้ระยะยาว จะพบว่าประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดแนวทางการจัดการหรือแผนพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาวแต่อย่างใด คงมีแต่การกำหนดแผนการปฏิบัติงานในระยะสั้น เช่น แผนการปฏิบัติราชการของอธิบดีกรมป่าไม้แต่ละคนที่มาดำรงตำแหน่งและรับผิดชอบบริหารงานป่าไม้ เป็นต้น (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 63 - 73) ในส่วนของแผนพัฒนาระยะยาวนั้นเคยมีโครงการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทยใน พ.ศ. 2536 (กรมป่าไม้, 2539 : 65) โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ฟินแลนด์ ในช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติทั้งที่เป็นแผนที่ดีและมีประโยชน์เหมาะสมกับสถานการณ์ป่าไม้ในช่วงนั้น

ในส่วนของนโยบาย ข้อ 3 ที่ให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานป่าไม้ของชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ในส่วนของกรมป่าไม้ไม่ได้มีการดำเนินการ โดยตรงจะมีเพียงแต่การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยใน พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบบริหารงานของประเทศโดยรวม แต่ผลการปฏิรูปครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อกรมป่าไม้ กล่าวคือ กรมป่าไม้ได้ถูกแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อยอีก 2 กรมได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลให้ภารกิจด้านป่าไม้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ภารกิจด้านการอนุรักษ์ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ส่วนภารกิจเกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจและป่าเพื่อการใช้สอยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ผลการปฏิรูปครั้งนี้เป็นการปฏิรูปในเชิงโครงสร้างขององค์กรซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการทั่วไป กล่าวคือ ตามหลักการแล้วการปฏิรูปจะต้องเป็นการลดขนาดหรือจำนวนของหน่วยงานลงและเพิ่มประสิทธิภาพของงาน แต่ในครั้งนี้นักกลับเป็นการเพิ่มหน่วยงานหลายหน่วยงานแต่ต้องรับผิดชอบในภารกิจเดียวกันซึ่งถือว่าการปฏิรูประบบราชการมีปัญหา (สมาน รังสิโยภุชงค์, 2546 : 107 - 110) และสอดคล้องกับแนวคิดของ ศิริพงษ์ ถดาวัลย์ ณ อุทยาน

(2551 : 81 - 84) ที่เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ก่อให้เกิดปัญหามากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเกิดโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่มีการเพิ่มอำนาจและมีสายการบังคับบัญชา มากขึ้น เป็นต้น

4.1.3.2 คำเนิการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ป่าไม้และสอดคล้องกับ ทรัพยากรอื่น

ในประเด็นนี้มีนโยบายที่กำหนดไว้จำนวน 3 ข้อ ได้แก่

ข้อ 4 กำหนดพื้นที่ป่าร้อยละ 40 โดยกำหนดสัดส่วนป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 15 ต่อป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25

ในช่วงที่กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติใน พ.ศ. 2528 จากข้อมูลสถิติ การป่าไม้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้อยู่ประมาณ 94 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 29.4 ของพื้นที่ประเทศ (กรมป่าไม้, 2553 : 23) หากพิจารณาตามเป้าหมายจะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้อีกประมาณร้อยละ 10.6 ซึ่งตามเป้าหมายแล้ววิธีการเพิ่มพื้นที่ป่าที่ง่ายและสามารถทำได้คือการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่ม ให้ครบก็อาจจะสามารถทำได้ แต่ในช่วงดังกล่าวยังเป็นช่วงการทำไม้จากป่าสัมปทานรัฐยังคงคาว่า บ้างส่วนที่ต้องการจะได้มาจากการปลูกป่าทดแทนป่าสัมปทานที่ถูกตัดออกไป แต่ข้อเท็จจริงการ ปลูกป่าทดแทนตามเงื่อนไขสัมปทานดังกล่าวแทบกล่าวได้ว่า ไม่ได้มีการดำเนินการในส่วนของ ภาคเอกชนผู้รับสัมปทาน (อรวรรณ กุหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 166 -170) เพราะเจ้าของสัมปทาน ส่วนใหญ่เป็นเอกชนที่ทำธุรกิจไม่มีความชำนาญด้านการปลูกป่า

แนวทางแก้ไขคือ การนำเงินค่าชดเชยการปลูกป่าส่งมอบให้รัฐโดยกรม ป่าไม้รับไปดำเนินการปลูกป่าแทน จึงเรียกว่า “การปลูกป่าชดเชยค่าสัมปทาน” แต่ในทางปฏิบัติ แล้วกรมป่าไม้เองก็ไม่สามารถดำเนินการปลูกป่าเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ได้สำเร็จตามเป้าหมาย ด้วยเหตุ ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคนานัปการ ด้านการดำเนินการ เช่น ในส่วนของกรมป่าไม้เองขาด ความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรที่ชำนาญงาน ด้านนี้ เพราะที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้รับผิดชอบ ด้านการจัดการป่าไม้ การควบคุมกิจกรรมป่าสัมปทานมากกว่าการปลูกสร้างสวนป่า นอกจากนั้น ยังขาดความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ เช่น ยานพาหนะ อุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ในการปลูกป่าตลอดจน ขาดความชำนาญ และการเตรียมความพร้อมในการปลูกป่า

ในส่วนองความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องของหลักเกณฑ์ที่ใช้ใน การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ยังไม่ได้อธิบายไว้ชัดเจน ทั้งในเชิงวิชาการและเชิงพื้นที่ของทรัพยากรป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งนำไปสู่คำถามของสังคม คือ สภาพป่าไม้ที่อยู่ทั้งหมดในขณะที่กำหนดนโยบายนั้นได้มีการสำรวจอย่างถูกต้องหรือ ไม่อย่างไร จำแนกประเภทได้อย่างไร จึงมีการกำหนดนโยบายดังกล่าวขึ้นมาอีกนัยหนึ่งคือ

การกำหนดเป้าหมายเป็นตัวเลขอาจไม่สอดคล้องกับความจริงในเชิงพื้นที่ (กรมป่าไม้, 2539 : 233) รวมตลอดทั้งสภาพแวดล้อมของพื้นที่แต่ละแห่งของป่าไม้ เพราะเป็นการกำหนดตัวเลขสัดส่วนภาพรวมทั้งประเทศ แต่หากพิจารณาเป็นรายภาคหรือรายจังหวัดอาจจะไม่เหมาะสมเพราะบางจังหวัดมีป่าน้อยมากเช่น จังหวัดมหาสารคามมีพื้นที่ป่าประมาณร้อยละ 10 ซึ่งต่ำกว่าร้อยละ 40 ซึ่งถือเป็นค่าเฉลี่ยกลางที่เป็นเป้าหมาย หากคิดเฉพาะในแง่ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจอาจเหมาะสมเพราะป่าไม้ที่มีตามสัดส่วนสามารถกระจายไปเพื่อการใช้สอยทั่วประเทศได้ แต่หากพิจารณาในเชิงการมุ่งให้ป่าไม้อำนวยประโยชน์ด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอาจจะไม่เหมาะสมเพราะพื้นที่ภาคหรือจังหวัดที่มีป่าปริมาณน้อยเช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นจะได้รับผลจากการกำหนดในลักษณะนี้น้อยกว่าเมื่อเทียบกับภาคหรือจังหวัดที่มีปริมาณป่ามากกว่าดังกล่าว ซึ่งประเด็นนี้ในมุมมองของกลุ่มองค์กรภาคเอกชนมองว่า จากพื้นที่ประเทศไทยมีอยู่ทั้งสิ้นราว 320.7 ล้านไร่ อัตราส่วนพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ที่กำหนดไว้ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงเท่ากับ 128 ล้านไร่ มีข้อสงสัยตรงที่ว่าเมื่อประกาศใช้นโยบายแล้ว พื้นที่ป่าไม้ยังคงมีอยู่ถึง 93.16 ล้านไร่หรือร้อยละ 29.05 ล้านไร่ แต่ในขณะเดียวกัน เปิดช่องทางให้มีการปลูกป่าเพื่อเศรษฐกิจถึงร้อยละ 25 หรือ 80 ล้านไร่ (เสน่ห์ จามริก และคณะ, 2536 : 233)

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการกำหนดโดยขาดการพิจารณาข้อมูลความเป็นจริงของสถานการณ์ป่าไม้ในขณะนั้น กอปรกับนโยบายเป็นแนวทางที่กว้างในขั้นตอนของดำเนินงานไม่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติอาจนำไปปฏิบัติในรูปแบบแตกต่างกัน ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เข้าใจไม่ตรงกัน ขัดแย้งกัน ในทางปฏิบัติเพราะสภาพการณ์ที่เป็นจริงกับนโยบายไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน จึงอาจจะไม่บรรลุผลตามนโยบายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (สมศรี ชาญชฎานนท์, 2544 : 59 - 60)

ข้อ 17 กำหนดพื้นที่ลาดชันเกินร้อยละ 35 เป็นพื้นที่ป่าไม้ไม่อนุญาตออกเอกสารสิทธิที่ดิน

ประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ในทางกรอนุรักษแล้วถือว่าเป็นนโยบายที่ดี และมีประโยชน์ในด้านการกำหนดให้เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร เพื่ออนุรักษ์ไว้แหล่งคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ รวมตลอดทั้งความหลากหลายทางชีวภาพด้วย แต่จุดที่อาจจะเกิดปัญหา คือ พื้นที่ที่มีความลาดชันดังกล่าวส่วนหนึ่งได้มีการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ก่อนหน้านี้แล้ว ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน โดยส่วนของภาครัฐได้แก่ การก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนนหนทาง เขื่อน อ่างเก็บน้ำในเขตภูเขาสูงชัน เป็นต้น ส่วนภาคเอกชนและประชาชน ก็ได้รับการอนุญาตเข้าไปทำประโยชน์ เช่น การได้รับอนุญาตเข้าทำเหมืองแร่ใน

เขตภูเขาสูงรวมทั้งใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินของชุมชนบนที่สูง เช่น ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งการนำนโยบายข้อดังกล่าวไปบังคับใช้อาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้และจะต้องดำเนินการแก้ไขโดยออกเป็นมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณที่มีความลาดชันเกินเกณฑ์ตามนโยบายข้อนี้ ซึ่งการดำเนินการต้องเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนจึงจะสามารถดำเนินการตามนโยบายข้อนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งในพื้นที่อนุญาตให้เป็นป่าสัมปทานก็ต้องกำกับควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายนี้

ข้อ 18 กำหนดมาตรการปฏิบัติการปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า
ทั้งภาครัฐและเอกชน

ประเด็นนี้เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งปราบปรามและกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นนโยบายข้อเดียวจากทั้งหมด 20 ข้อที่มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปราม มิให้พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายลงไป โดยมีกรกำหนดมาตรการและขั้นตอนมีแน่นอนและชัดเจนจะทำให้เป็นผลดีต่อการยับยั้งการทำลายป่า แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า

(1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้ที่ปฏิบัติการป้องกันมีจำนวนน้อย หากเมื่อเทียบสัดส่วนการควบคุมดูแลป่าเจ้าหน้าที่หนึ่งคนจะต้องดูแลพื้นที่ป่าเป็นหมื่นไร่ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 66)

(2) เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ส่วนใหญ่ไม่ได้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันปราบปรามเป็นหลักในช่วงก่อนกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาตินี้ เพราะก่อนหน้านี้จะทำงานด้านการจัดการป่าไม้ด้านอื่นเป็นส่วนใหญ่ เช่น ก่อน พ.ศ. 2532 เป็นภารกิจการกำกับดูแลป่าสัมปทาน เป็นต้น

(3) ในส่วนของวัสดุครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามมีจำนวนน้อยและไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ที่จะต้องดูแลทั่วประเทศ (วัฒนา แก้วกำเนิด, 2538 : 79 ; สมศรี ชาญชฎานนท์, 2544 : 61)

- ในช่วงที่กำหนดนโยบายป่าแห่งชาติใน พ.ศ. 2528 นั้น ได้มีผู้คนเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินในเขตป่าเป็นจำนวนมากแล้ว ส่วนหนึ่งก็คือคนงานของบริษัทผู้รับสัมปทานทำไม้ ซึ่งเมื่อหมดอายุสัมปทานแล้วก็ยังไม่อพยพออกไป แต่ยังอยู่อาศัยและทำกินด้านการเกษตรอย่างต่อเนื่อง นับเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาจนถึงปัจจุบัน

- งบประมาณที่สนับสนุนการป้องกันรักษาป่ามีจำนวนน้อยไม่เพียงพอรวมทั้งไม่ต่อเนื่องกันทุกปี ขึ้นอยู่กับแนวทางการปฏิบัติของผู้บริหารระดับสูงของกรมป่าไม้จะจัดสรรอย่างไรในแต่ละปี (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 73 ; สมศรี ชาญชฎานนท์, 2544 : 59 - 60)

- การปฏิบัติงานด้านปราบปรามเพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้นอกจากจะกระทบโดยตรงต่อผู้กระทำผิดกฎหมายในเขตป่าไม้อันแล้วยังมีโอกาสขัดกันของเจ้าหน้าที่ภาคสนามของหน่วยงานอื่นในพื้นที่ เช่น ฝ่ายเกษตร ฝ่ายปกครอง (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 63 - 73) ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องกับคนและพื้นที่ในเขตป่าผืนเดียวกัน แนวนโยบายข้อนี้ได้ถูกนำมาใช้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง มาจนถึงปัจจุบันแต่ผลของการปฏิบัติปรากฏว่าไม่สัมฤทธิ์ผล โดยมีข้อบ่งชี้ประการสำคัญคือยังมีการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง

4.1.3.3 การส่งเสริมบทบาทของรัฐและเอกชนร่วมภารกิจจัดการป่าไม้หรือปลูกป่า สามารถแยกพิจารณาเป็นรายชื่อ ดังนี้

ข้อ 2 ส่งเสริมบทบาทรัฐและเอกชน ร่วมกันจัดการและพัฒนาป่าไม้

ข้อ 5 รัฐและเอกชนจะร่วมพัฒนาป่าไม้ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

ข้อ 12 ส่งเสริมรัฐและเอกชนใช้ไม้ในประเทศ ส่งออกไม้ ปลูกไม้ใช้สอย

ในครัวเรือน

ข้อ 16 ส่งเสริมการปลูกป่าเป็นแหล่งพลังงานลดการใช้เชื้อเพลิง

ข้อ 19 ส่งเสริมเอกชนปลูกป่าด้วยสิ่งจูงใจ

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นการส่งเสริมทั้งภาครัฐและเอกชนนั้น เป็นแนวทางในลักษณะการขอความร่วมมือในการปฏิบัติตามแนวนโยบายไม้ใช้สอยบังคับหรือมาตรการที่หวังผลจะให้เกิดขึ้นแน่นอนในทางปฏิบัติ การส่งเสริมมีลักษณะเป็นนามธรรมรวมทั้งไม่สามารถจะวัดผลความสำเร็จได้อย่างชัดเจน การกำหนดนโยบายในส่วนนี้มีถึง 5 ข้อ จากจำนวน 20 ข้อ หรือจำนวนร้อยละ 25 ของนโยบายทั้งหมด ดังนั้นการที่จะให้นโยบายป่าไม้ตอบสนองการบริหารจัดการด้านป่าไม้รวมทั้งการแก้ปัญหาป่าไม้ที่อยู่ในสถานการณ์วิกฤติให้กลับฟื้นคืนสภาพและสามารถบริหารจัดการป่าไม้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยากและการดำเนินการตามแนวนโยบายเหล่านี้จะต้องมีค่าใช้จ่ายในรูปของงบประมาณกำลังแรงงานของเหล่าข้าราชการพนักงานของกรมป่าไม้และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนแต่ผลลัพธ์ที่ได้อาจจะไม่คุ้มค่าและไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างที่คาดหวัง

4.1.3.4 การประสานงานให้หน่วยงานอื่นหรือประชาชนปฏิบัติตามนโยบาย สามารถแยกพิจารณาเป็นรายชื่อ ดังนี้

ข้อ 6 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตร โดยให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้

ข้อ 9 เร่งรัดปรับปรุงผังเมือง กำหนดพื้นที่ป่าไม้และเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและเกษตรกรรมเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

ข้อ 10 ปรับปรุงกฎหมายการป่าไม้เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายบรรจุ
ในกฎหมาย

ข้อ 11 ให้ประชาชนได้รับการปลูกจิตสำนึกให้เห็นความสำคัญของป่าไม้

ข้อ 15 ขอความร่วมมือมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับสูง
ช่วยดำเนินการวิจัยแทนการตั้งสถาบันวิจัยระดับชาติ

ข้อ 20 วางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานให้สอดคล้อง
กับการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

แนวนโยบายของกลุ่มภารกิจนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นสำคัญคือ
การประสานงานหรือการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นหรือจากภาคประชาชนในการดำเนิน
แนวนโยบาย โดยการหวังผลในการขอความร่วมมือให้เกิดผลในทางปฏิบัติในภารกิจความ
รับผิดชอบของหน่วยงานอื่น รวมทั้งการเร่งรัดหรือการเพิ่มประสิทธิภาพในภารกิจของหน่วยงาน
อื่นที่อยู่นอกหน้าที่ของภารกิจการป่าไม้ถือว่าเป็นเรื่องที่เกิดผลในทางปฏิบัติได้ยากยิ่ง

4.1.3.5 ภารกิจตามหลักการจัดการป่าไม้ สามารถแยกพิจารณาเป็นรายข้อได้ ดังนี้

ข้อ 8 เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยวนวัฒนวิธีทั้งระบบเลือกตัด
และแบบตัดหมด

ข้อ 13 สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องและโรงงาน
เยื่อกระดาษ

ข้อ 14 ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการรักษา เพิ่มพื้นที่ป่าไม้และ
การตัดฟันไม้จากป่ามาใช้ประโยชน์

นโยบายในข้อ 8 และข้อ 13 ในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้
ด้วยวนวัฒนวิธี ทั้งระบบเลือกตัดและแบบตัดหมดรวมทั้งสนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรม
ต่อเนื่องและ โรงงานเยื่อกระดาษนั้นเป็นแนวทางการดำเนินการตามหลักการจัดการป่าไม้
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมป่าสัมปทานเป็นนโยบายที่ดีมีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการจัดการ
ป่าไม้ การทำไม้ออกจากป่าสัมปทานอย่างมีประสิทธิภาพ แต่่นโยบายดังกล่าวเป็นอันพันวิสัยเมื่อ
มีการปิดป่าสัมปทานใน พ.ศ. 2532 แนวนโยบายนี้จึงไม่ถูกนำมาใช้อีกต่อไป (วัฒนา แก้วกำเนิด,
2538 : 81 - 84)

ส่วนนโยบายข้อ 14 ที่ให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการรักษาพื้นที่
ป่าไม้และการตัดฟันไม้จากป่ามาใช้ประโยชน์ก็เป็นแนวนโยบายกลุ่มเดียวกันกับนโยบาย ข้อที่ 8
และ 13 คือเป็นการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดประโยชน์ต่อกิจกรรมการจัดการ

ตารางที่ 4.1 สรุปสาระสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติแยกตามประเด็นภารกิจ

ประเด็นภารกิจ	สาระสำคัญของนโยบายที่สอดคล้องกับประเด็นภารกิจ
1. กำหนดเป็นเป้าหมายหรือมาตรการของรัฐ	<p>ข้อ 1. กำหนดให้มีแผนระยะยาว เน้นประสานการใช้ประโยชน์กับทรัพยากรอื่น</p> <p>ข้อ 3. ปรับปรุงระบบราชการบริหารงานป่าไม้ให้สอดคล้องกับปริมาณ คุณภาพ สภาพป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป</p> <p>ข้อ 7. กำหนดแผนพัฒนาป่าไม้ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องประสานการใช้ประโยชน์กับทรัพยากรอื่น</p>
2. ดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ป่าไม้และสอดคล้องประสานกับทรัพยากรอื่น	<p>ข้อ 4. กำหนดพื้นที่ป่าร้อยละ 40 โดยสัดส่วนป่าอนุรักษ์ต่อป่าเศรษฐกิจเป็น 15 : 25</p> <p>ข้อ 17. กำหนดพื้นที่ลาดชันเกินร้อยละ 35 เป็นพื้นที่ป่าไม้ไม่อนุญาตออกเอกสารสิทธิที่ดิน</p> <p>ข้อ 18. กำหนดมาตรการปฏิบัติการปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าทั้งภาครัฐและเอกชน</p>
3. ส่งเสริมบทบาทของรัฐและเอกชน ร่วมภารกิจจัดการป่าไม้หรือปลูกป่าไม้	<p>ข้อ 2. ส่งเสริมบทบาทรัฐและเอกชนร่วมกันจัดการและพัฒนาป่าไม้</p> <p>ข้อ 5. รัฐและเอกชนจะร่วมพัฒนาป่าไม้ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด</p> <p>ข้อ 12. ส่งเสริมรัฐและเอกชนใช้ไม้ในประเทศ ส่งออกไม้ ปลูกไม้ใช้สอยในครัวเรือน</p> <p>ข้อ 16. ส่งเสริมการปลูกป่าเป็นแหล่งพลังงานลดการใช้เชื้อเพลิง</p> <p>ข้อ 19. ส่งเสริมเอกชนปลูกป่าด้วยสิ่งจูงใจ</p>
4. ประสานงานให้หน่วยงานอื่นหรือประชาชนปฏิบัติตามนโยบาย	<p>ข้อ 6. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตร โดยให้เพิ่มการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อลดการทำลายพื้นที่ป่าไม้</p> <p>ข้อ 9. เร่งรัดปรับปรุงผังเมือง กำหนดพื้นที่ป่าไม้และเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและเกษตรกรรมเพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้</p> <p>ข้อ 10. ปรับปรุงกฎหมายการป่าไม้เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายบรรจุในกฎหมาย</p> <p>ข้อ 11. ให้ประชาชนได้รับการปลูกจิตสำนึกให้เห็นความสำคัญของป่าไม้</p> <p>ข้อ 15. ขอความร่วมมือมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาระดับสูงช่วยดำเนินการวิจัยแทนการตั้งสถาบันวิจัยระดับชาติ</p> <p>ข้อ 20. วางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานให้สอดคล้องกับการใช้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ</p>
5. ภารกิจตามหลักการจัดการป่าไม้	<p>ข้อ 8. เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตไม้ด้วยนวัตกรรมวิธีทั้งระบบเลือกตัดและแบบตัดหมด</p> <p>ข้อ 13. สนับสนุนให้มีโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องและโรงงานแปรรูปกระดาษ</p> <p>ข้อ 14. ปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการรักษา เพิ่มพื้นที่ป่าไม้และการตัดฟันไม้จากป่ามาใช้ประโยชน์</p>

ที่มา : ผู้วิจัย

ป่าไม้ของป่าสัมปทานซึ่งการปรับปรุงกฎหมายเป็นเรื่องที่ยากเพราะเป็นงานระดับฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2536 : 137 - 141) และเมื่อมีการปิดป่าสัมปทานก็เป็นการฟื้นวิสัยเช่นเดียวกัน

โดยสรุปหากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าเนื้อหาของนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีความล้ำสมัยและขาดความยืดหยุ่น รวมทั้งไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศในสถานการณ์ปัจจุบัน (ตารางที่ 4.1)

4.2 การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

นโยบายป่าไม้ คือ ถ้อยแถลงที่แสดงเจตนารมณ์ของชาติด้านป่าไม้ ซึ่งจะสะท้อนค่านิยมของคนในชาติ และเป็นกลไกที่รัฐบาลจะให้ความมั่นใจแก่สังคมว่าจะได้รับสิ่งที่ต้องการนโยบายป่าไม้จะแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลจะแปลเจตนารมณ์และค่านิยมด้านป่าไม้ของชาติอย่างไร ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจะต้องไม่ละเลยข้อเท็จจริงของสถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม นโยบายป่าไม้เป็นตัวกำหนดทิศทางขององค์กรด้านป่าไม้ของชาติทั้งในภาครัฐและเอกชนและเป็นพื้นฐานในการออกกฎหมายและจัดลำดับความสำคัญในการบริหารงานป่าไม้เพื่อประโยชน์ของทุกคนในชาติ หน้าที่สำคัญก็คือ นโยบายเป็นตัวกำหนดบทบาท การดำเนินงานของแต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้อง หากนโยบายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถสนองต่อความต้องการของสังคม ก็จำเป็นต้องปรับปรุงหรือปฏิรูปนโยบายเพื่อให้นโยบายมีความเหมาะสมและเอื้อต่อการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2536 : 183 - 192)

4.2.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อให้เกิดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ดี

ในการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติครั้งนี้ผู้วิจัยได้พิจารณาเงื่อนไขที่มีปฏิสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันตามกรอบแนวคิดการวิจัยในบทที่ 2 ดังนี้

4.2.1.1 ปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ขอบบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ขอบบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ คือ ผลผลิตของสถาบันการเมืองซึ่งได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ที่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการริเริ่มที่จะดำเนินการ ซึ่งฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีอาจดำเนินการเองโดยตรง หรือมอบคณะกรรมการยกร่างปฏิรูป และนำเสนอสภานิติบัญญัติ ออกเป็น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้ หรือออกเป็น กฎกระทรวงเพื่อเป็นกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ขอบบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ ซึ่งเป็นไปตามตามตัวแบบสถาบัน ดังนี้

1) การปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้

เพื่อให้เกิดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควรดำเนินการปรับปรุงหรือยกเลิก หรือตราประมวลกฎหมายป่าไม้ขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยเรื่องป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยเรื่องกำหนดมาตรการต่างๆ ต้องทันสมัยและ สามารถป้องกันการทำลายป่าไม้ได้ และเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูและการพัฒนาป่าไม้โดยกำหนดเป็น แผนระยะยาว หุดยุคยังการทำลายป่าธรรมชาติ รักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เสริมสร้าง แหล่งผลิตไม้และป่า อันเป็นการช่วยให้เศรษฐกิจและสังคมมั่นคงยิ่งขึ้นทั้งในระดับท้องถิ่นและ ในระดับชาติ รวมทั้งเป็นการสนับสนุนนโยบายของชาติและของโลกในการรักษาภาวะแวดล้อม อีกด้วย ประกอบกับการมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องป่าไม้อยู่หลายฉบับและแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ และมาตรการที่แตกต่างกัน ทำให้เจ้าหน้าที่และประชาชนสับสนเข้าใจผิด ไม่เกิดผลดีในการบังคับ ใช้ จึงเห็นสมควรยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ทั้งหมดที่มีอยู่จำนวน 17 ฉบับ (วัฒนา แก้วกำเนิด, 2538 : 82 - 86)

โดยแนวทางการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ผู้วิจัยมีความเห็น สอดคล้องกับแนวทางของกรมป่าไม้ที่ได้เสนอควรจะรวบรวมกฎหมายป่าไม้เป็นประมวลกฎหมาย ฉบับเดียว เรียกว่า “กฎหมายการป่าไม้” ซึ่งจะทำให้แต่ละหมวดและแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กัน อย่างเป็นระบบ จะทำให้ง่ายในการตีความและการปฏิบัติ ประมวลกฎหมายเป็นการร่างอย่างเป็น ระบบและประมวลกฎหมายนั้นจะสนองต่อนโยบายใหม่ได้ดีกว่าการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย แต่ละฉบับและในการปฏิรูปกฎหมายป่าไม้ขึ้นมาใหม่นั้นต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายป่าไม้ แห่งชาติที่ปฏิรูปใหม่ เพื่อให้กฎหมายป่าไม้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง และควรเพิ่มบทลงโทษในกฎหมายส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดในพื้นที่ป่า ไม้ให้รุนแรงขึ้น ส่วนใน พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมนอกเขตป่าอนุรักษ์ที่หลุดจากการปฏิรูปหรือรอการปฏิรูป ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับ ป่าชุมชนเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการป่าไม้เป็นรูปธรรมในส่วนที่เป็นพื้นที่กรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือนิติบุคคลควร แก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสวนป่าให้เอื้ออำนวยต่อการที่เอกชน จะประกอบธุรกิจปลูกป่า ได้อย่างเสรี โดยยกเลิกระเบียบต่างๆ ว่าด้วยการขอขึ้นทะเบียน การตรวจสอบ การมีดวงตรา ยกเลิก ข้อห้ามมิให้ตั้งโรงงานแปรรูป และยกเลิกกฎหมายอื่นๆ ซึ่งเป็นข้อจำกัดอันไม่จูงใจให้เอกชนปลูก ป่าหรืออาจเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้หาผลประโยชน์ได้ ในขณะเดียวกันควรแก้ไข กฎหมายและปรับปรุงการบริหารองค์กรของรัฐ ให้มีการส่งเสริม การปลูกป่าไม้ในที่ดินกรรมสิทธิ์

โดยเอื้ออำนวยให้ประชาชนประกอบการปลูกป่าไม้ และดำเนินธุรกิจได้เช่นเดียวกับประชาชนที่ปลูกพืชเกษตร ไม้ผล ไม้ยืนต้น หรือไม้ยางพารา ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ (กรมป่าไม้, 2539 : 373 - 375)

ในการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้นั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้อง เหมาะสม โปร่งใสและเป็นธรรม ตามกระบวนการที่ยกร่างกฎหมายที่ดำเนินการตามธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับการยกร่างกฎหมายอื่นๆ ของประเทศไทย ประการสำคัญที่สุดจะต้องมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ เพราะกฎหมายป่าไม้เมื่อตราออกมาเป็นกฎหมายแล้วย่อมมีผลบังคับใช้กับคนทั้งประเทศ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงต้องเกี่ยวข้องกับคนทุกหมู่เหล่า ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนอย่างรอบด้านในการดำเนินการ เนื่องจากเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้วเป็นเรื่องยากมากที่จะดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหากพบว่าเกิดความไม่เหมาะสมขึ้นในภายหลัง

2) การปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ขอบบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้

ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้นี้หมายความครอบคลุมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง กฎกระทรวง กฎเกณฑ์ หลักเกณฑ์ ระเบียบการ ขอบบังคับ ข้อห้าม ข้อกำหนด ข้อปฏิบัติ มาตรการ ประกาศกระทรวง ประกาศอธิบดี ประกาศกรมป่าไม้ หนังสือเวียน ชักซ้อมข้อปฏิบัติ แนวทางการปฏิบัติ แนวทางการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ทั้งหลาย เป็นต้น ซึ่งได้มีการประกาศออกใช้บังคับมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการตั้งกรมป่าไม้มาร่วม 115 ปี ซึ่งบรรดาระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ต่างๆ เหล่านี้มีทั้งที่ได้มีการประกาศยกเลิก ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม ซึ่งพบว่า มีหลากหลายและเป็นอุปสรรคต่อการทำงานนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพราะนอกจากจะมีความหลากหลาย ไม่เป็นหมวดหมู่แล้ว บางส่วนยังล้าสมัยไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ หรือบางส่วนเป็นอันพั่ววิสัยไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้แล้ว แต่ยังไม่ได้ถูกยกเลิก เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการทำไม้จากป่าสัมปทานซึ่งเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้ปิดป่าไปแล้วระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้อีกต่อไป แต่ระเบียบเหล่านี้บางส่วนยังไม่ได้มีการประกาศยกเลิกอย่างเป็นทางการ เป็นต้น สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการซึ่งมีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันในประเด็น กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ขอบบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านป่าไม้ในส่วนที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องใช้ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ต่างๆ ดังกล่าว มีความเหมาะสมเป็นปัจจุบัน สะดวก เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ และการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงเห็นสมควรยกเลิก ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้เดิม

ทั้งหลาย แล้วดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ขึ้นใหม่ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการป่าไม้ รวมทั้งสภาพการณ์แวดล้อม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองในปัจจุบันโดยด่วนต่อไป (สมศรี ชาญชูานนท์, 2544 : 58 - 69)

ผู้วิจัยเห็นว่าการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ นี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งเช่นเดียวกันกับการปฏิรูปกฎหมาย เพราะระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของรายละเอียดของแนวทางการปฏิบัติทางด้านป่าไม้ที่เปรียบเสมือนกฎหมายลูกของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ดังนั้น ในกระบวนการของการยกร่างจะต้องดำเนินการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กล่าวคือ จะต้องกำหนดให้มีความถูกต้อง เหมาะสม โปร่งใสและเป็นธรรม โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ที่ยกร่างขึ้นใหม่เป็นเครื่องมือที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านป่าไม้ตามแนวทางของนโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่ถูกปฏิรูปขึ้นดังกล่าวต่อไป

4.2.1.2 การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรป่าไม้

ในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรได้ใช้ตัวแบบกระบวนการ มาอธิบาย เนื่องจาก การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กร ต้องผ่านกระบวนการทางการเมืองเป็นตัวขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงด้วยการเสนอหรือเรียกร้องผ่านรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ในฐานะฝ่ายบริหารและดำเนินการตามกระบวนการนโยบายต่อไป ผลการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. 2545 ที่ส่งผลให้โครงสร้างองค์กร ด้านป่าไม้มีความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนในภารกิจ บทบาท หน้าที่ (ชเจนทร์ ปิเลียน, 2547 : 20 - 23 ; สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551 : 23) ขาดความยืดหยุ่นในการอำนวยความสะดวกองค์กรอื่นๆ ที่จะเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เชิงสร้างสรรค์ ส่วนหนึ่งมาจากระเบียบปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากร ป่าไม้ที่ประกอบไปด้วยกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่ค่อนข้างล้าหลัง ส่วนใหญ่ยังอิงระเบียบของส่วนราชการอื่นๆ โดยทั่วไป ซึ่งตามความเป็นจริงในการปฏิบัติงานในพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ด้านป่าไม้ควรจะต้องมีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติเฉพาะที่แตกต่างจากองค์กร ภาครัฐอื่นๆ สอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการซึ่งมีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันในประเด็น โครงสร้างองค์กรและการบริหารงานป่าไม้ (ภาคผนวก ข)

เมื่อได้มีการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการป่าไม้แล้ว จำเป็นจะต้องดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กรบริหารงานป่าไม้ขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

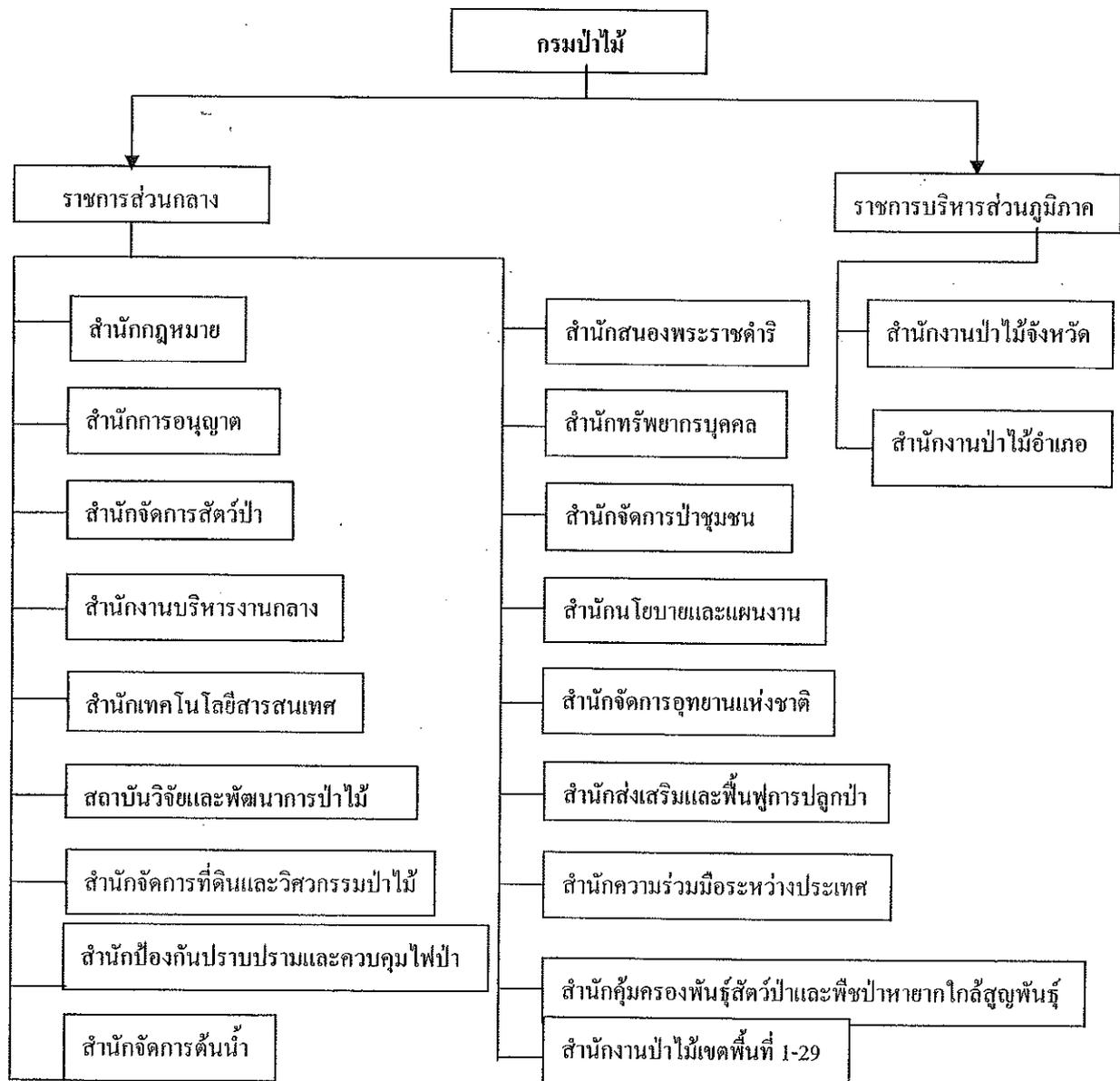
1) เร่งรัดการควมรวบรวมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมป่าไม้เข้าเป็นกรมป่าไม้ เนื่องจากโครงสร้างกรมป่าไม้เดิมไม่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคทำให้ขาดการเชื่อมต่อประสานงานระหว่างกรมป่าไม้ส่วนราชการและประชาชน ไม่สะดวกต่อการติดต่อประสานงาน และมีภารกิจซ้ำซ้อนในเขตอุทยานและเขตรักษาป่าพันธุ์สัตว์ป่า เช่น งานป้องกันรักษาป่า ปฏิบัติตามคาวเกี่ยว ทั้ง 3 กรม หรือภารกิจการอนุรักษ์ต้นน้ำ เป็นต้น ในการกำหนดโครงสร้างแบบรวมให้อำนาจไว้มีส่วนกลางเป็นหลัก ทั้งที่ภารกิจด้านการป่าไม้เป็นงานภาคสนามซึ่งส่วนใหม่ในส่วนโครงสร้างใหม่ที่เป็นารเสนอภายหลังและได้รวบรวมกรมอุทยานแห่งชาติเข้ากับกรมป่าไม้แล้ว เพื่อลดข้อด้อยของการแบ่งแยกกรมในช่วงการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญได้แก่ การเพิ่มหน่วยงานส่วนภูมิภาคได้แก่ สำนักงานป่า ไม้จังหวัด และสำนักงานป่า ไม้อำเภอ รวมทั้งการปรับโครงสร้างหน่วยงานส่วนกลางให้เหมาะสมกับภารกิจเพิ่มขึ้น เช่น สำนักกฎหมาย สำนักสนองพระราชดำริ สำนักคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าหายากใกล้สูญพันธุ์ สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งปรับหน่วยงานส่วนกลางแต่ไปตั้งสำนักงานแทนอยู่ในภูมิภาค คือ ป่า ไม้เขตจำนวน 29 เขตเหมือนที่เคยมีรอบการปฏิรูประหารการในประเทศ 2545 เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดโครงสร้างที่มุ่งลดความซ้ำซ้อนของภารกิจกรมป่า ไม้ และการกระจายอำนาจไปส่วนหน่วยงานส่วนภูมิภาคเป็นหลักเพื่อมุ่งเน้นการบริหารจัดการพื้นที่ป่า ไม้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศให้สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพ ทั้งนี้เป็นไปตามความเห็นพ้องของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (ชยรินทร์ ปีเลี่ยน, 2547 : 20 - 23) ความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการ ป่า ไม้ (สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551 : 23) ฝ่ายการเมืองโดยคณะรัฐมนตรี (เดลินิวส์, 2554 : 5) รวมทั้งความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (ภาคผนวก ข) ประมวลแล้วผู้วิจัยจึงสรุปเป็นข้อเสนอการจัดแบ่งโครงสร้างของหน่วยงานกรมป่า ไม้ใหม่ ดังนี้

หน่วยงานส่วนกลาง ประกอบด้วย

- (1) สำนักงานบริหารงานกลาง
- (2) สำนักการอนุญาต
- (3) สำนักกฎหมาย
- (4) สำนักจัดการที่ดินและวิศวกรรมป่า ไม้
- (5) สำนักสนองพระราชดำริ
- (6) สำนักทรัพยากรบุคคล
- (7) สำนักนโยบายและแผนงาน
- (8) สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ
- (9) สำนักจัดการป่าชุมชน

- (10) สำนักป้องกันปราบปรามและควบคุมไฟป่า
 - (11) สำนักจัดการต้นน้ำ
 - (12) สำนักจัดการอุทยานแห่งชาติ
 - (13) สำนักจัดการสัตว์ป่า
 - (14) สถาบันวิจัยและพัฒนาการป่าไม้
 - (15) สำนักส่งเสริมและฟื้นฟูการปลูกป่า
 - (16) สำนักคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าหายากใกล้สูญพันธุ์
 - (17) สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ
 - (18) สำนักงานป่าไม้เขตพื้นที่ 1-29
- หน่วยงานส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย
- (1) สำนักงานป่าไม้จังหวัด
 - (2) สำนักงานป่าไม้อำเภอ
- รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิภาพที่ 4.1

สรุปได้ว่า ในส่วนของการปฏิรูปโครงสร้างกรมป่าไม้นั้นเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ที่ได้ปฏิรูปแล้ว เพื่อให้เอื้อต่อการบริหารจัดการป่าไม้ของกรมป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด



ภาพที่ 4.1 แผนภูมิโครงสร้างกรมป่าไม้ใหม่

ที่มา : ผู้วิจัยปรับปรุงตามแนวทางของข้อมูลการวิจัย

4.2.1.3 การสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการป่าไม้

หากพิจารณาตามแนวคิดการบริหารราชการอย่างมีส่วนร่วมและแนวคิดการมีส่วนร่วมแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เน้นถึงความสำคัญในการสนับสนุน ส่งเสริม ให้ชุมชน ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกัน มีความโปร่งใสและ

ปฏิบัติได้ ดังนั้นการบริหารจัดการป่าไม้จะต้องเน้นการสร้างเครือข่ายและมี ส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อให้องค์กรของรัฐ องค์กรของเอกชน และชุมชน มีแนวคิดร่วมกันในการวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ให้แก่ชุมชนอย่างเต็มที่และยังช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็น ไปอย่างยั่งยืน ตลอดจนเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมือในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องมีการกิจด้านป่าไม้ร่วมกัน ได้แก่ ด้านการอนุรักษ์ป่าไม้ ด้านการผลิตไม้ และของป่า เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน และของชาติ ควรมีการบริหารจัดการป่าไม้โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง/ผู้มีส่วนร่วมและบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (วิจิต พัฒนโกศัย, 2545 : 47 -53; กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2547 : 1-5)

1) รัฐและองค์กรของรัฐ

(1) กรมป่าไม้ ซึ่งเป็นองค์กรหลักของรัฐ ในการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศ กำลังประสบปัญหาด้านการขาดบุคลากร งบประมาณ และเครื่องมือ จึงควรมีแนวร่วมหรือพันธมิตรในการปฏิบัติการในงานด้านป่าไม้อื่นๆ โดยจำแนกขอบเขต และบทบาทให้ชัดเจน

(2) รัฐและองค์กรของรัฐที่จะร่วมกันดูแลรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ตามเป้าหมายของพื้นที่ประเทศ

(3) รัฐกำหนดพื้นที่ ให้แน่นอนส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นป่าเสื่อมสภาพนอกเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ชุมชน ประชาชนหรือภาคเอกชน เช่า หรือให้ใช้ประโยชน์ระยะยาวโดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นการใช้พื้นที่ป่าเพื่อการป่าไม้เท่านั้น

(4) รัฐโดยองค์กรของรัฐร่วมมือกันสนับสนุนด้านวิชาการและอื่นๆ ตามความจำเป็นเฉพาะงาน เฉพาะท้องถิ่นให้กับชุมชน ประชาชน หรือภาคเอกชน ที่เข้ามาช่วยในการจัดการป่าไม้โดยใช้รูปแบบ โครงการต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้หรือปรับใช้ให้เหมาะสมกับพื้นที่เพื่อบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรภาคนอกราชการได้มีส่วนพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ของชาติทั้งในและนอกเขตพื้นที่อนุรักษ์

(5) รัฐต้องนำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทย (กรมป่าไม้, 2539 : 372) มาวิเคราะห์ ปรับปรุง และพัฒนาให้มีความเหมาะสมและทันสมัยโดยเริ่มใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555) เป็นต้นไป

(6) กรมป่าไม้ต้องสนับสนุนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในด้านการประเมินผลกระทบของนโยบาย ในด้านการร่างกฎหมายและติดตามผลการดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายและกฎหมายที่ได้แถลงไว้แล้ว

(7) สถาบันการศึกษา และศึกษาอบรมด้านการป่าไม้ จะต้องสนองตอบต่อสถานการณ์และความต้องการในการพัฒนาทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดพื้นที่ป่าไม้ การจัดการ ป่าธรรมชาติ สวนป่าของรัฐบาล สวนป่าเอกชน และการด้านป่าไม้อื่น ๆ

(8) รัฐและองค์กรของรัฐจะต้องเน้นการสื่อสารเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ทุกระดับในด้านการป่าไม้และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ทราบและตระหนักในความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และจะต้องพัฒนาพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทัศนคติที่ดีในการมีส่วนร่วมปฏิบัติงานของประชาชนตลอดจนรู้จักใช้สื่อสารมวลชนที่มีอยู่มากมายในประเทศ ให้เกิดประโยชน์แก่การจัดการป่า ไม้แบบยั่งยืน

2) เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่

(1) จัดประชุม ประชาสัมพันธ์เพื่อฟังแนวคิดของประชาชนในเรื่องการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค และความต้องการของราษฎร ในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

(2) ประสานหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร สำนักงานแผนและนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจ และการสร้างจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

(3) จัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและชุมชน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาหรือข้อมูลที่ได้รับจากการประชุมฟังแนวคิดของราษฎร และร่วมกันกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

(4) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือแก่กลุ่มราษฎรที่ต้องการความช่วยเหลือในด้านป่าไม้

(5) สนับสนุนในการสร้างเครือข่ายเพื่อการอนุรักษ์และการจัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้ในพื้นที่ชุมชน

3) ประชาชน/ชุมชนในพื้นที่

(1) ให้ความคิดเห็น ข้อมูลความเป็นจริง ความต้องการเพื่อนำมาจัดทำแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

(2) ร่วมเป็นคณะทำงานในการสำรวจข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา วางแผนและติดตามการใช้ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้ของชุมชน รวมทั้งการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้ในพื้นที่

(3) กำหนดข้อตกลง ที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย เพื่อใช้ในการควบคุมระเบียบชุมชนในเรื่องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

(4) ให้ความร่วมมือในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้

สรุปได้ว่าการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติแบบมีส่วนร่วม นั้น เป็นกระบวนการสร้างเครือข่ายในการบริหารจัดการป่าไม้ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในทุกด้าน เป็นการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนและของทุกคนในชาติ ในการธำรงรักษาและอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าไม้ของชาติให้คงอยู่และสามารถอำนวยประโยชน์สูงสุดแก่สังคมคนไทยสืบไป ผู้วิจัยจึงขอเสนอตัวอย่างภารกิจจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วม ดังรายละเอียดปรากฏในภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 การบริหารจัดการป่าไม้ของชาติแบบมีส่วนร่วม

ที่มา : ปรับปรุงจากวัฒนา แก้วกำเนิด (2538 : 88)

4.2.1.4 การนำระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนมาใช้ในการกำหนดนโยบาย

ในปัจจุบันนี้ได้ใช้ตัวแบบกระบวนการในการวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นเรื่องของการเมืองโดยตรง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของนโยบาย นโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญเพราะมีส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อคนในสังคมไทย โดยรวมการกำหนดนโยบายป่าไม้และการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติจะต้องผ่านกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการชี้แนะหรือกำหนดแนวทางในการกำหนดนโยบาย (เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์, 2549 : 12 - 13) นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีรัฐบาลประกอบด้วยรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ เข้ามาบริหารประเทศมีสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค การบริหารงานป่าไม้จึงขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองผู้บริหารกระทรวงที่ควบคุมกิจการป่าไม้ แนวทางการบริหารงานป่าไม้ของชาติ จึงเป็นไปตามแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่พรรคการเมือง เพราะป่าไม้เป็นแหล่งของรายได้และมีส่วนเกี่ยวพันกับราษฎรในชนบทเป็นส่วนใหญ่ อันมีผลโดยตรงทางการเมือง การบริหารภายใต้การนำของพรรคการเมืองจึงเน้นหนักไปในทางที่จะเปิดพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมสำหรับให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่ดินทำกิน เนื่องจากการเกษตรมีความสำคัญต่อประชาชนในชนบทและเกษตรกรเหล่านั้นคือฐานเสียงหลักทางการเมืองของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร (อำนาจ คอวนิช, 2535)

สรุปได้ว่าการป่าไม้ของประเทศไทยนั้นมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองเกือบทุกด้าน และในกระบวนการนโยบายป่าไม้ก็ได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย การกำหนดนโยบายรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การจะให้ได้มาซึ่งนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ดี มีความเหมาะสมและสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการริเริ่ม ตรวจสอบดำเนินการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมจากฝ่ายการเมืองที่มีความรู้ ความสามารถ มีความรับผิดชอบและเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องทำให้มีและเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงจะทำให้ได้นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่เหมาะสมขึ้นมา

4.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ป่าไม้สามารถแยกประเภทตามสภาพแหล่งทรัพยากรได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์และป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจหรือการใช้สอย ซึ่งป่าไม้กลุ่มแรก คือ ป่าอนุรักษ์ ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกลุ่มที่สองอยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ หากย้อนไปพิจารณาผลของการปฏิรูปโครงสร้างระบบ

ราชการไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ในส่วนของทรัพยากรป่าไม้แล้วพบว่าได้มีความพยายามมาโดยตลอดและต่อเนื่องในการรวบรวมกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติเข้าเป็นกรมป่าไม้ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ เพราะการแยกหน่วยงานดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ แต่กลับส่งผลเสียที่ปรากฏชัดคือการลดน้อยถอยลงของพื้นที่ป่าไม้ของชาติและการพยายามเร่งรัดการรวมกรมป่าไม้มาโดยตลอด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการรวบรวมหน่วยงานปฏิบัติด้านป่าไม้นั้นเป็นหน้าที่ระดับรัฐบาลจะดำเนินการซึ่งผ่านมาหลายรัฐบาลแล้วยังไม่สำเร็จและยังไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสำเร็จเมื่อใด แต่สิ่งที่รอไม่ได้คือแนวทางการจัดการป่าไม้ในรูปแบบของนโยบายการป่าไม้สำหรับหน่วยงานป่าไม้เหล่านี้ (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 73)

ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช นั้นมีคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะทำงานกำหนดและควบคุมกำกับเกี่ยวกับภารกิจของกิจกรรมป่าคุ้มครองหรือป่าอนุรักษ์อยู่แล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายมากนัก ส่วนของพื้นที่ป่าเศรษฐกิจหรือป่าใช้สอยซึ่งก็คือป่าสงวนแห่งชาติโดยส่วนใหญ่ในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกรมป่าไม้ตามโครงสร้างของราชการปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียด้านพื้นที่ป่าไม้ในส่วนนี้รวมทั้งเพื่อให้มีแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ในส่วนนี้ จึงเสนอแนวทางการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อใช้สำหรับภารกิจป่าไม้นอกเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งรับผิดชอบดูแลโดยกรมป่าไม้ในปัจจุบันเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่ มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงนโยบายแห่งชาติ พ.ศ. 2528 ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทยยุคใหม่ที่มีต่อภาคป่าไม้และเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เรื้อรังของการป่าไม้ให้ลุกล้างโดยเร็ว โดยนโยบายที่ปรับปรุงใหม่ได้กำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน สำหรับเป็นเครื่องชี้แนะให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถนำไปเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาการป่าไม้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมทุกส่วนอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีรายละเอียดของนโยบาย ดังต่อไปนี้ (กรมป่าไม้, 2539 : 361 - 372)

4.2.2.1 ความจำเป็นในการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ก่อนจะกำหนดข้อเสนอแนะการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติจำเป็นต้องทราบข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นจริงของสถานการณ์ป่าไม้และสภาพปัญหาป่าไม้ที่เป็นอยู่ ซึ่งถือเป็นจุดสำคัญ ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาป่าไม้และการวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติพบว่ามีปัญหาในการดำเนินงานตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติมากมายหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ปัจจุบันยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เนื่องจากยังไม่สามารถแก้ปัญหาป่าไม้ที่ประเทศไทย

ประสบอยู่ได้ หากพิจารณาโดยรวมแล้วพบว่าปัญหาด้านป่าไม้หลายประการที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และจำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน ดังนี้ (คูสิต เวชกิจ และคณะ, 2549 : 14)

1) การลดลงของพื้นที่ป่าไม้และผลกระทบที่ตามมายังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าเพื่อการเกษตรและการค้ายังมีต่อไป มีคนหลายล้านครอบครัว พื้นที่เข้าครอบครองพื้นที่ป่า ส่งผลให้โครงการปลูกป่าทดแทนของรัฐยากที่จะได้รับความร่วมมือ ผู้คนเหล่านี้ในการช่วยปลูกป่าในพื้นที่บุกรุกครอบครองอยู่

2) มีการทำลายความหลากหลายทางชีวภาพและแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากป่าถูกบุกรุกทำลายและไม่มีโอกาสปลูกป่าทดแทน

3) การขาดแคลนไม้เพื่อการใช้สอยและเพื่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ จะต้อง นำเข้าไม้จากต่างประเทศมาตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2532 ภายหลังจากปิดป่าสัมปทาน ซึ่งอุตสาหกรรมที่ใช้ไม้ภายในประเทศใกล้เกือบจะสิ้นสุดแล้ว นอกจากรัฐจะเร่งสนับสนุน การปลูกป่าเพื่อเป็นวัตถุดิบ

4) ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ ระหว่างรัฐซึ่งมีหน้าที่ ดูแลพื้นที่ป่าไม้และราษฎรซึ่งเข้าไปบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าไม้ ในอดีตเคยมีหลายโครงการของรัฐ ที่ดำเนินการเพื่ออพยพคนออกป่าแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากได้รับการต่อต้าน ซึ่งทางฝ่ายรัฐ เริ่มตระหนักว่าการเอาคนออกจากพื้นที่ควรเป็นไปด้วยความสมัครใจมากกว่าการใช้กำลัง รวมทั้ง แนวทางการจัดการป่าไม้ควรเป็นไปในรูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน (สมเด็จ จำปี, 2552 : บทคัดย่อ)

4.2.2.2 ค่านิยมของชาติในด้านป่าไม้

ค่านิยมของชาติเป็นสิ่งที่ไม้อาจจะละเลยได้ ในการกำหนดนโยบาย สาธารณะของไทย คือซึ่งเป็นจุดอ่อนของการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางด้านเกษตรและทรัพยากร ซึ่งเป็นผลให้หลายนโยบายที่กำหนดไปแล้วเมื่อนาน นโยบายสู่การปฏิบัติกลับล้มเหลวหรือได้รับการคัดค้านต่อต้านจนอาจต้องยุติหรือยกเลิกนโยบาย ไปก็มี ซึ่งนโยบายป่าไม้แห่งชาติเองก็อยู่ในข่ายการละเลยค่านิยม ของชาติสิ่งที่แสดงถึงค่านิยม ของชาติ มีหลายลักษณะ กล่าวคือ (กรมป่าไม้, 2539 : 361)

1) พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินีนาถ เกี่ยวกับการให้ความสำคัญแก่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอนุรักษ์ต้นน้ำลำธาร

2) ความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผน และการตัดสินใจที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน เช่น การบุกรุกครอบครองพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น

3) การยกเลิกการทำไม้จากป่าธรรมชาติใน พ.ศ. 2532 เป็นการบ่งชี้ให้เห็นว่าการอนุรักษ์มีความสำคัญกว่าการนำไม้มาใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมในขณะนั้นเป็นต้นมา

4) การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นร้อยละ 25 ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยิ่งต่อเนื่อง ชี้ให้เห็นว่าทรัพยากรป่าไม้จะต้องนำมาใช้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น การใช้ทำเยื่อกระดาษเพื่อการศึกษาและการสื่อสาร เพื่อการก่อสร้างและเชื้อเพลิงสำหรับครัวเรือน

6) การมุ่งเน้นการเพิ่มรายได้และคุณภาพชีวิต เป็นเรื่องซึ่งผู้ยากไร้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าของรัฐควรจะได้รับ ความสนใจและให้โอกาสในทางเลือกเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

7) การยกเลิกการอพยพราษฎรตามโครงการ คจก. แสดงให้เห็นสิทธิเบื้องต้นของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับป่าไม้และความสามัคคีปรองดองของสังคมไทย ตามหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

8) ความต้องการมีอิสระและพึ่งพาตนเองแสดงว่าต้องการพึ่งพาป่าไม้ของตนเอง ไม่ใช่ต้องอาศัยประเทศเพื่อนบ้าน

4.2.2.3 ขั้นตอนการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ในการที่จะปฏิรูปนโยบายป่าไม้นั้น ในเบื้องต้นควรกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยตัวแทนของทุกภาคส่วน และให้มีคณะทำงานในแต่ละหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดในรูปของเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้ข้อมูลและเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยคณะกรรมการ/คณะทำงาน มีบทบาท หน้าที่อย่างน้อย (สมศรี ชาญญาณนท์, 2544 : 58 - 69) ดังนี้

1) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้โดยจำแนกแต่ละพื้นที่ ประเภท ลักษณะให้ชัดเจน รวมทั้งกิจกรรม แนวโน้มการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในอดีตจนถึงปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต

2) รวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านความต้องการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ และทรัพยากรป่าไม้ที่ยังคงเหลืออยู่ในระดับตำบล อำเภอ จังหวัดและประเทศ โดยภาคราชการ ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในพื้นที่ เข้ามีส่วนร่วมในการสำรวจ ตรวจสอบและเสนอข้อมูลตามลำดับ

3) ศึกษาแนวทาง พฤติกรรมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ของประชาชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพในการที่จะอำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม และความต้องการของประชาชนในเรื่องผลิตภัณฑ์ต่างๆ จากป่าไม้

4) รวบรวมและสรุปข้อมูล ศึกษาความเป็นไปได้ของแต่ละประเด็นที่ได้จากการระดมแนวความคิด กำหนดกรอบยุทธศาสตร์นโยบายป่าไม้แห่งชาติโดยคณะกรรมการในแต่ละตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ

5) จัดประชุม สัมมนา ระดมความคิดในระดับพื้นที่และระดับชาติโดยมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไปร่วมแก้ไขปรับปรุงร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้เป็นไปตามความต้องการของสาธารณชน

6) นำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปจัดทำประชาพิจารณ์ สรุปประเด็นข้อปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบ ก่อนที่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติพิจารณาปรับปรุงร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ผ่านการทำประชาพิจารณ์แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบประกาศใช้ นโยบาย เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในทางปฏิบัติต่อไป

7) ในการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรต้องมีการสร้างระบบความร่วมมือร่วมใจทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคองค์กรเอกชน (NGO) ภาคประชาชน โดยทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาและแก้ปัญหาเชิงนโยบายร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2536 : 121-136) โดย

(1) ตัวแทนภาคเอกชนหรือภาคองค์กรเอกชน (NGO) ภาคประชาชน โดยทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมแนวความคิด ประสานประโยชน์ให้เป็นที่ยอมรับโดยแจ้งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรป่าไม้ได้มีส่วนร่วม ข้อคิดเห็นด้วยการจัดเวทีสัมมนา ประชาพิจารณ์ จัดอภิปราย ประชุมชี้แจงแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระดมสมอง จัดเวทีชาวบ้าน/เวทีสาธารณะให้ประชาชนได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

(2) ตัวแทนภาคเอกชนหรือภาคองค์กรเอกชน (NGO) ภาคประชาชน โดยทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ และหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแบบสอบถามสำรวจความต้องการของประชาชน เสนอข้อคิดเห็นระดับต่างๆ รวมทั้งกระตุ้นให้สื่อต่างๆ ร่วมเสนอปัญหาการเสื่อมโทรมทรัพยากรป่าไม้และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

(3) เปิดเวทีสาธารณะให้โอกาสประชาชนในพื้นที่ ผู้เกี่ยวข้อง กับ ป่าไม้ ได้มี โอกาสเข้าร่วมในคณะทำงานชุดต่างๆ อย่างเสมอภาค โปร่งใสและเป็นธรรมเพื่อทำหน้าที่ ศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบายป่าไม้แห่งชาติอยู่เสมอ โดยนำเสนอปัญหาป่าไม้ที่เกิดขึ้นและ ผลกระทบ รวมทั้งนำเสนอ วิเคราะห์ กำหนดวิธีการปฏิบัติและติดตามการปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะ เพื่อป้องกันกลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่มหรือผู้มีอิทธิพล ผู้มีผลประโยชน์เข้ามาแทรกแซงการดำเนิน กิจกรรมเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้

4.2.2.4 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

- 1) เพื่อหยุดยั้งการทำลายป่าธรรมชาติอันเป็นแหล่ง สงวนพันธุ์พืช และสัตว์ป่า รวมทั้งแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพในทุกรูปแบบ
- 2) เพื่อรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำลำธารที่เสื่อมสภาพ
- 4) เพื่อเสริมสร้างความยุติธรรมในสังคมและความเท่าเทียมกัน ใน การพัฒนาชนบทที่ต้องมีการฟื้นฟูป่าไม้
- 5) เพื่อสร้างแหล่งผลิตไม้และของป่าที่สามารถสนองความต้องการ ของประชาชนภายในประเทศให้พอเพียง
- 6) เพื่อเพิ่มรายได้ของชุมชนท้องถิ่นและเสริมสร้างเศรษฐกิจของชาติ ให้มั่นคงยิ่งขึ้น
- 7) เพื่อสนับสนุนความพยายามของนานาชาติในการควบคุมอุณหภูมิ โลก

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายดังกล่าว นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ใหม่จึงได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาป่าไม้ให้เกิดขึ้น ดังนี้

4.2.2.5 นโยบายด้านการจัดการพื้นที่ป่าไม้

- 1) รัฐจะจัดการพื้นที่ป่าไม้โดยยึดหลักความสำคัญตามศักยภาพพื้นที่ ดังนี้
 - (1) ป่าธรรมชาติที่เหลืออยู่นอกพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จะต้องป้องกันรักษาไว้เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
 - (2) พื้นที่ป่าไม้เสื่อมสภาพนอกเขตอนุรักษ์จะอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ และการปฏิรูปที่ดินตามความเหมาะสมและศักยภาพของพื้นที่
 - (3) เขตพื้นที่ป่านอกเขตอนุรักษ์ให้อยู่ภายใต้การจัดการของรัฐด้วยความร่วมมือของชุมชน พื้นที่ป่าเอนกประสงค์ให้จัดการดูแลโดยชุมชนท้องถิ่นและพื้นที่

เสื่อมสภาพนอกเขตปฏิรูปที่ดินให้จัดการดูแลโดยราษฎร การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อยและผู้ถือครองพื้นที่รายอื่นๆ

2) รัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนกิจการป่าไม้ในพื้นที่ของเอกชนและของประชาชน

4.2.2.6 นโยบายด้านอุตสาหกรรมป่าไม้

1) รัฐจะสนับสนุนอุตสาหกรรมขนบทและผลิตภัณฑ์ที่ใช้ “ของป่า” เป็นวัตถุดิบ

2) รัฐจะมุ่งพึ่งตนเองโดยการผลิตไม้ให้เพียงพอับความต้องการใช้ภายในประเทศในปี พ.ศ. 2574

3) รัฐจะอนุญาตให้นำเข้าไม้ที่ยังไม่แปรรูปและจะไม่อนุญาตให้มีการส่งออกไม้ก่อนจากภายในประเทศ

4) รัฐจะปรับปรุงระเบียบการอนุญาตว่าด้วยการแปรรูป และการเคลื่อนที่วัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ไม้ภายในประเทศให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

5) ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม้ที่มีอยู่เดิมและที่จะตั้งขึ้นใหม่จะต้องมีระบบที่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4.2.2.7 นโยบายด้านการพัฒนาสถาบันการป่าไม้

1) นโยบายการป่าไม้จะได้รับการพิจารณาทบทวนอย่างสม่ำเสมอให้ความทันสมัยเพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาการป่าไม้และบรรจุเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะได้รับการปรับปรุงตามความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

3) การบริหารงานป่าไม้จะเน้นการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นโดยพัฒนากระบวนการวางแผนบูรณาการจาก “บนสู่ล่าง” และ “ล่างสู่บน” ให้เป็นไปอย่างสมดุล

4) รัฐจะสนับสนุนองค์กรในระดับท้องถิ่นในการนำทรัพยากรป่าไม้ไปส่งเสริมการพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

5) ส่งเสริมสนับสนุนสถาบันการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการป่าไม้ให้ปรับแนวทางการศึกษาและวิธีการให้สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

4.2.2.8 นโยบายด้านอื่น

- 1) รัฐจะจำแนกพื้นที่ป่าไม้ให้ชัดเจน ควบคุมในการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป่าไม้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับข้อเท็จจริง
 - 2) รัฐจะพิจารณานโยบายด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ตามความเป็นจริงและลดผลกระทบจากนโยบายการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรและนโยบายอื่นที่มีส่วนส่งเสริมการทำลายป่า
 - 3) สนับสนุนให้มีการผลิตสินค้าทดแทนวัตถุดิบที่หายากจากป่าและลดความสูญเปล่าในการผลิต
 - 4) รัฐจะพิจารณากำหนดมาตรการเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วยความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมทั้งในความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขของแต่ละพื้นที่เป็นกรณีๆ ไป
 - 5) สนับสนุนให้มีพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สีเขียวในเมือง โดยมีการจัดทำแผนให้เป็นมาตรฐาน พร้อมทั้ง ยับยั้งไม่ให้เปลี่ยนพื้นที่ของรัฐในเมืองไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า
 - 6) รัฐจะส่งเสริมให้พื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่อำนวยประโยชน์ในด้านการควบคุมอุณหภูมิโลก โดยให้ความร่วมมือกับนานาชาติในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม
- ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาตินี้ ผู้วิจัยได้เสนอขึ้นตามแนวทางของแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ พ.ศ. 2536 รวมทั้งข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญเพื่อใช้กับภารกิจของกรมป่าไม้ในปัจจุบัน เพื่อเป็นอีกหนึ่งทางเลือกสำหรับเป็นแผนที่นำทางในการบริหารจัดการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในยามที่กรมป่าไม้ในยุคหลังปฏิรูปกำลังไร้ทิศทางไร้บอร์ดบริหารงานป่าไม้อย่างคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ไม่มีแม้โอกาสจะเสนอตัวเองเพื่อจัดประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาป่าไม้ของชาติ แม้ว่าในอนาคตจะมีการรวบรวมหน่วยงานรับผิดชอบป่าไม้เพื่อการใช้สอยคือกรมป่าไม้และป่าเพื่อการอนุรักษ์โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชหรือไม่ก็ตาม หากพิจารณาในมุมมองป่าไม้แล้วจะพบว่า “ป่าไม้ก็คือป่าไม้ของชาติ” มีอาจแบ่งแยกกว่าเป็นป่าของผู้ใดหรือรับผิดชอบโดยใคร เพราะขึ้นชื่อว่า “ป่าไม้” ย่อมจะเป็นป่าที่สามารถเอื้อประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติโดยไม่แยกแยะชนชั้น วรณะหรือเผ่าพันธุ์แต่อย่างใด

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมป่าไม้” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของนโยบายที่เกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทยและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนวทางการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการป่าไม้ของประเทศไทย โดยศึกษาตั้งแต่ช่วงเริ่มตั้งกรมป่าไม้จนถึงปัจจุบัน ด้วยวิธีการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร รวมทั้งการสัมภาษณ์ ตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 ความเป็นมาของนโยบายและปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

นโยบายป่าไม้ของไทยในระยะแรกๆ ไม่ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนมีเพียงแนวทางการจัดการป่าไม้ที่มีจุดมุ่งหมายหลักคือเพื่อจัดการป่าไม้และควบคุมการทำไม้ เนื่องจากไม้มีความสำคัญในฐานะสินค้าที่ให้มูลค่าเชิงพาณิชย์รวมทั้งมีการให้ทำไม้กันอย่างเสรี จนใน พ.ศ. 2439 รัฐตั้งกรมป่าไม้ขึ้นเพื่อภารกิจที่สำคัญคือการวางรูปแบบ โครงสร้างการบริหารงาน การพัฒนาบุคลากรด้านป่าไม้ รวมถึงการควบคุมสัมปทานป่าไม้โดยเน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์เพื่อทำรายได้เข้าประเทศในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญยิ่งของรัฐ จากการใช้ประโยชน์ป่าไม้ด้วยวิถีทางดังกล่าวจึงทำให้มีการตัดฟันป่าไม้จนเกินกำลังการผลิตตามธรรมชาติและก่อให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าอย่างมากมายส่งผลให้พื้นที่ป่าลดน้อยถอยลง รายได้ของรัฐบาลจากการที่เคยส่งไม้เป็นสินค้าออกลดลงพร้อมๆ กับการเปลี่ยนสถานะจากผู้ส่งไม้ส่งออกกลายเป็นประเทศผู้นำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้จากต่างประเทศ รัฐโดยกรมป่าไม้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในภารกิจการป้องกันรักษาป่าไม้ของชาติ ทั้งที่ก่อนหน้านี้กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานที่ทำรายได้จำนวนมากให้กับประเทศ ด้วยสถานการณ์และกระแสกดดันต่างๆ ทั้งภายในประเทศและจากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านป่าไม้ โดยนโยบายและแนวทางในการบริหารงานป่าไม้เริ่มชัดเจนเมื่อได้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา แต่เนื่องจากเป็นแนวทางที่กว้าง ดังนั้นในทางปฏิบัติของผู้บริหารรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในการแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการเพื่อให้บริการกิจการป่าไม้ของชาติบรรลุวัตถุประสงค์ จึงเป็นไปตามกระแสปัจจัยที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านการเมืองได้เข้ามามีบทบาทชัดเจนยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของรัฐที่มีหน้าที่ออกกฎ ระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งนโยบายในการบริหารจัดการป่าไม้ ตลอดทั้งการกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้ทุกระดับผ่านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในอดีต และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนนโยบายด้านป่าไม้ก็มักจะถูกปรับเปลี่ยนตามไปด้วย จึงทำให้เกิดการขาดความต่อเนื่องของนโยบาย แต่สถานการณ์ป่าไม้ก็ยังมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องรัฐได้พยายามใช้ในหลากหลายมาตรการและแนวทางเพื่อคลี่คลายปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวและเมื่อสถานการณ์ป่าไม้วิกฤติมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2528 รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการระยะสั้นในการคลี่คลายสถานการณ์สัมปทานป่าไม้ที่เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่สำคัญในขณะนั้น รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นเพื่อให้เป็นมาตรการระยะยาวในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ นับเป็นนโยบายป่าไม้ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนฉบับแรก สำหรับสาระสำคัญของนโยบายคือการกำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่สถานการณ์ป่าไม้โดยรวมก็ไม่ดีขึ้น นอกจากนี้ยังได้เกิดวิกฤติทางด้านอุทกภัยตามมาหลายครั้งซึ่งทุกฝ่ายมองว่าต้นเหตุมาจากการบุกรุกทำลายป่าในรูปแบบต่างๆ ทั่วประเทศ จึงนำไปสู่การปิดป่าสัมปทานทั้งหมด (ยกเว้นป่าชายเลน) ใน พ.ศ. 2532 และเริ่มมีการจัดการป่าไม้ในแนวการอนุรักษ์มากยิ่งขึ้นที่เห็นได้ชัดคือการเร่งประกาศเขตคุ้มครองในรูปแบบของอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น เป็นต้น และได้มีการปรับเปลี่ยนสัดส่วนเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในนโยบายป่าไม้แห่งชาติใน พ.ศ. 2535 จากป่าอนุรักษ์ร้อยละ 15 เป็น ร้อยละ 25 และป่าเพื่อเศรษฐกิจจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 15 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น แต่สถานการณ์ป่าไม้ก็ยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาใน พ.ศ. 2545 ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาปฏิรูประบบราชการ โดยได้มีการตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อรวบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน ผลของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวได้แบ่งกรมป่าไม้ออกเป็นหน่วยงานระดับกรมจำนวน 3 กรม ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยการแยกงานด้านอุทยานแห่งชาติและการอนุรักษ์ออกจากกรมป่าไม้ไปอยู่ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและภารกิจด้านทรัพยากรทางทะเลไปให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในสังกัดกระทรวงการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับบทบาทหน้าที่ของกรมป่าไม้ได้แก่ภารกิจ

ส่วนที่เหลือซึ่งได้แก่พื้นที่ป่าไม้ในส่วนของป่าไม้เพื่อการเศรษฐกิจ การจัดการป่าไม้เพื่อการใช้สอย และที่ดินทำกินของราษฎรในป่าเสื่อมโทรม นอกจากนี้หากย้อนไปพิจารณาในช่วง 2-3 ทศวรรษ ที่ผ่านมายังพบว่ามีอุปสรรคปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากได้มีการปรับปรุง โครงสร้างของหน่วยงานในสังกัดกรมป่าไม้เพื่อให้สอดคล้อง กับสถานการณ์หลายครั้งด้วยกันในระยะที่ผ่านมา เช่น การปรับปรุงภารกิจและโครงสร้างตาม พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ พ.ศ.2535 การปรับปรุง โครงสร้างกรมป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นต้น

5.1.2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับป่าไม้ของประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ปัญหาป่าไม้ที่เกิดจากแนวนโยบายแห่งรัฐและปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 ปัญหาป่าไม้ที่เกิดจากนโยบายแห่งรัฐ

การกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ของรัฐ ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก ซึ่งนโยบายรัฐด้านต่างๆ ที่ดำเนินการ แล้วเป็นปัญหาและส่งผลต่อการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ได้แก่

1) นโยบายการให้สัมปทานทำป่าไม้ การให้การสัมปทานทำไม้ของรัฐ เป็นมาอย่างกว้างขวางและยาวนานมาแต่อดีต การทำไม้ส่งออกเพื่อนำรายได้มาพัฒนาประเทศทำให้ ป่าไม้ถูกทำลายไปเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการตัดฟันไม้มากเกินไปเกินกำลังผลิตของป่าและ ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ การกำกับ ควบคุมดูแลป่าสัมปทานทำได้ไม่ทั่วถึงทำให้เกิดการแผ้วถาง ทำลายป่าเกิดขึ้นได้ง่ายมากขึ้น เช่น มีการตัดฟันไม้จากแหล่งอื่นๆ หรือในป่าสัมปทานเองมา สวมรอยซึ่งมีมากกว่าไม้ที่ได้รับอนุญาตหลายเท่าตัว การลงโทษกรณีทำผิดเงื่อนไขสัมปทานไม้ ไม่ได้ทำกันอย่างจริงจังหรือมีก็เบาบางมากและแทบไม่มีผลในการปฏิบัติ จึงทำให้ป่าไม้ของชาติ สูญเสียไปเนื่องจากนโยบายนี้เป็นจำนวนมาก

2) นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ

(1) นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจทั่วไปมีการปลูกพืช เพื่อเศรษฐกิจและส่งเสริมการปลูกพืชพลังงาน เช่น การส่งเสริมการปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมัน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้มาอย่างต่อเนื่องรวมถึงรัฐมีนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ แบบเสรีนิยม ซึ่งมีผลกระทบตามมาถึงการทำให้ได้มาซึ่งปัจจัยการผลิตที่สำคัญได้แก่ ที่ดินเพื่อการ ผลิตการเกษตร แต่เนื่องจากข้อจำกัดในพื้นที่ที่มีอยู่และมีหลักคิดในการเพิ่มผลผลิตโดยการ เพิ่มพื้นที่ปลูกแทนการพยายามหาเทคนิคในการเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ให้มากขึ้น

(2) นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจแผนใหม่และธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่หรือที่เรียกกันว่า ประเทศนิคส์ (Newly Industrialized Countries-NICs) จึงทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น เช่น ภาคเหนือ ขยายพื้นที่เพื่อปลูกยาง เพื่อธุรกิจชิงแปรรูปภาคตะวันออกและภาคใต้ ใช้ประโยชน์จากป่าชายเลนหลายด้าน เช่น การเผาถ่าน การทำเหมืองแร่ การตัดถนน ภาคตะวันออกและตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ธุรกิจเพาะเลี้ยงฟาร์มโคนม โคขุน ผลิธมะเขือเทศกระป๋อง เป็นต้น ซึ่งพบว่าธุรกิจเหล่านี้ยังเป็นตัวเร่งให้เกิดการทำลายป่าสูงขึ้นมา

3) นโยบายการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้

(1) นโยบายการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานในพื้นที่ป่าไม้ การสร้างสาธารณูปโภคนอกจากเป็นการเปิดเส้นทางที่นำไปสู่การบุกรุกทำลายป่าได้โดยง่ายแล้ว ยังสร้างปัญหาและผลกระทบต่อที่ดินทำกินของราษฎร โดยตรงดังเช่น การสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำแทบทุกเขื่อนทำให้ต้องมีการอพยพโยกย้ายราษฎรรวมถึงต้องหาพื้นที่ทำกินให้ราษฎรใหม่หรือการสร้างถนนผ่านเขตป่าไม้ ซึ่งผลจากการพัฒนาในทุกรูปแบบส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้และขยายตัวเข้าไปในเขตป่าไม้ จึงมีส่วนในการทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมาก

(2) นโยบายการอนุญาตใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ทั่วไป ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้หลายฉบับมีมาตราที่อนุญาตให้ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถขอใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อกิจกรรมต่างๆ ได้ เช่น การเกษตรกรรม ชลประทาน ศาสนสถาน เหมืองแร่ ปลูกป่า เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการอนุญาตในรูปสัมปทานระยะยาวรวมทั้งสามารถขอต่ออายุสัมปทานได้เมื่อสิ้นสุดสัมปทานนั้น นับว่าพื้นที่ป่าไม้ได้หมดสภาพความเป็นป่าเพราะไม่สามารถเอื้อประโยชน์ได้เหมือนป่าทั่วไปอีกต่อไป เช่น การขอสัมปทานปลูกสร้างสวนป่าของบริษัทเซลล์แห่งประเทศไทย เป็นต้น

4) นโยบายเปิดป่าเพื่อความมั่นคง ในช่วงสถานการณ์ที่ประเทศไทยมีปัญหาด้านความมั่นคงจากความขัดแย้งทางด้านความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับพรรคคอมมิวนิสต์ แห่งประเทศไทยอย่างรุนแรงทำให้ รัฐบาลต้องพยายามเปิดพื้นที่ป่าซึ่งเป็นแหล่งหลบซ่อนของฝ่ายตรงข้าม โดยให้เกษตรกรแผ้วถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกและเข้าอาศัยทำกิน รวมทั้ง การสร้างถนนสายยุทธศาสตร์ต่างๆ ซึ่งนอกจากจากจะมีการทำลายพื้นที่ป่าโดยตรงแล้วยังเป็นช่องทางให้มีการลักลอบตัดไม้ในพื้นที่ป่าและมีการสวมรอยนำไม้จากป่าธรรมชาติออกตามเส้นทางที่ได้รับอนุญาต โดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ต้องนำออกการสร้างถนนสายต่างๆ ดังกล่าวอีกด้วย

5) นโยบายการปฏิรูปที่ดิน การที่รัฐบาลได้นำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติของรัฐไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากไม่สามารถที่จะหาที่ดินจำนวนมากจาก

แหล่งอื่นตามแนวทางของการปฏิรูปที่ดินตามปกติ ซึ่งส่งผลเสียต่อป่าไม้คือการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปถึงประมาณ 44 ล้านไร่หรือคิดเป็นเกือบร้อยละ 14 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งนับเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อันเนื่องมาจากนโยบายรัฐที่มากที่สุดนโยบายหนึ่ง

6) นโยบายอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีหลากหลายนโยบายที่แม้จะมีการใช้พื้นที่ป่าไม้เพียงจำนวนน้อยแต่เมื่อรวมกันในหลายนโยบายและในหลายพื้นที่แล้วก็ทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมไปเป็นจำนวนมากเช่นกัน เป็นต้นว่า นโยบายส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยว เช่น การสร้างรีสอร์ท สนามกอล์ฟ ซึ่งมักมีการแผ้วถางรุกกล้าเข้าไปในเขตป่าไม้ รวมทั้งปัญหาการกว้านซื้อที่ดินจากเกษตรกรรายจนก็เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ชาวไร่ที่ดินทำกินต้องเข้าไปเช่าขายแรงงานในเมืองใหญ่และอีกส่วนหนึ่งต้องกลับไปแผ้วถางป่าไม้เพื่อแสวงที่ดินทำกินสำหรับเลี้ยงชีวิตตนและครอบครัวต่อไป เป็นต้น

5.1.2.2 ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าสามารถแบ่งได้ 2 กลุ่มหลัก คือ

1) การบุกรุกทำลายป่าของประชาชน เกิดจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

(1) การเพิ่มขึ้นของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ย่อมมีความต้องการใช้ที่ดินทำกินย่อมเพิ่มขึ้นแต่รัฐไม่ได้มีการจัดทำแผนรองรับอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้ประชาชนต้องเข้าไปบุกรุกแผ้วถางป่า เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินอย่างกว้างขวาง

(2) ขาดมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายไปตั้งถิ่นฐานใหม่ เป็นผลให้การบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินขยายกว้างขวางอย่างรวดเร็ว และเมื่อถูกจับกุมได้ก็มีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากฝ่ายการเมืองและสามารถอยู่ทำกินต่อรวมทั้งสามารถบุกรุกป่าต่อได้

(3) ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาทั้งภายในประเทศ ทั้งที่อยู่อาศัยเคลื่อนย้ายมาจากต่างประเทศและชาวเขาที่เกิดมาภายในประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้น มีการขยายและเปลี่ยนที่ดินทำกินไปเรื่อยๆ จึงจำเป็นต้องแผ้วถางป่าในบริเวณภูเขาสูงซึ่งเป็นต้นน้ำลำธาร รวมทั้งรัฐมีการดำเนินการกับชาวเขาแบบอะลุ่มอล่วยมาโดยตลอด ทำให้มีการหลั่งไหลของชาวเขาเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก เป็นผลให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศถูกบุกรุกทำลายมากยิ่งขึ้นเป็นเงาตามตัว

(4) การลักลอบตัดไม้ขนาดเล็กเพื่อใช้สอยในรูปของฟืนและถ่านเพื่อการดำรงชีพของประชาชน รวมทั้งป้อนอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น โรงบ่มใบยาสูบ โรงงานปลาป่น โรงงานเครื่องปั้นดินเผา ฯลฯ นับเป็นอันตรายที่ร้ายแรงแก่ป่าไม้เป็นอย่างมาก เพราะเป็นการตัดฟันไม้ขนาดเล็กซึ่งจะส่งผลให้บรรดาไม้หนุมที่จะเติบโตขึ้นเป็นไม้ใหญ่ถูกตัดฟันลงไปก่อนอย่างมาก สภาพป่าจึงเสื่อมโทรมลงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนไม้ใช้สอยเพิ่มมากขึ้น

2) การบุกรุกทำลายป่าของกลุ่มนายทุน

(1) การลักลอบตัดไม้เพื่อแปรรูปไม้เพื่อการค้า เป็นผลมาจากการเพิ่มของประชากรทำให้มีความต้องการใช้ไม้เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัย รวมทั้งสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ จากไม้ เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เมื่อรัฐปิดป่าสัมปทาน กอปรกับพื้นที่ป่าไม้ได้ลดน้อยลงเนื่องจากการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อนำพื้นที่ไปประกอบการเกษตรกรรมมากขึ้น และยังผลผลิตของไม้จากสวนป่าเพื่อสนองความต้องการมีน้อยลงก็ยิ่งความต้องการใช้ไม้มีมากขึ้นแต่ไม้กลับขาดแคลนก็ย่อมมีราคาแพงขึ้น จึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบตัดฟันและแปรรูปไม้โดยทำกันเป็นอาชีพที่มีรายได้ดีคุ้มกับการเสี่ยงเพิ่มขึ้น

(2) การบุกรุกเพื่อธุรกิจ เนื่องจากนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจหรือส่งเสริมการท่องเที่ยวทำให้กลุ่มนายทุนมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อการธุรกิจหรือครอบครองที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นๆ เช่น รีสอร์ท สวนเกษตร โรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ

5.1.2.3 ปัญหากฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้

1) กฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้

(1) กฎหมายป่าไม้ล้ำสมัยบทบัญญัติบางข้อเป็นอันพันวิสัยไม่สามารถใช้บังคับได้แล้วแต่ก็ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ด้านป่าไม้ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกฎหมายบางฉบับไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ปฏิบัติ แต่เนื่องจากยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกจึงยังคงใช้บังคับอยู่ จึงขาดความยืดหยุ่น ไม่มีความเหมาะสม

(2) กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้มีช่องว่าง เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบและมีอำนาจในฐานะฝ่ายบริหารซึ่งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบปฏิบัติได้

(3) ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจังฝ่ายการเมือง มักมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่เหล่าข้าราชการในสังกัดได้ในทุกระดับ จึงทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติเกิดความเกรงกลัว และยอมปฏิบัติตามความต้องการของนักการเมืองที่เป็นผู้บังคับบัญชา มีการผ่อนปรนหรือลดความเข้มงวดของการปฏิบัติตามกฎหมายได้

2) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้

(1) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวการบริหารงานป่าไม้มีเป็นจำนวนมากและหลากหลาย ก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ มีโอกาสที่จะปฏิบัติผิดพลาดได้

(2) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวการบริหารงานป่าไม้บางส่วนเก่า ล้าสมัย ขาดการปรับปรุง แต่ก็นำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

(3) ขาดการทบทวน ซักซ้อม หรือฝึกอบรมเกี่ยวกับระเบียบหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และแนวการบริหารงานป่าไม้ แก่ผู้ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้มารับบริการได้อย่างรวดเร็ว เพราะจะต้องคอยสอบถามผู้รู้หรือหาวิธีไปยังกรมป่าไม้ก่อน

(4) กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวการบริหารงานป่าไม้ บางส่วนเป็นภาษากฎหมาย ยากต่อการอ่าน ตีความหรือทำความเข้าใจได้ในทันที ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานในภาพรวม

5.1.2.4 ปัญหาโครงสร้างองค์การบริหารงานป่าไม้

กรมป่าไม้ได้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรมมาเป็นระยะตามยุคสมัย แต่โดยหลักๆ เป็นการปรับเปลี่ยนผ่านฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ มีส่วนน้อยมากที่มีการเปลี่ยนแปลงระดับ โครงสร้างองค์กรมที่ถูกผลักดันขึ้นมาจากหน่วยปฏิบัติเช่นกรมป่าไม้โดยตรง ดังนั้น โครงสร้างองค์กรมจึงไม่มีความไม่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาจนไม่สามารถที่จะปฏิบัติภารกิจกรมป่าไม้ให้บรรลุเป้าหมายแห่งนโยบาย

ได้ตั้งที่ปรากฏ และการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมามีกรมป่าไม้ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกปรับเปลี่ยนและเมื่อผลการปรับ โครงสร้างดังกล่าวผ่านมาประมาณ 10 ปี สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าโครงสร้างองค์การบริหารงานป่าไม้ได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากจนไม่อาจจะดำเนินการจัดการด้านป่าไม้ให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบายว่าด้วยการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.1.2.5 ปัญหาการบริหารจัดการป่าไม้

กรมป่าไม้เป็นหนึ่งในหน่วยงานราชการหลักที่รับผิดชอบการบริหารจัดการป่าไม้ ซึ่งกรมป่าไม้เองก็มีปัญหาในการบริหารจัดการองค์กรมเพื่อขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับการป่าไม้ ที่ทำให้กระทบกลายเป็นปัญหาป่าไม้ ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1) ปัญหาระบบบริหารที่รวมศูนย์ ขาดความเป็นเอกภาพ มีการรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง มีการตั้งหน่วยงานของส่วนกลางซ้ำซ้อนกับของส่วนภูมิภาค และหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 มีการยุบหน่วยงานภาคสนามเหลือเพียงหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนกลางแต่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายในทุกระดับติดขัด

2) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบาท อำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่มีคู่มือการปฏิบัติงาน ทำให้หน่วยงานไม่ทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่และภารกิจที่เป็นทางการทราบเพียงอำนาจหน้าที่อย่างกว้างๆ เมื่อเกิดปัญหาเกิดขึ้น

จึงไม่สามารถที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ต้องหาหรือซื้อปัญหาไปยังกรมป่าไม้ก่อน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนและภาครัฐด้วย

3) ปัญหาการบริหารงานบุคคลของกรมป่าไม้ มีสภาพเหมือนกับหรือคล้ายกับกรมต่างๆ ได้แก่ การจัดอัตรากำลังไม่เหมาะสม พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม รายได้ไม่พอ ระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป็นต้น

4) สภาพปัญหาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อให้เกิดการไม่ประสานงานกันกับนโยบายในภาพรวม ระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่แท้จริง

5) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านป่าไม้ จากที่ผ่านมามาการจัดการป่าไม้ในรูปแบบต่างๆ ขับเคลื่อนโดยหน่วยงานของรัฐเป็นด้านหลัก ขาดการจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วมและขาดการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายทั้งภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาชน เข้ามาร่วมในการพัฒนาป่าไม้ ทำให้ขาดความร่วมมือและก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ในทุกระดับ

กล่าวโดยสรุป การทำลายป่าไม้ในประเทศไทยมีอัตราสูงสุดอยู่ในยุคของการพัฒนาประเทศเข้าสู่ความทันสมัยและการพัฒนาการทางอุตสาหกรรมในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้ไปใช้เป็นต้นทุนในการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งส่งผลเกิดขึ้นตามมาไม่เพียงแต่การสูญเสียแหล่งป่าไม้สำหรับการใช้สอยและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมของประเทศเท่านั้น แต่ยังสามารถทำลายความหลากหลายทางชีวภาพและความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางธรรมชาติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งชีวิตสัตว์ป่าและพันธุ์พืชนานาชนิดที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ลงไปอย่างมากมายมหาศาลด้วยเช่นกัน

5.1.3 วิเคราะห์กระบวนการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ตามกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 ผู้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ผลการวิจัยพบว่า คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้น ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติของไทย โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ขึ้นไปเป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบาย สะท้อนให้เห็นว่า คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ตั้งขึ้น เกิดจากองค์ประกอบของโครงสร้างของการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down) (Pulzl and Treib, 2007: 90-92)

ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้จากอดีตจนถึงมีการกำหนดนโยบายป่าไม้ขึ้นใน พ.ศ. 2528 ใช้ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Group) มาอธิบายเนื่องจากในช่วงนั้นประเทศไทยไทยอยู่ในระบอบอำมาตยาธิปไตยซึ่งเป็นเรื่องของชนชั้นนำอันได้แก่ รัฐบาล ข้าราชการพลเรือนระดับสูง และทหารที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ตกงใจในการแก้ปัญหาของสังคมโดย ประชาชนหรือองค์กรอื่นมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเลย ซึ่งต่อมาเมื่อมีนโยบายแห่งชาติแล้ว ก็มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของนโยบายเพียงในข้อ 4 ที่เปลี่ยนจากการกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งในช่วงนี้ สามารถใช้ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Model) เนื่องจากรัฐยังคงมีนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เช่นเดิมเพียงแต่มีการดัดแปลงแก้ไขเพิ่มเติมแต่เพียงเล็กน้อย (จุมพล หนิมพานิช, 2552 : 355 - 379)

5.1.2.2 สภาพแวดล้อมนโยบาย

ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ประกอบด้วย 5 ปัจจัยหลัก (Food and Agriculture Organization, 1987: 16 - 21) ดังนี้

1) ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ

กฎหมายล้าสมัย ระเบียบปฏิบัติในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้พบว่า ขาดความยืดหยุ่น ขาดความชัดเจน ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจ การบังคับใช้กฎหมายกฎหมายไม่สามารถป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎ ระเบียบและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้มีความหลากหลาย ข้ำซ้อนมี โอกาสผิดพลาดเมื่อมีการนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติจริง

2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านสังคม ภายใต้บริบทของสังคมไทยพบว่า ค่านิยมและวิถีชีวิตการดำรงชีพ ตลอดจนความเชื่อประเพณีปฏิบัติของสังคมไทยเกี่ยวข้องกับป่า ตั้งแต่เกิดจนตาย รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เพื่อยังชีพกลายเป็นเชิงพาณิชย์เพื่อการพัฒนาประเทศ และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน การใช้ทรัพยากรป่าไม้จากอดีตมาจนปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงจากพึ่งพิงอาศัยป่าไม้กลายเป็นทำลายป่าไม้ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุหรือที่มาที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างชัดเจนขึ้น

3) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้อย่างมากในยุคที่เกิดวิกฤติป่าไม้ ช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา สืบเนื่องมาจากการนำเอาป่าไม้ไปเป็นฐานของการพัฒนาประเทศเพื่อมุ่งพัฒนาการด้านเศรษฐกิจด้วยประเทศไทยพยายามผลักดันตัวเองให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICS) ด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเกษตรของไทย ต่อเนื่องมาถึงช่วงที่กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นช่วงเดียวกัน สะท้อนให้

เห็นภาพรวมทิศทางของระบบเศรษฐกิจการเกษตร ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในช่วงดังกล่าวและนำมาซึ่งทิศทางของการกำหนดนโยบายที่ส่งผลต่อสถานการณ์ป่าไม้ที่บกพร่อง จากในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน

4) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านการเมืองจากการวิเคราะห์ปัจจัย สภาพแวดล้อมทางการเมืองพบว่า การกำหนดนโยบายส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อตอบสนอง กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ป่าไม้ในเชิงพาณิชย์และเอื้อต่อผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยออกมาในรูปการเยียวยา ด้วยการอนุญาตแปลงสัมปทานไม้ (นพ นรนาถ, 2532 : 118-132) โดยจะเห็นได้จากนโยบายป่าไม้ บางข้อกล่าวถึงการจัดการป่าไม้ที่ใช้สำหรับการจัดการป่าสัมปทานอยู่ด้วย (จันทน์ โภธิสาร, 2526 : 3-4) และชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ยังไม่ค่อยให้ความสนใจกับการสูญหายไปของป่าไม้มากนัก เพราะขณะป่าไม้ยังมีเพียงพอสำหรับการใช้สอยสนองความต้องการ แต่หลังจากที่กลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รุกฉฉ่าพื้นที่ในเชิงพาณิชย์ทำให้ป่าไม้ เกิดวิกฤตอย่าง รุนแรง มีการรุกเข้าไปพื้นที่ป่าที่ประชาชนอาศัยเพื่อการดำเนินชีวิต ชุมชนเริ่มตื่นตัวและเริ่มปกป้อง ผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเอง

5) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านเทคโนโลยี มีผลกระทบต่อการสูญสลาย ของทรัพยากรป่าไม้เป็นอย่างมาก เห็น ได้จากการที่มีการใช้ทรัพยากรป่าไม้เชิงพาณิชย์ที่ใช้เครื่อง อุตสาหกรรมหนักในการแปรรูปไม้เพื่อการพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ พื้นที่ป่าไม้ลดลงเป็น จำนวนมาก ทั้งที่เกิดจากการให้สัมปทานป่าของรัฐและการบุกเบิกของชาวบ้านเพื่อการเกษตร เชิงพาณิชย์นั้นส่วนหนึ่งมาจากการที่สังคมไทยได้พยายามก้าวเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมใหม่ที่ต้อง มีการนำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพมาใช้ ย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากร ป่าไม้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.1.2.3 เนื้อหานโยบายป่าไม้แห่งชาติ

พบว่า เนื้อหาสาระสำคัญของนโยบายป่าไม้แห่งชาติในจำนวน 20 ข้อ หากจำแนกเป็นกลุ่มตามประเด็นภารกิจที่สอดคล้องกันแล้วสามารถแยกได้เป็น 5 กลุ่มได้แก่

- 1) กำหนดเป็นเป้าหมายหรือมาตรการของรัฐ
- 2) ดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ป่าไม้และสอดคล้องประสานกับ ทรัพยากรอื่น
- 3) ส่งเสริมบทบาทของรัฐและเอกชนร่วมภารกิจจัดการป่าไม้หรือปลูกป่า
- 4) ประสานงานให้หน่วยงานอื่นหรือประชาชนปฏิบัติตามนโยบาย
- 5) ภารกิจตามหลักการจัดการป่าไม้

แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วพบว่า การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เป็นการกำหนดแบบกว้างๆ (A Guide of Action) มีรายละเอียดที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) มุ่งให้ข้าราชการประจำแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมหรือแปลงไปสู่การปฏิบัติ การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวอาจจะสอดคล้องกับ โดยหลักการทางทฤษฎีแต่ยังไม่สอดคล้องเหมาะสม สภาพสังคมและปัญหาของทรัพยากรป่าไม้ของไทย เพราะเป็นสภาพที่ต้องการการแก้ไขปัญหาวิกฤติป่าไม้อย่างเป็นทางการทุกภาคส่วนทั้ง ภาครัฐ การองค์กรอิสระและภาคประชาชนเข้าใจที่ตรงกันและเห็นถึงความสำคัญของปัญหาทรัพยากรป่าไม้อย่างมีจิตสำนึกร่วม

5.1.3 การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

5.1.3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อให้เกิดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ดี

1) ปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(1) การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ เมื่อมีการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นใหม่แล้ว ควรดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย ปรับปรุงหรือยกเลิกหรือตราประมวลกฎหมายป่าไม้ขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเรื่องป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยเรื่องกำหนดมาตรการต่างๆ ต้องทันสมัย และสามารถป้องกันการทำลายป่าไม้ได้รวมทั้งเพื่อให้เกิดการฟื้นฟูและการพัฒนาป่าไม้โดยกำหนดเป็นแผนระยะยาว สมควรยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ป่าไม้ทั้งหมดที่มีอยู่จำนวน 17 ฉบับซึ่งส่วนใหญ่ล้าหลัง โดยแนวทางการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ควรจะรวบรวมกฎหมายป่าไม้เป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียวเพื่อสะดวกแก่การใช้ปฏิบัติ

(2) การปรับปรุงกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ พบว่าบรรดาระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ต่างๆ มีทั้งที่ได้มีการประกาศยกเลิกปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม เป็นอุปสรรคต่อการที่นำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพราะนอกจากจะมีความหลากหลาย ไม่เป็นหมวดหมู่แล้วบางส่วนยังล้าสมัยไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้หรือบางส่วนเป็นอันพันวิสัยไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้แล้วแต่ยังไม่ได้ถูกยกเลิก เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการทำไม้จากป่าสัมปทานซึ่งเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้ปิดป่าไปแล้วระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้อีกต่อไป แต่ระเบียบเหล่านี้บางส่วนยังไม่ได้มีการประกาศยกเลิกอย่างเป็นทางการ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านป่าไม้ในส่วนที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต้องใช้ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ต่างๆ ดังกล่าวมีความเหมาะสมเป็นปัจจุบัน สะดวก เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้และการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงเห็นสมควรยกเลิกกฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้เดิม

ทั้งหลาย แล้วดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ขึ้นใหม่ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านการป่าไม้ต่อไป

2) การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรป่าไม้ พบว่ากรมป่าไม้ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบการบริหารงานป่าไม้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง แต่จากการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมาได้ส่งผลให้โครงสร้างองค์การด้านป่าไม้เปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยกรมป่าไม้ได้ถูกแบ่งออกเป็น 3 กรม ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งผลของการปฏิรูปครั้งนี้ได้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน ในภารกิจ บทบาท หน้าที่ ขาดความยืดหยุ่นในการอำนวยความสะดวกองค์กรอื่นๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เชิงสร้างสรรค์และเนื่องจากการปฏิรูปเฉพาะโครงสร้างแต่ไม่มีการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ค่อนข้างล้าหลังจำเป็นต้องปฏิรูปหรือปรับปรุงให้สอดคล้องกัน โดยจากงานวิจัยและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรจะมีการควมรวมกรมต่างๆ ที่แยกออกไปให้กลับคืนเป็นกรมป่าไม้เหมือนเดิมควบคู่กับการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรป่าไม้ให้สอดคล้องเหมาะสม

3) การบริหารจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วม การบริหารจัดการป่าไม้เดิมมุ่งเน้นขับเคลื่อนโดยภาครัฐเป็นหลัก แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ แนวทางการดำเนินการที่เริ่มมาปรับใช้ได้แก่ การบริหารจัดการป่าไม้ของชาติแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นกระบวนการสร้างเครือข่ายในการบริหารจัดการป่าไม้ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือในทุกด้าน เป็นการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนและของทุกคนในชาติ ในการธำรงรักษาและอนุรักษ์ฟื้นฟูป่าไม้ของชาติให้คงอยู่และสามารถอำนวยประโยชน์สูงสุดแก่สังคมคนไทยสืบไป

4) การนำระบบการเมืองที่มีคุณธรรมมาใช้ในการกำหนดนโยบาย การป่าไม้ของประเทศไทยนั้นมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองเกือบทุกด้านและในกระบวนการนโยบายป่าไม้ก็ได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การก่อรูปนโยบาย การกำหนดนโยบายรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การจะให้ได้มาซึ่งนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ดี มีความเหมาะสมและสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการริเริ่ม ตรวจสอบดำเนินการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมจากฝ่ายการเมืองที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม มีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องทำให้มีและเกิดขึ้นในกระบวนการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จึงจะทำให้ได้นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่เหมาะสมขึ้นมา

5.1.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่ มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงนโยบายแห่งชาติ พ.ศ. 2528 ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทยยุคใหม่ที่มีต่อภาคป่าไม้และเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่เรื้อรังของการป่าไม้ให้ลุล่วงโดยเร็ว โดยนโยบายที่ปรับปรุงใหม่ได้กำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน สำหรับเป็นเครื่องชี้นำให้หน่วยงานที่หน้าที่รับผิดชอบสามารถนำไปเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาการป่าไม้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมทุกส่วนอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับข้อเสนอแนะนโยบายประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนี้ 1) เพื่อหยุดยั้งการทำลายป่าธรรมชาติอันเป็นแหล่งสงวนพันธุ์พืชและสัตว์ป่า รวมทั้งแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพในทุกรูปแบบ 2) เพื่อรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3) เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำลำธารที่เสื่อมสภาพ 4) เพื่อเสริมสร้างความยุติธรรมในสังคมและความเท่าเทียมกันในการพัฒนาชนบทที่ต้องมีการพึ่งพิงการป่าไม้ 5) เพื่อสร้างแหล่งผลิตไม้และของป่าที่สามารถสนองความต้องการของประชาชนภายในประเทศให้พอเพียง 6) เพื่อเพิ่มรายได้ของชุมชนท้องถิ่น และเสริมสร้างเศรษฐกิจของชาติให้มั่นคงยิ่งขึ้น 7) เพื่อสนับสนุนความพยายามของนานาชาติในการควบคุมอุณหภูมิโลก โดยได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาป่าไม้ให้เกิดขึ้น ดังนี้

- 1) นโยบายด้านการจัดการพื้นที่ป่าไม้
- 2) นโยบายด้านอุตสาหกรรมป่าไม้
- 3) นโยบายด้านการพัฒนาสถาบันการป่าไม้
- 4) นโยบายด้านอื่น

ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่ มีความแตกต่างจากนโยบายแห่งชาติเดิม ซึ่งไม่อาจจะเปรียบเทียบกันได้เป็นรายข้อเพราะเป็นการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่มีลักษณะแตกต่างกัน

5.2 อภิปรายผล

ผู้วิจัยได้นำผลการวิจัยมาอภิปรายผล โดยจำแนกได้ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

5.2.1 ความเป็นมาของนโยบายและปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ของประเทศไทย

หากพิจารณาในช่วงตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 เป็นต้นมาพบว่าพื้นที่ป่าไม้ยังมีอยู่มากไม่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนไม้ใช้สอยในประเทศคงมีแต่มีปัญหาในด้านการแสวงหาผลประโยชน์จากการทำไม้ออกจากป่าของกลุ่มผู้ครองพื้นที่ป่าไม้ เช่น ผู้ครอบครองนครเข็ญใหม่ เข็ญราย แม่ฮ่องสอน เป็นต้น ซึ่งมักจะเกิดความขัดแย้งเมื่อมีเปลี่ยนสิทธิการทำไม้

ให้แก่ผู้รับทำไม้รายใหม่ที่ทำให้ผลตอบแทนมากกว่า จึงมักก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและเกิดกรณีพิพาทขึ้นอยู่บ่อยครั้งและมีการร้องเรียนไปยังรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรวมทั้งเพื่อจัดการป่าไม้ให้ทันสมัยตามแบบตะวันตกตามคำแนะนำของ มร.เอช. สะเลด ผู้เชี่ยวชาญการป่าไม้ชาวอังกฤษ (กรมป่าไม้, น.ป.ป. : 1 - 24) รัฐบาลจึงได้ตั้งกรมป่าไม้ขึ้นใน พ.ศ. 2439 โดยระยะแรกๆ หน้าที่หลัก คือ การกำกับดูแลและควบคุมการทำไม้เพื่อสร้างประโยชน์ให้รัฐในรูปแบบทานมาตลอด รวมทั้งช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จนถึงช่วงประกาศนโยบายป่าไม้แห่งชาติในปี 2528 ก็ยังคงทำหน้าที่สร้างประโยชน์จากป่าในรูปแบบทานไม้จนกระทั่งมีการปิดป่าใน พ.ศ. 2532 จึงได้ยุติการแสวงหาประโยชน์จากป่าปรับเปลี่ยนจากบทบาทจากผู้สร้างรายได้หรือหาประโยชน์จากป่ามาเกือบ 100 ปี กลายมาเป็นผู้อนุรักษ์ กิจกรรมการอนุรักษ์เริ่มจากมีการประกาศเขตคุ้มครองในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกาศอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์ป่าและเขตต้นน้ำลำธารเพิ่ม มากขึ้น และเมื่อ พ.ศ.2545 ที่มีการปฏิรูประบบราชการในส่วนของผลการปฏิรูปราชการที่มีต่อกรมป่าไม้ นั้น ได้มีการแยกหน่วยงานด้านป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจให้กรมป่าไม้รับผิดชอบดูแลส่วนของป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ได้มอบให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชรับผิดชอบสำหรับผลของการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารงานป่าไม้ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก (ชเวนทร์ ปีเลียน, 2547 : 95-97 ; นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 403 ; สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2551 : 63 - 64) ไม่ได้เป็นการลดขนาดของหน่วยงานแต่กลับเป็นการเพิ่มขนาดและจำนวนหน่วยงานด้านการจัดการป่าไม้จากกรมป่าไม้หน่วยงานเดียวเพิ่มขึ้นเป็นอีก 3 กรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุษยา (2551 : 81 - 82) ที่กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการ 2545 เป็นการขยายหน่วยงานมากกว่าการลดหน่วยงานและผลของการปฏิรูป โดยรูปซึ่งไม่เกิดผลดีและอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปอีกครั้ง

หากพิจารณาย้อนไปในช่วงที่กรมป่าไม้ได้รับการสถาปนาขึ้นมาจนถึงเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแห่งชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยโดยรัฐบาลในยุคสมัยต่างๆ ไม่เคยได้ประกาศนโยบายป่าไม้ของชาติไว้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใดนโยบายที่ใช้ในการบริหารงานป่าไม้ส่วนใหญ่จึงเป็นการกำหนดไปจากกรมป่าไม้เอง โดยแนวทางดำเนินการของอธิบดี ซึ่งมักจะยึดจากแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนนโยบายของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังเช่นแผนนโยบายของกรมป่าไม้ในช่วง 2526 (จำนงค์ โพธิสาโร, 2526 : 1 - 7) และระยะหลังอาจมีมติคณะรัฐมนตรีมาเกี่ยวข้องกับนโยบายเป็นครั้งคราว ซึ่งรัฐบาลชุดต่อๆ มาอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ การที่มีได้มีนโยบายการป่าไม้ไว้นั้นอ่อนแอทำให้การดำเนินการป่าไม้ไม่สามารถจะจัดทำอย่างต่อเนื่องกันให้ยืนยาวต่อไปได้ทำให้เกิดผลเสียหายขึ้นมากกว่า เนื่องจากงานด้านป่าไม้ส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาและต้อง

ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จากผลการดำเนินงานในรอบกว่าศตวรรษที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ากรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการป่าไม้ของชาติในแนวทางการดำเนินงานของกรมป่าไม้ที่ผ่านมาต้องประสบกับปัญหานานัปการ ซึ่งสามารถจำแนกสภาพการณ์ปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายด้านป่าไม้ไม่ประสบผลสำเร็จ โดยสามารถแยกอธิบายในแต่ละประเด็นสำคัญ ดังนี้

5.2.1.1 พการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ

ปกติโดยทั่วไปคนมักจะเข้าใจว่าปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการบุกรุกทำลายป่าของนายทุนผู้มีอิทธิพลและราษฎรหรือชาวบ้านบุกรุกป่าเพื่อต้องการไม้ใช้สอยรวมทั้งเพื่อนำที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่หากพิจารณาให้ลึกกลงไปในข้อเท็จจริงของสภาพการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยแล้วจะพบว่าป่าไม้ที่สูญเสียไปและทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างมหาศาลในปัจจุบันนั้นส่วนใหญ่แล้วล้วนเกิดขึ้นมาจากแนวนโยบายแห่งรัฐเกือบทั้งนั้น ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากบทความและแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มกระแสรองซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น งานของ เสน่ห์ จามริกและคณะ (2536) เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2534) หรืออรรธรรม คูหเจริญ นาวายุทธ (2547) โดยจากผลการวิจัย พบว่ามีส่วนสอดคล้องกับงานกลุ่มดังกล่าว รวมทั้งจากรายงานของกรมป่าไม้เอง โดยการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปโดยนโยบายของรัฐนั้นนับว่ามากกว่าการถูกทำลายไปโดยการกระทำของฝ่ายเอกชนหรือภาคประชาชนไม่ว่าจะเป็น 1) การส่งมอบให้ สปก. เพียงครั้งเดียวถึงประมาณ 44 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2536 (กรมป่าไม้, 2536) 2) การสร้างสาธารณูปโภคของรัฐ เช่น การสร้างเขื่อนภูมิพลเพียงแห่งเดียวต้องใช้พื้นที่ป่าไม้ไปประมาณ 187,500 ไร่ เป็นต้น 3) การอนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้หากพิจารณาจากข้อมูลการอนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ในช่วงถึงแค่ พ.ศ. 2531 ก่อนปิดป่าสัมปทานเพียงแคปีเดียวเป็นจำนวนพื้นที่ถึงประมาณ 36 ล้านไร่ 4) การให้สัมปทานป่าไม้ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ตั้งกรมป่าไม้ใน พ.ศ. 2439 จนถึง พ.ศ. 2532 หรือเกือบ 100 ปีทำให้ป่าไม้ของชาติต้องลดลงไปทั้งโดยผลทางตรงและโดยผลทางอ้อมเป็นจำนวนมาก โดยพิจารณาแค่ช่วงปี พ.ศ. 2519 - 2521 พื้นที่ป่าไม้ป่าไม้ของประเทศลดลงไปถึงร้อยละ 19 ของพื้นที่ประเทศ (กรมป่าไม้, 2551 : 17) 5) การส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้นมาเป็นเวลาร่วม 50 ปี พื้นที่ป่าที่ถูกเปลี่ยนเป็นภูเขาหัวโล้นตามภาคต่างๆ เพื่อนำไปปลูกพืชไร่ที่ได้รับการส่งเสริมจากหน่วยงานด้านการเกษตรของรัฐในช่วงที่ผ่านมาดังกล่าว เช่น ปอ อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น หากพิจารณาจากตารางที่ 4.1 จากการเปรียบเทียบของข้อมูลสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ช่วง พ.ศ. 2504 - 2525 จะสามารถเห็นได้ชัดว่าช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2528 คือช่วงเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึงช่วงเริ่มประกาศใช้นโยบายป่าไม้

แห่งชาติ พื้นที่ป่าไม้ลดลงจากประมาณ 171 ล้านไร่เหลือเพียง 93 ล้านไร่หรือคิดเป็นพื้นที่ป่าหายไปถึงประมาณ 78 ล้านไร่ โดยในช่วงเดียวกันนั้นพื้นที่ปลูกพืชไร่เพิ่มขึ้นประมาณ 23 ล้านไร่ ส่วนนาข้าวเพิ่มขึ้นเป็น 35 ล้านไร่ รวมเป็นประมาณ 58 ล้านไร่ ซึ่งยากที่จะปฏิเสธได้ว่าพื้นที่สำหรับการปลูกพืชเกษตรเหล่านี้ที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการเปลี่ยนแปลงลดลงของพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าว

6) การเปิดป่าเพื่อความมั่นคง โดยในช่วงที่สถานการณ์รุนแรงที่สุดได้แก่ช่วง พ.ศ.2519-2524 หากพิจารณาแค่ช่วง พ.ศ. 2519-2521 เฉพาะแค่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องสูญเสียพื้นที่ป่าไปเพื่อสนองนโยบายนี้ถึง 3.2 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 1 ของพื้นที่ประเทศในช่วงเวลาแค่ 3 ปี (อรวรรณ คูหเจริญ นาวายุทธ, 2545 : 175) เป็นต้น

สรุปได้ว่า จากผลของนโยบายของรัฐต่างๆ ดังกล่าว ถ้าหากนำตัวเลขการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้มารวมกันแล้วจะพบว่าพื้นที่ป่าไม้หายไปเกินกว่า 100 ล้านไร่ นับเป็นการสูญเสียป่าไม้ที่มากกว่าเหตุแห่งปัญหาอื่นใดตั้งแต่ตั้งกรมป่าไม้มา

5.2.1.2 ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า

ในส่วนของปัญหาอื่นนอกเหนือจากปัญหาที่เกิดจากนโยบายของรัฐที่สำคัญคือความล้มเหลวของกฎหมายการป่าไม้และกฎหมายมิได้เอื้อหรือสอดคล้องกับนโยบายป่าไม้ (วัฒนา แก้วกำเนิด, 2538 : 81 - 84 ; กรมป่าไม้, 2539 : 374 - 375) ที่สำคัญอีกประการคือ ปัญหาขององค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายป่าไม้ปฏิบัติได้แก่ ปัญหาของกรมป่าไม้ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่า ปัญหาที่มีอยู่ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติไปในแนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางของการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือเป็นการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางไม่กระจายอำนาจออกสู่หน่วยงานส่วนภูมิภาค (สมชัย เพียรสถาพร, 2542 : 65 - 66) ยิ่งผลจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้ไม่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ยังเป็นการสะท้อนจุดอ่อนของการบริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายป่าไม้ไปปฏิบัติ เพราะแม้ว่านโยบายจะดีเพียงใดก็ตาม หากหน่วยปฏิบัติขาดความเป็นเอกภาพและด้วยประสิทธิภาพ ก็ย่อมจะสามารถคาดการณ์ได้ถึงผลแห่งการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นล้วนเป็นลำดับรองจากปัญหาที่เกิดจากการขัดกันของนโยบายรัฐและปัญหาที่เกิดจากภายในองค์กรที่เป็นหน่วยปฏิบัติดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรที่ส่งผลให้มีความต้องการใช้ไม้มากขึ้น หรือความต้องการที่ดินป่าไม้ไปทำเป็นพื้นที่เกษตรกรรมเพราะปัจจุบันการกระทำดังกล่าวเริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น พื้นที่ป่าเหลืออยู่น้อย ส่วนใหญ่จะเป็นป่าคุ้มครองหรือมีผู้ครอบครองอยู่แล้วซึ่งยากจะขยายการบุกรุกในพื้นที่ส่วนที่เหลือไว้มากมายอย่างไรก็ดี

สรุปในส่วนของปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะเกิดปัญหาขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานทั่วประเทศก็ตาม แต่ปัญหาและผลกระทบจากการลดลงหรือการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้นั้นน้อยกว่าการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อันเกิดจากแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวข้างต้น

5.2.2 วิเคราะห์กระบวนการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

5.2.2.1 ผู้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

อาจกล่าวได้ว่าแนวนโยบายป่าไม้ที่กำหนดไว้ก่อนข้างกว้างยากที่จะปฏิบัติได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะทำงานแผนแม่บทกรมป่าไม้ (กรมป่าไม้, 2539) ความคิดเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ต่อนโยบายป่าไม้แห่งชาติของสมศรี ชาญชัยนันท์ (2544 : 60) และการนำนโยบายไปปฏิบัติของสมชัย เพียรสถาพร (2542) และสรุปความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (ภาคผนวก ข) กล่าวคือ

1) หากพิจารณาในส่วนของผู้กำหนดนโยบายแล้วล้วนมาจากฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง) คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2528 การดำเนินการกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการกำหนดนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down) ซึ่งฝ่ายบริหาร (Executive) หรือรัฐบาล ฝ่ายบริหารถือว่าเป็นฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการริเริ่มกำหนดนโยบายสาธารณะใดๆ ขึ้น จึงถือว่าเป็นคณะบุคคลสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงริเริ่มกำหนดนโยบายสาธารณะ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 20 - 25)

2) ในส่วนของกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีตั้งขึ้น ตามมติเมื่อ 22 มกราคม พ.ศ. 2528 ผู้ร่วมร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติพบว่าส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป ได้แก่ อธิบดี ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของฝ่ายการเมือง ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 คนและที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี มีอธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ หากพิจารณาจากกรรมการทั้ง 20 คนพบว่ามีเพียงผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นกรรมการเพียงคนเดียวที่ไม่ได้เป็นข้าราชการนอกนั้นเป็นข้าราชการทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง แม้แต่คณะกรรมการนโยบายป่าไม้ชุดปัจจุบันซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2544 ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 35 คนก็มีกรรมการคือผู้แทนองค์กรเอกชนเพียงคนเดียวเช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดแรก จึงถือได้ว่าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการที่แม้จะชอบด้วยกฎหมายแต่ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่มีส่วนจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือ รับผิดชอบอันเกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่ได้มีส่วนร่วมร่างนโยบายนี้แต่แรกเริ่ม จึงทำให้นโยบายนี้ส่วนหนึ่งได้รับการต่อต้านหรือคัดค้านจากฝ่ายองค์กรภาคเอกชนมาอย่างต่อเนื่อง (เส้นที่

จามริกและคณะ, 2536 : 224 - 229) และการกำหนดนโยบายในลักษณะบนลงล่าง (Top - down) มักจะนำไปสู่ปัญหาความล้มเหลวของนโยบายอันเกิดจากระบบราชการ (Grucning, 2001: 9; สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2546 : 107 - 110) เมื่อนำไปปฏิบัติผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกันละกลุ่ม ในแนวคิดและมุมมองตลอดจนวิธีการปฏิบัติต่อป่าไม้ต่างกัน ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวจึงเป็นไปได้ยากและไม่บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์แห่งนโยบาย ดังที่ปรากฏในระยะเวลาที่ผ่านมา

5.2.2.2 สภาพแวดล้อมนโยบาย

จากจำนวนปัจจัยสภาพแวดล้อมนโยบายทั้ง 5 ปัจจัยหลักดังกล่าวนี้ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ปัจจัยด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับนั้นส่วนใหญ่ล่าสมัยมีความหลากหลาย ซ้ำซ้อน ขาดความยืดหยุ่น ไม่มีความชัดเจน ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจ การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เอื้อต่อการป้องกันการบุกรุกทำลายป่าไม้ได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานงานวิจัยของวัฒนา แก้วกำเนิด (2538 : 84 - 86) ความเห็นของคณะทำงานแผนแม่บทกรมป่าไม้ (กรมป่าไม้, 2539) ความคิดเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ตอนนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (สมศรี ชาญชฎานนท์, 2544 : 52 - 60) รวมทั้งสรุปความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (ภาคผนวก ข)

2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านสังคม นับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติเพราะคนในสังคมไทยล้วนเกี่ยวข้องกับป่าไม้ตั้งแต่เกิดจนตาย ในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านทรัพยากรป่าไม้จึงต้องคำนึงถึงคนและสังคมเป็นลำดับต้นๆ เนื่องจากการจัดการป่าไม้ที่ผ่านมาถูกมองว่าเป็นการแยกคนออกจากป่า (เสน่ห์ จามริกและคณะ, 2536 : 227) จึงทำให้การจัดการป่าไม้ไม่บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นการจัดการป่าไม้ในอนาคตจะต้องมุ่งไปสู่การจัดการแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม (ดุสิต เวชกิจ และคณะ, 2548 : 14)

3) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรป่าไม้มาจนถึงปัจจุบันนั้นคือการมุ่งพัฒนาการด้านเศรษฐกิจด้วยประเทศในอดีตด้วยการนำทรัพยากรป่าไม้ไปเป็นฐานของการพัฒนาและสร้างรายได้ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างมหาศาล (นิวัติ เรืองพานิช, 2548 : 71) พื้นที่ป่าไม้กลายเป็นพื้นที่เกษตรกรรมแทนที่จะกลับมาเป็นป่าดั้งเดิม (อานวย คอวนิช, 2535) นับเป็นบทเรียนสำคัญที่จะต้องนำมาปรับแนวทางการจัดการป่าไม้ในอนาคต

4) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านการเมืองจากการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองพบว่า การกำหนดนโยบายส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อตอบสนองกลุ่มนักการเมือง กลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์, 2549 : 12-13) ในการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในเชิงพาณิชย์และเอื้อต่อผลประโยชน์ทางการเมือง

เป็นสำคัญ หากพิจารณาในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติใน พ.ศ. 2528 นั้น ก็ล้วนเกิดจากการกำกับและการวางแผนนโยบายผ่านทางกระบวนการทางการเมืองในเกือบทุกขั้นตอน ดังจะเห็นจากแผนนโยบายป่าไม้แห่งชาติหลายข้อมาจากแผนนโยบายที่กรมป่าไม้ นำมาจากนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ให้แนวทางในการบริหารงานป่าไม้ในยุคนั้น (จางค์ โภธิสาโร, 2526 : 1-7) ซึ่งฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้บริหารกำกับ ควบคุมงานป่าไม้ ขณะนั้น ส่วนหนึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับสัมปทานไม้ (นพ นรนาถ, 2532 : 118 -132) จึงสะท้อนเห็นได้ชัดเจนว่าสภาพแวดล้อมด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

5) ปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านเทคโนโลยี ในสภาพปัจจุบันยังเทคโนโลยี ความก้าวหน้ากรรมวิธีการบุกรุกทำลายป่าก็พัฒนาขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมของกรมป่าไม้ในการมีและใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ส่วนหลัง (สมชัย เพียรสถาพร , 2542 : 113 ; สมศรี ชาญญาณนท์, 2544 : 61) ไม่เพียงพอที่จะรับมือกับกลุ่มผู้บุกรุกทำลายป่า การจะแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าจะต้องนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทันสมัยมาใช้ปฏิบัติงาน

5.2.2.3 เนื้อหานโยบายป่าไม้แห่งชาติ

ในส่วนของเนื้อหาของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ จำนวน 20 ข้อ หากนำมาพิจารณาโดยภาพรวมมาแล้ว จะเห็นว่านโยบายป่าไม้แห่งชาติในแต่ละข้อขาดความเชื่อมโยงและ ไม่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน บางส่วนล้ำสมัยหรือเป็นอันพื้นวิสัยไม่สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการป่าไม้ได้สถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องความเห็นในงานวิจัยของวัฒนา แก้วกำเนิด (2538 : 81) ความเห็นของคณะทำงานจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของกรมป่าไม้ (2539 : 39 - 40) ความคิดเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ตอนนโยบายป่าไม้แห่งชาติในงานวิจัยของสมศรี ชาญญาณนท์ (2544 : 52 - 60) และข้อสรุปความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (ภาคผนวก ข) ซึ่งหากจำแนกออกเป็นกลุ่มแล้วสามารถรวมนโยบายในส่วนของข้อนโยบายที่มีแนวทางและจุดมุ่งหมายใกล้เคียงกันได้เป็น 5 กลุ่มตามประเด็นภารกิจตามตารางที่ 4.1 บทที่ 4 นั้น หากวิเคราะห์ตามการแบ่งดังกล่าวจะสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) นโยบายที่เป็นอันพื้นวิสัยจำนวน 3 ข้อ (ข้อที่ 8, 13, และ 14) ได้แก่ นโยบายในกลุ่มที่ 5 ภารกิจตามหลักจัดการป่าไม้เพราะเมื่อปิดป่าสัมปทานตามนโยบายของรัฐใน พ.ศ. 2532 นโยบายกลุ่มนี้ก็เป็นอันพื้นวิสัยไม่สามารถนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติได้อีก

2) นโยบายที่มีโอกาสสำเร็จได้ยากหรือวัดความสำเร็จได้ยาก ได้แก่ นโยบายกลุ่มที่ 4 ประเด็นการประสานงานให้หน่วยงานหรือประชาชนปฏิบัติ ซึ่งนโยบายกลุ่มนี้มีถึง 6 ข้อ (ข้อที่ 6, 9, 10, 11, 15 และ 20) เพราะการขอความร่วมมือการมุ่งให้ฝ่ายอื่นของรัฐหรือ

ประชาชนปฏิบัติแล้วให้เกิดผลในทางปฏิบัติหรือเอาผลทางอ้อมที่เกิดขึ้นเพื่อลดการบุกรุกทำลายป่า เป็นเรื่องที่มีโอกาสสำเร็จได้ยากหรือหวังผลได้น้อยเป็นอย่างยิ่ง

3) นโยบายที่มุ่งส่งเสริมบทบาทของรัฐและเอกชนร่วมจัดการป่าไม้ หรือปลูกป่านั้นกลุ่มนี้ก็มีถึง 5 ข้อ (ข้อที่ 2, 5, 12, และ 19) ยิ่งการส่งเสริมถือว่าเป็นแนวทางที่กว้างอย่างมากในการที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย เพราะการส่งเสริมค่อนข้างจะเป็นนามธรรม แม้แต่ภาครัฐซึ่งถูกควบคุมโดยให้ระเบียบและมาตรการของราชการพร้อมด้วยงบประมาณ ยังส่งเสริมได้ยากและหากเป็นภาคเอกชนหรือประชาชนยิ่งเป็นเรื่องที่ห่างไกลออกไปอีก ดังนั้น โอกาสที่จะให้นโยบายกลุ่มนี้ช่วยลดการทำลายป่าไม้และเพิ่มพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย

4) นโยบายกลุ่มที่มุ่งดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ป่าไม้และ สอดคล้องประสานกับทรัพยากรอื่นนั้น กลุ่มนี้มีนโยบาย 3 ข้อ (ข้อที่ 1, 3, และ 7) ในส่วนของข้อ 1 เคยมีการดำเนินการคือข้อกำหนดแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้ใน พ.ศ. 2536 แต่ไม่ได้มีการ นำมาใช้เป็นกำหนดแผนระยะยาวตามนโยบายนี้ ส่วนอีกสองข้อไม่ได้มีการดำเนินการเพราะตาม ข้อ 3 การปรับปรุงระบบบริหารงานป่าไม้ให้สอดคล้องกับปริมาณคุณภาพและสถานการณ์ ที่เปลี่ยนไปนั้นเคยมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานกรมป่าไม้หลายครั้งแต่ไม่ได้เป็นการปรับปรุง ตามสภาพการณ์ป่าไม้แต่เป็นการกำหนดตามแนวทางของระบบราชการของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น คือสำนักงาน กพ. หรือมีการปฏิรูปหน่วยงานในภาพรวมของรัฐมากกว่า ส่วนการ กำหนดในแผนพัฒนาป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้นไม่ชัดเจน แต่เป็นการ กำหนดนโยบายโดยรวมของชาติ หากกล่าวโดยรวมแล้วนโยบายกลุ่มนี้แทบจะไม่ได้นำไปใช้ ปฏิบัติอย่างเป็นทางการเลยมีเพียงการกล่าวถึงเท่านั้น

5) ในส่วนของประเด็นที่กำหนดเป็นเป้าหมายหรือมาตรการของรัฐ คือ ได้ว่าเป็นกลุ่มของนโยบายที่สำคัญจำนวน 3 ข้อ (ได้แก่ ข้อ 4, 17, และ 18) นับเป็นนโยบายที่ถูก นำไปอ้างหรือนำไปใช้ปฏิบัติมากกว่าข้ออื่นๆ และยังมีการใช้และมีกรกล่าวถึงต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

สรุปแล้ว นโยบายป่าไม้แห่งชาติจำนวน 20 ข้อที่นำไปใช้ปฏิบัติจริงเพียง มากี่ข้อส่วนที่เหลือนอกจากนั้นบางส่วนไม่สามารถนำไปใช้ได้เนื่องจากพ้นวิสัยแล้ว รวมทั้งยังมีอีก หลายข้อที่ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติหรือมีการนำไปปฏิบัติแต่ก็หวังผลให้สัมฤทธิ์ในการลดการบุกรุก ทำลายป่าและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ได้ยาก นโยบายเกินครึ่งไม่มีความเหมาะสมและขาดความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางด้านป่าไม้และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

ในความเห็นของผู้วิจัย นโยบายป่าไม้แห่งชาติได้เริ่มลดบทบาท ความสำคัญลงไปตั้งแต่เมื่อได้มีการปิดป่าสัมปทานใน พ.ศ. 2532 ส่งผลให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในหลายข้อเป็นอันพ้นวิสัยไม่สามารถนำมาใช้ได้อีกเลย เช่น นโยบายในกลุ่มที่เป็นแนวทางในการ

ทำไม้จากป่าสัมปทาน และเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ซึ่งได้แบ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจการทำไม้ออกเป็นหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ก็ทำให้นโยบายอีกหลายข้อได้รับผลกระทบ เช่น นโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าคุ้มครองหรือป่าเพื่อการอนุรักษ์ซึ่งปัจจุบันได้รับการถ่ายโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติรับผิดชอบกำกับดูแลด้านนโยบายอยู่แล้ว ประกอบกับคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งปัจจุบันได้ถูกแบ่งให้ไปอยู่ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องเกี่ยวกับภารกิจของป่าคุ้มครองหรือป่าเพื่อการอนุรักษ์แต่อย่างใดรวมทั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติดังกล่าวก็ไม่ได้มีการประชุมหรือปฏิบัติงานมาแล้วเกือบ 10 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา สถานการณ์เหล่านี้ล้วนส่งผลทำให้นโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาป่าไม้รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อีกต่อไป จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อให้ได้แนวนโยบายที่สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันสำหรับใช้เป็นแม่แบบในการบริหารจัดการป่าไม้ของชาติต่อไป

5.2.3 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

หากพิจารณาในส่วนของข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่ว่าจะนำมาเปรียบเทียบกันได้โดยตรงเนื่องจากมีวัตถุประสงค์และแนวทางในการเสนอนโยบายที่แตกต่างกัน แต่สามารถจะพิจารณาประเด็นที่ต่างกันได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับกรมป่าไม้ (2539 : 366 - 367) ดังนี้

5.2.3.1 การกำหนดนโยบายพื้นฐานของค่านิยมของชาติ ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปนโยบายป่าไม้ใหม่อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ของป่าไม้กับค่านิยมของชาติเพื่อตอบคำถามของคนไทยทั้งชาติว่า เราต้องการอะไรจากป่า มีการจัดลำดับความสำคัญในการใช้ประโยชน์ป่าไม้อย่างไรและใครควรจะเป็นผู้จัดการทรัพยากรป่าไม้ ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายใหม่จะลึกลงถึงต้นเหตุของปัญหาที่ป่าไม้ถูกทำลาย ในขณะที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่ได้คำนึงถึงค่านิยมแห่งชาติ เพียงแต่ตั้งสมมุติฐานว่าถ้ารัฐร่วมมือกับเอกชนดำเนินงานแล้วนโยบายจะสัมฤทธิ์ผล

5.2.3.2 เปลี่ยนจากการใช้ประโยชน์ป่าไม้ในเชิงพาณิชย์มาเป็นการสร้างความสมดุลในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ นโยบายป่าไม้แห่งชาติจะส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีป่าเศรษฐกิจร้อยละ 25 แต่ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายใหม่ได้พิจารณาอย่างลึกซึ้งซึ่งมากกว่า โดยจะพิจารณาถึงความสมดุลในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ตามลำดับความสำคัญบนพื้นฐานของค่านิยมของชาติ และผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นจริง

5.2.3.3 การใช้ประโยชน์ที่ดินและความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย เนื่องจากปัจจุบันไม่มีนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับชาติ ทำให้แต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องจะมองปัญหาเฉพาะด้านของตนเอง ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่ไม่มีนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แท้จริง ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายใหม่ได้คำนึงถึงศักยภาพในการจัดการพื้นที่ป่าไม้ทุกส่วน ในขณะที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติเน้นเฉพาะรัฐบาลและภาคเอกชน พร้อมทั้งให้ความสำคัญของการอนุรักษ์ป่าไม้และการผลิตไม้ทั้งในป่าธรรมชาติและ ป่าเสื่อมสภาพและเชื่อมโยงการป่าไม้กับการเกษตร เช่น ระบบวนเกษตรหรือการปลูกป่าเอกชนรายย่อย ทั้งในพื้นที่ของรัฐและเอกชน เป็นต้น

5.2.3.4 ความสนใจต่อคุณค่าของป่าไม้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นโยบายป่าไม้แห่งชาติมุ่งเน้นการแก้ปัญหาในขณะนั้นโดยส่วนหนึ่งเป็นการคลี่คลายปัญหาป่าสัมปทาน แต่ขณะนี้เวลาได้ผ่านไปแล้วค่านิยมของชาติได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านวัตถุนิยมและมีการแบ่งขั้วกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น กลุ่มหนึ่งต้องการให้มีการอนุรักษ์ธรรมชาติ แต่อีกหนึ่งต้องการใช้ประโยชน์ป่า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อพื้นที่ป่าเหลือและอาจจะเลยไปนอกประเทศด้วย

5.2.3.5 เทคนิคในการจัดทำเอกสาร นโยบายป่าไม้แห่งชาติประกอบด้วยแถลงซึ่งรวมถึงกลยุทธ์ในการดำเนินการนโยบายด้วยแทนที่จะแยกกำหนดเฉพาะนโยบายไว้ให้ชัดเจนต่างหาก แต่ข้อเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายใหม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายและเนื้อหาของนโยบายแต่ละด้านไว้อย่างชัดเจน

5.2.4 อภิปรายเปรียบเทียบ

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยนี้พบว่า

5.2.4.1 งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ได้มีการศึกษามาแล้วปรากฏว่ามีเพียงงานวิจัยชิ้นเดียว ได้แก่วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (วนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ของสมศรี ชาญชฎานนท์ พ.ศ. 2544 เรื่องความคิดเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ที่มีต่อนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

5.2.4.2 ประเด็นความสอดคล้องและความแตกต่างของงานวิจัยทั้งสอง มีดังนี้

1) ประเด็นที่สอดคล้องกัน คือส่วนของการสำรวจความคิดเห็นของงานของสมศรี ชาญชฎานนท์ ได้สำรวจความคิดเห็นผู้บริหารกรมป่าไม้ ที่ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไป ส่วนงานวิจัยนี้ สำรวจความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับประเด็นของนโยบายป่าไม้แห่งชาติเช่นเดียวกัน โดยผลการค้นพบจากในส่วนของความคิดเห็นมีความคล้ายคลึงกัน เช่น ปัญหาที่พบเกี่ยวกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร การบริหารงาน

แผนงานงบประมาณ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น สำหรับข้อเสนอแนะในส่วนที่คล้ายกันเห็นว่าของนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรได้รับการปรับปรุงหรือปฏิรูปใหม่

2) ประเด็นที่แตกต่างกัน ได้แก่

(1) งานของสมศรี ชาญชฎานนท์ ศึกษาเฉพาะความคิดเห็นของผู้บริหารในกรมป่าไม้เท่านั้น แต่งานวิจัยนี้ศึกษาจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ นักศึกษาภาคเอกชนและประชาชนภายนอกด้วย

(2) งานของสมศรี ชาญชฎานนท์ มีเพียงข้อเสนอแนะตามความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูล ส่วนงานวิจัยนี้ นอกจากให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายและวิชาการรวมทั้งข้อเสนอแนะในการวิจัยในอนาคตแล้วยังเสนอแนะเพื่อปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้เหมาะสมกับกรมป่าไม้ในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย

(3) งานของสมศรี ชาญชฎานนท์ เสนอแค่ขั้นตอนการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ แต่งานวิจัยนี้ได้ทำการวิเคราะห์นโยบายป่าไม้ทั้ง 20 ข้อโดยละเอียดรวมทั้งเสนอกระบวนการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติใหม่ที่เหมาะสมด้วย

5.2.4.3 งานวิจัยนี้ในภาพรวมมีความแตกต่างจากงานวิจัยอื่นในส่วนของคุณสมบัติที่สำคัญ ดังนี้

1) ได้มีการเสนอประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการป่าไม้ในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นความเป็นมาในส่วนของกรมป่าไม้กับการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ฝ่ายการเมืองได้เข้ามาครอบงำและแสวงหาผลประโยชน์จากป่าไม้ของประเทศไทยผ่านการให้สัมปทานไม้ตั้งแต่อดีตจนถึงการปิดป่าสัมปทานใน พ.ศ. 2532

2) เป็นการเสนอการวิเคราะห์นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดขึ้นใน พ.ศ. 2528 โดยละเอียดแยกตามประเด็นภารกิจ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นถึงข้อดีข้อด้อยของนโยบายในแต่ละข้อทั้ง 20 ข้อ

3) ได้ข้อเสนอแนะการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติเพื่อให้ได้นโยบายป่าไม้ ที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของกรมป่าไม้ในปัจจุบัน โดยการนำปัจจัย 4 ปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทสำคัญมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้แก่ ปัจจัย

(1) การปฏิรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้และกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) การปฏิรูปโครงสร้างกรมป่าไม้ให้สอดคล้องกับกฎหมายและกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับและวิธีการบริหารงานป่าไม้ที่ได้ปฏิรูปแล้ว

(3) การสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการป่าไม้ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

(4) การนำระบบการเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชนมาใช้ในการกำหนดนโยบาย

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ด้านนโยบายและกฎหมาย

นโยบายป่าไม้ควรมีการสร้างระบบความร่วมมือร่วมใจทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการส่งเสริมให้ภาคเอกชนและองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ปัญหาเชิงนโยบายร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จึงขอเสนอแนะดังนี้

5.3.1.1 เนื่องจากระยะเวลาที่ล่วงเลยมานานกว่า 26 ปีแล้ว สถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปนโยบายป่าไม้แห่งชาติยังคงถูกกำหนดใช้โดยรัฐมาตลอด ทั้งที่หลายข้อของนโยบายขาดความเหมาะสมหรือไม่อาจนำมาใช้ประโยชน์ในแง่เป็นแนวทางดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งนโยบาย จึงควรมีการปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นใหม่ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการกำหนดนโยบายให้เหมาะสม การจัดการให้มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง แต่ต้นทั้งในส่วนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการกำหนดนโยบาย การดำเนินการพิจารณาปัจจัยแวดล้อมให้ครอบคลุม รวมทั้งการกำหนดและลำดับหัวข้อแห่งนโยบายให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันตามหลักของการกำหนดนโยบายที่ดี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

5.3.1.2 ผลการปฏิรูประบบราชการในส่วนของภารกิจด้านการป่าไม้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ การแบ่งแยกหน่วยงานกรมป่าไม้ออกเป็นหลายกรมที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันแทนที่จะเกิดผลดีแต่ภายหลังการปฏิรูประบบราชการผ่านมาเกือบ 10 ปี มีข้อบ่งชี้หลายประการที่ทำให้เห็นได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาป่าไม้ของชาติ สมควรที่จะเร่งรัดการควบรวมกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เข้าเป็นกรมป่าไม้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจการป่าไม้และเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการป่าไม้ในอนาคต

5.3.1.3 เนื่องจากกฎหมายป่าไม้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับป่าไม้แห่งชาติมีความล้าสมัย ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ป่าไม้และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงสมควรที่จะเร่งรัดให้มีการปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับป่าไม้แห่งชาติและการปฏิรูปโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวกับป่าไม้ของชาติเสียใหม่ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการป่าไม้ของหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย

5.3.1.4 รัฐควรปรับแนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ โดยการกระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานราชการที่ดูแลด้านการป่าไม้ในระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนในท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่รับผิดชอบด้านการป่าไม้ได้มีอิสระในทางปฏิบัติและให้ความสำคัญกับแนวทางการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ประชาชน

5.3.1.5 ปัญหาด้านการจัดการป่าไม้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาสังคมด้านอื่นๆ และเป็นผลที่เกิดต่อเนื่องมาจากปัญหาอื่น เช่น ปัญหาความยากจนที่เป็นสาเหตุหนึ่งของการทำลายป่าไม้เพื่อบุกเบิกเป็นพื้นที่เกษตรกรรมสร้างรายได้ รัฐจึงควรปรับนโยบายด้านสังคมการพัฒนาชนบท ฯลฯ ให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับนโยบายป่าไม้ในลักษณะการบูรณาการ

5.3.2 ด้านการวิจัย

การทำวิจัยในอนาคตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารจัดการป่าไม้ควรมุ่งเน้นวิจัยในประเด็นสำคัญ ซึ่งงานวิจัยครั้งนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึง ดังนี้

5.3.2.1 บรรดากฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันล้าสมัย ขาดความยืดหยุ่นไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานด้านป่าไม้ ให้เกิดผลคืออย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ถึงแม้จะมีการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งได้มีการปรับโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลัง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงควรมีการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยผลของการปฏิรูปนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โครงสร้างและการสร้างเครือข่ายของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน และการนำนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โครงสร้างและการสร้างเครือข่ายของทั้งภาครัฐและเอกชน ไปปฏิบัติหลังจากได้มีการปฏิรูปตามข้อเสนอแนะไว้ตั้งแต่แรกแล้วด้วย

5.3.2.2 เกือบสิบปีภายหลังการปฏิรูประบบราชการไทยที่ทำให้กรมป่าไม้ซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบในด้านการบริหารจัดการป่าไม้มากกว่า 100 ปี ต้องถูกแบ่งส่วนออกเป็นหน่วยงานอื่นอีก 2 กรม คือ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผลจากงานวิจัยหลายชิ้นมีความเห็นสอดคล้องตรงกันว่า การแบ่งราชการดังกล่าวไม่บรรลุผลสำเร็จตามหลักการปฏิบัติระบบราชการ เพราะมีการกิจซ้ำซ้อน ถึงแม้จะมีความพยายามมาโดยตลอด รวมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีให้การสนับสนุนเพื่อควรรวมกรมป่าไม้ดังกล่าว แต่ก็ยังไม่บรรลุผล จึงเห็นควรมีการศึกษาวิจัยถึงปัญหา อุปสรรค ความเป็นไปได้ และแนวทางการควรรวมกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้เข้าเป็นกรมป่าไม้ให้ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้กรมป่าไม้

สามารถดำเนินการตามภารกิจด้านป่าได้อย่างเหมาะสม สอดประสานกับภารกิจและนโยบายป่าไม้
แห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

เอกสารอ้างอิง

เอกสารอ้างอิง

- กรมการพัฒนาชุมชน. 2535. แผนปฏิบัติการและคู่มือปฏิบัติงาน โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมในสวนความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ประจำปีงบประมาณ 2553. กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิศิษฐ์สิน จำกัด.
- กรมป่าไม้. 2528. โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปหมู่บ้านป่าไม้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ.
- _____ . 2532. ข้อมูลสถิติกรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2532. กองแผนงาน.
- _____ . 2536. รายละเอียดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มอบให้ ส.ป.ก. กรุงเทพมหานคร : ส่วนจัดการที่ดินป่าไม้.
- _____ . 2539. แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ (ฉบับภาษาไทย). กรุงเทพมหานคร : กองแผนงาน กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- _____ . 2540. รายงานการมอบนโยบายของอธิบดีกรมป่าไม้และการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้บริหารกรมป่าไม้ วันที่ 20 - 23 เมษายน 2551 ณ กรมป่าไม้. กรุงเทพมหานคร : กองแผนงาน กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- _____ . 2550. 111 ปี กรมป่าไม้ ก้าวไกลอย่างมั่นคง ภายใต้ร่มพระบารมี. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้.
- _____ . 2551. ข้อมูลสถิติกรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2551. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้.
- _____ . 2553. ข้อมูลสถิติกรมป่าไม้ ปี พ.ศ. 2553. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้.
- _____ . 2554. ผลการปฏิบัติงาน กิจกรรมปลูกป่า กรมป่าไม้ พ.ศ. 2449-2554. กรุงเทพมหานคร : ส่วนปลูกภาครัฐ สำนักส่งเสริมการปลูก กรมป่าไม้.
- _____ . น.ป.ป. เรื่องการป่าไม้ของประเทศไทย (สมัยก่อนตั้งกรมป่าไม้) ร.ศ. 114 (พ.ศ.2439). กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรมป่าไม้.
- กรมอนามัย. 2550. โครงการศึกษารูปแบบการพัฒนากระบวนการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ในงานภารกิจกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. 2547. คู่มือ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (สำหรับเจ้าหน้าที่). เอกสารประกอบการประชุม เครือข่าย ทสม.
- กรณีการ์ ชมดี. 2524. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กอบชัย ทวีสุขเสถียร. 2545. ความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อการปรับเปลี่ยนโครงการกรมป่าไม้ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- กิติ ศิริวิมลภ. 2536. การฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ของชาติ. กรุงเทพมหานคร : เอกสารประจำภาค นทน. วทร. รุ่นที่ 25 (อัดสำเนา).
- กุลชน ชนาพงศธร. 2519. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเฟื่องฟ้า พรินติ้ง จำกัด.
- _____. 2542. การกำหนดนโยบายสาธารณะ. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. 2545. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- เกื้อเมธา ฤกษ์พรพิพัฒน์. 2549. เมื่อปลาจะกินควา 6 รายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 11 เรื่อง ในรอบปี 2549. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ออฟเซ็ท ครีเอชั่น จำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2545. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน. ม.ป.ท.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2518. แผนงานจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบบ้านป่าไม้. สำเนาหนังสือด่วนที่สุด ที่ กษ. 0201/8434 ลงวันที่ 15 เมษายน 2518 (อัดสำเนา).
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2553. ทส. เตรียมบูรรวมกรมอุทยานแห่งชาติฯ เข้ากับกรมป่าไม้. http://www.mcot.net/cfcustom/cache_page/81101.html. 21 กรกฎาคม 2553.
- กรมล ทองธรรมชาติ และเขาวนระ ไตรมาส. 2545. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ.
- เชื่อนจันทร์. "ชุมชนอุทยานรวมกรมป่าไม้", เดลินิวส์. ฉบับที่ 22,468 : 20 เมษายน 2554, หน้า 5.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- คณะทำงานจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาป่าไม้. 2536. “นโยบายการป่าไม้ของไทย พื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน”, เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อรับคำปรึกษาจากสาธารณชนเกี่ยวกับนโยบายการป่าไม้ของประเทศไทย ครั้งที่ 1. ณ ห้องบอลรูม โรงแรมมารวย การ์เด็น.
- จรรยา แวววุฒินันท์. 2544. รวมกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พร้อมที่ดินและแหล่งน้ำ). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. “การประเมินผลนโยบายสาธารณะ”, ใน เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผนหน่วยที่ 1-7. น. 282-292. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- จินตพันธ์ ทังสุบุตร. 2550. การปฏิรูปกฎหมายไทย. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง รุ่นที่ 2.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ. 2534. วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- จุมพล หนิมพานิช. 2552. การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จ่านงค์ โภธิสาโร. 2526. นโยบายและแผนของกรมป่าไม้. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ฝ่ายแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียม กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้. เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา คท. 403.
- ชยентร์ ปิเลี่ยน. 2547. ความคิดเห็นของข้าราชการกรมป่าไม้เกี่ยวกับปัญหาการบริจังกายหลังการปฏิรูประบบราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. 2554. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คูสิต เวชกิจ และคณะ. “การมีส่วนร่วมชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ชุมชน ศึกษากรณีภาคตะวันออกเฉียงเหนือ”, รัฐสภาสาร. 53 (5) : 13 - 34 ; พฤษภาคม, 2548.
- ดร.จิต มหาวิทกานนท์. 2546. การศึกษาวิเคราะห์และประมวลงานของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ. ส่วนแผนงาน สำนักแผนงานและสารนิเทศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์. 2540. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2539. เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพมหานคร : โครงการคอบไฟ.
- ทศพล กฤตยพิสิฐ. 2538. การมีส่วนร่วมของกำนันผู้ใหญ่บ้านเขตหนองจอกที่มีต่อโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาตามแนวทาง “บวร” และ “บรม” เพื่อสร้างอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. 2527. การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหิดล, ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์. 2541. ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. 2545. การเมืองการบริหารไทย ภาระของชาติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. 2551. ทฤษฎีและแนวคิด การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คอบไฟ.
- นพ นรนารถ. 2532. “ป่าไม้หยุดเสียที่ อาชญากรแผ่นดิน”, ผู้จัดการ. 9 (2,296) : 118-130 ; 15 กุมภาพันธ์, 2532.
- นิคม พุทธา. “นโยบายป่าไม้แห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐบาลจะต้องทบทวน”, ข่าวสารป่ากับชุมชน. 6 (13) : 85-89 ; กันยายน, 2542.
- นิพนธ์ ตั้งธรรม. “ป่าไม้ช่วยลดภาวะโลกร้อนได้มากน้อยเพียงไร?”, วารสารสมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์. 5(1) : 32 - 43 ; ธันวาคม, 2550.
- นิวัติ เรืองพานิช. 2548. ป่าและการป่าไม้ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ.
- บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา. 2552. “ประชาสังคมกุญแจสำคัญในการพัฒนาประเทศ”, วารสารการพัฒนาท้องถิ่น. 4 (1) : 104 ; กันยายน – ธันวาคม, 2552.
- บุญเลิศ ไพรินทร์และผ่อง เล่งอี. 2536. “โครงสร้างใหม่กับการบริหารป่าไม้”, ใน รายงานการประชุมการป่าไม้ ประจำปี 2536 “ป่าไม้เพื่อชีวิต”, น. 283 - 291. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิชาการป่าไม้ กรมป่าไม้.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- บุญเลิศ ไพรินทร์. 2548. รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎีและวิธีปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร :
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2543. กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประชาณีเวศน์. “คอลัมน์การเมือง : สุวิทย์อภิลัดทส.ยุบรวมกรมป่าไม้ - อุทยาน”,
กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, ฉบับที่ 21, 210 วันที่ 19 พฤษภาคม 2552.
- ประไพพรรณ จินคามัย. 2547. ความคิดเห็นของข้าราชการกรมป่าไม้กับกรมอุทยานแห่งชาติ
สัตว์ป่าและพันธุ์พืชต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกรมป่าไม้ตามนโยบายปฏิรูป
ระบบราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์.
- ปรัชญา เวสารัชช์. 2539. ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร:
มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2549. “การพัฒนาชนบท การปฏิรูปที่ดิน และปัญหาแรงงานชนบท”,
ใน วิถีใหม่แห่งการแห่งพัฒนา วิถีวิทยาศาสตร์สังคมไทย, น.283 - 294.
กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิมพ์จรรย์ นามวัฒน์. 2545. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. นนทบุรี : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา.
- เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. “ความเหมาะสมของกฎหมายป่าชุมชนพิจารณาได้อย่างไร”, ข่าวสารป่ากับ
ชุมชน. 6 (13) : 38-39 ; กันยายน, 2542.
- ไพลิน ภูจินาพันธุ์. 2543. ปัญหาการเมืองเรื่องนโยบายป่าชุมชนในประเทศไทย ศึกษากรณี
ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- ภุมรินทร์ ศรีสินทร์. 2538. ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่า.
วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รังสรรค์ ประเสริฐศรี. 2548. พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพมหานคร : เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น
อินโดไชน่า.
- ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา. 2545. การปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- ลิขิต ชีรวะกิน. 2545. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. 2551. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วัฒนา แก้วกำเนิด. 2538. ยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์แบบยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร : เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- วิจิตต์ศรี สงวนวงศ์และคณะ. 2553. บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการประเมินผลการดำเนินงานของแผนงาน ผลผลิต / โครงการ ตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ของกรมป่าไม้. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วิจิต พัฒนาโกศัย. 2545. แนวคิดในการจัดการอุทยานแห่งชาติให้ยั่งยืน. ส่วนอุทยานแห่งชาติ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- วิฑูรย์ ปัญญากุล. 2536. วิพากษ์แผนแม่บทป่าไม้ ความล้มเหลวในการอนุรักษ์ป่าไม้ของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- วินัย โสมณวัตร. 2530. โครงสร้างและการดำเนินงานโครงการหมู่บ้านป่าไม้ซับลังกา อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- วีรพงษ์ รามางกูร. 2551. “นโยบายป่าไม้แห่งชาติ”, ประชาชาติธุรกิจ. 32 (4008) : 9 มิถุนายน 2551, หน้า 2.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. 2551. แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุขพรินตติ้ง.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. 2552. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศศิณา ภารา. 2550. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด.
- สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย. 2527. รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาการเกษตรและกิจกรรมที่ต่อเนื่อง. เอกสารสรุปรายงาน กองแผนงาน กรมป่าไม้.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- สมชัย เพียรสถาพร. 2542. การนำนโยบายการพัฒนาป่าไม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 8) ไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณี สำนักงานป่าไม้ เขตภาคเหนือ.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมบัติ ช่างธัญวงศ์. 2550. นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.
 กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมศรี ชาลชฎานนท์. 2544. ความคิดเห็นของผู้บริหารกรมป่าไม้ที่มีต่อนโยบายป่าไม้แห่งชาติ.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2551. ความคิดเห็นของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านป่าไม้ต่อผลกระทบจากการแบ่งส่วนราชการด้านป่าไม้ของชาติ ออกเป็น 3 กรม.
 นนทบุรี : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมาน รังสีโยกฤษฎ์. 2540. การจัดโครงสร้างส่วนราชการ. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
 _____ . 2546. การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ.
- สมเด็จ จำปี. 2552. การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพป่าไม้:เครื่องมือในการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แบบบูรณาการและทำงานเชิงรุก.
 กรุงเทพมหานคร : สำนักงานความหลากหลายทางชีวภาพป่าไม้ กรมป่าไม้.
- สำนักคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2544. การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2552. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย.
 www.opdc.co.th. 24 มิถุนายน 2552.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2503. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา
 _____ . 2510. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 – 2514.
 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
 _____ . 2515. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 – 2519.
 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- 2520. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 – 2524.
กรุงเทพมหานคร : เรื่องแสงการพิมพ์
- 2524. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 – 2529.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- 2530. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 – 2534.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น
- 2535. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 – 2539.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น
- 2539. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544.
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเม็ดทรายพรินติ้ง
- 2545. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549.
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเม็ดทรายพรินติ้ง
- 2550. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554.
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดเม็ดทรายพรินติ้ง
- สุรพร เสียนสลาย. 2539. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุรสิทธิ์ วัชรขจร. 2549. นโยบายสาธารณะเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัทธนสวรรค์ (1999) พรินติ้ง จำกัด.
- เสน่ห์ จามริก และคณะ. 2536. ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- โสภณ ชมชาญ. 2554. ความเลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการวางแผนภาคและการเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมยศ แสงนิล และคณะ. 2550. การสำรวจทรัพยากรป่าไม้ด้านกำลังผลิตและการบุกรุกทำลายป่าเพื่อประเมินความเสี่ยงและล่อแหลมต่อการบุกรุกทำลายป่า. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยการอนุรักษ์ป่าไม้และพันธุ์พืช กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO). 2515. รายงานผลการศึกษาคู่รัฐบาลไทย เรื่อง เป้าหมายนโยบายป่าไม้ในปัจจุบันและในอนาคตในประเทศไทย : การศึกษาความต้องการใช้ไม้และทรัพยากร ปี 2513-2543. กรุงเทพมหานคร : องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ. (แปลโดยสถิ ไชยเพชร).
- อนุสรณ์ ลิ่มมณี. 2542. รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรุณ ชมชาญ. “วิเคราะห์ทิศทางการแก้ปัญหาที่ดินสำหรับคนยาก ปฏิบัติการปฏิรูปประเทศไทย”, วารสารสมาคมศิษย์เก่าวนศาสตร์. 8 (1) : 129 -131 ; กันยายน, 2553.
- อาษา พรหมบุบผา. 2512. นโยบายป่าไม้. กรุงเทพมหานคร : คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- อรรวรรณ กุหเจริญ นาวายุทธ. 2545. ป่าเขตร้อน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : คบไฟ.
- อำนาจ คอวนิช. 2535. ป่าไม้กับสิ่งแวดล้อมและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา.
- เอนก นาคะบุตร. 2536. คนกับดิน น้ำ ป่า จุดเปลี่ยนแห่งความคิด. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- Anderson, J. E. 1994. Public Policy-Making. 4th ed. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- BB Chhetri, Kaspar Schmidt, Don Gilmour. 2009. Community Forestry in Bhutan –Exploring Opportunities and Facing Challenges. Thimphu Bhutan: Social Forestry Division, Ministry of Agriculture.
- David Easton (Edited). 1995. Regime and Discipline: Democracy and the Development of Political Science. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Food and Agriculture Organization. 1987. Guidelines for forest policy formulation. Rome: United Nations.
- Gruening, G. 2001. “Origin and theoretical basis of new Public management”, In International public management journal. 4 (1), 1 -25.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan. 1970. Power and Society. New Haven: Yale University Press.
- Harry Nelson, Anne Helene Mathey. 2009. Adapting our current knowledge to design effective forest management strategies under climate change: a case study from Canada, XIII World Forestry Congress Buenos Aires. Argentina: 18 – 23; October.
- Kulbhushan Balooni. 2002. Participatory Forest Management in India. Indian Institute of Management Kozhikode: Policy Trend Report .
- Lynton K. Caldwell. 1970. Environment A Challenge in modern Society. New York: Doubleday.
- Nagel, Stuart S. 1984. Handbook of Public Policy Evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- Parsons, Wayne. 1995. Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis. UK: Edward Elgar Publishing.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron B. 1973. Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. London: University Of California Press.
- Pulzl, Helga and Treib, Oliver. 2007. “Implementing public policy”, In Fischer, Frank, Miller Gerald J, & Sidney, Mara s, eds. Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods. New York: CRC Press.
- Quade, E.S. 1982. Analysis for Public Decisions. New York: Elsevier North Holland, Inc.
- Randall. B. Ripley. 1995. “Stage of the Policy Process”, In Public Policy. Theories, Models, and Concepts. A simon and Schuster company united states of America.
- Scott Christensen. 1992 “The public policy process and political change in Thailand: a summary of observations: the Thailand development research institute”, TDRI Quarterly review. 7: 23 - 24; March.
- Thomas R. Dye. 1972. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- _____ . 1981. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Vincent Andrew. 1995. Modern Political Ideologies. Oxford: Blackwell.
- William N. Dunn. 1981. Public policy analysis: An introduction. N.Y: prentice - hall.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

Williams, W. 1971. Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies. New York: American Elsevier Publishing Co.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ผลการปฏิบัติงานกิจกรรมปลูกป่า กรมป่าไม้ พ.ศ. 2449 - 2554 (ต่อ)

ปีงบประมาณ	งบฯ (บาท-ตัว)	ปลูกโดยจังหวัด (ไร่)	งบปลูกป่า (งบฯ) (ไร่)	งบปลูกป่า (งบฯ) (ไร่)	งบปลูกป่า (งบฯ) (ไร่)	การปลูกป่าของ ก.ป.ท.		ปลูกป่าโดย อบ. (ไร่)	งบฯ (ไร่)						
						งบฯ (ไร่)	งบฯ (ไร่)								
2546	-	7,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,000
2547	-	8,000	-	-	-	1,200	310	-	-	-	-	-	-	-	1,510
2548	4,000	6,000	4,500	5,000	5,000	5,200	340	2,150	3,000	-	-	-	-	-	13,690
2549	10,000	-	-	-	-	4,000	400	-	-	-	-	-	-	-	11,400
2550	0,000	-	-	-	-	5,000	400	-	-	-	-	-	-	-	5,400
2551	26,300	-	-	-	-	5,000	2,450	-	-	-	-	-	-	-	28,750
2552	54,850	-	-	-	-	5,000	1,050	-	-	-	-	-	-	-	60,900
2553	50,000	-	-	-	-	6,500	1,050	-	-	-	-	-	-	-	57,600
2554	12,200	-	-	-	-	3,995	-	-	-	-	-	-	-	-	16,195
รวม	160,150	21,000	4,500	5,000	74,500	34,905	3,315	2,150	3,000	-	-	-	-	-	237,518

ที่มา: กรมป่าไม้ 2554 : 1 3

ภาคผนวก ข

สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
<p>1. แนวนโยบายและการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐตั้งกรมป่าไม้ขึ้นใน พ.ศ. 2439 เพื่อควบคุมสัมปทานป่าไม้และการเก็บหารายได้เข้ารัฐเป็นหลัก - รัฐต้องการแก้ไขปัญหาผู้ครองนครที่หาประโยชน์จากป่าไม้กับทั้งบริษัทชาวไทยและต่างชาติจนเกิดปัญหาการขัดผลประโยชน์เรื่องการทำไม้ในอดีต - ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจมีการทำไม้ส่งออกหารายได้ให้แก่ประเทศ เพื่อมุ่งพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ฯลฯ รวมทั้งการสร้างเศรษฐกิจด้านอื่นของประเทศ - ผลของการทำไม้ส่งออกที่เกินกำลังผลิตของป่า ส่งผลให้ป่าไม้ถูกทำลายลงอย่างต่อเนื่องและไม่ได้กลับคืนเป็นป่าอีก แต่กลายเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย ที่การพาณิชย์ ฯลฯ แทน - เมื่อพื้นที่ป่าลดลง พื้นที่การเกษตรเพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐต้องการรายได้จากการส่งออกผลผลิตผลการเกษตรทำให้เกิดการขัดกันของนโยบายรัฐในเรื่องการจัดการที่ดินและป่าไม้ - รัฐให้ความสำคัญกับการส่งออกการเกษตร เพราะไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับนักการเมืองในมิติของการใช้สิทธิ์ลงคะแนนเลือกตั้ง เข้าไปเป็นส.ส. เพื่อบริหารประเทศ - การขยายตัวของพื้นที่เกษตรได้รุกฉีกพื้นที่ป่าไม้ให้ลดลงสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการส่งเสริมการปลูกพืชเกษตรของรัฐส่งออก เช่น ปอ มันสำปะหลัง อ้อย ฯลฯ - ฝ่ายการเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานป่าไม้ นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนการปกครองเป็นประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายรวมทั้งการบริหารงานป่าไม้ ถูกกำกับควบคุมจากระบบการเมืองทั้ง โดยตรงและโดยอ้อมตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> - นำแนวทางการกำหนดนโยบายในอดีต ไปปรับปรุงและพัฒนา นโยบายที่จะกำหนดในอนาคตให้เหมาะสม - การกำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการเกี่ยวกับป่าไม้ในอนาคตควรบริหารจัดการในลักษณะการบูรณาการและการจัดการแบบมีส่วนร่วม เพื่อลดการขัดแย้ง - การกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชาติควรกำหนดให้สอดคล้องกัน บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมในภาพรวม - หาท่างลดการขัดกันแห่งนโยบายรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรในภาพรวม - แสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ ควบคู่กับการปฏิรูปกฎหมาย - ลดบทบาทฝ่ายการเมืองที่ก้าวท้าว ทั้งระดับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการที่ช่วยเหลือแต่พวกพ้อง ทำให้ราชการเสียระบบอย่างในปัจจุบัน

สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
<p>1. แผนนโยบายและการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย (ต่อ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - นักการเมืองเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย แต่กลับสร้างนโยบายที่ขัดกัน เช่น นโยบายป่าไม้แห่งชาติและนโยบายส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ - กฎหมายป่าไม้ไม่เด็ดขาดพอจะหยุดยั้งการทำลายป่าลงได้ และนักการเมืองหนุนอื้ออึ้งให้ทำลายป่ามากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - การเข้ามามีส่วนร่วมของหลายภาคส่วนในการจัดการป่าไม้จะทำให้การเมืองเข้ามาก้าวถอยหลัง - ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขกฎหมายป่าไม้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์
<p>2. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ</p> <ul style="list-style-type: none"> - นโยบายป่าไม้แห่งชาติมุ่งส่งเสริมการทำไม้จากป่าสัมปทานมากกว่าการอนุรักษ์เพราะนโยบายดังกล่าวออกมาในช่วงยังมีการทำไม้เพื่อสร้างรายได้ให้กับรัฐ - นโยบายป่าไม้แห่งชาติแต่ละข้อขาดความเชื่อมโยงกันและแต่ละข้อ ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน - นโยบายป่าไม้แห่งชาติค่อนข้างเก่า ไม่ทันสมัย - นโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่สามารถแก้ไขปัญหาป่าไม้ของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้ป่าไม้ลดลงโดยตลอด - นโยบายป่าไม้แห่งชาติในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการควบคุมการทำไม้มีความเหมาะสม ในช่วงกำหนดนโยบายแต่เป็นอันพื้นวิสัยเมื่อปิดป่าสัมปทานใน พ.ศ. 2532 - นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดออกมาเพื่อเอื้อต่อการสัมปทานไม้เป็นส่วนใหญ่ ส่วนองค์ประกอบอื่นเป็นเป้าหมายรอง - นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดไว้กว้างเกินกว่าที่จะแปลงเป็นแผนงานหรือโครงการสำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรปฏิรูปนโยบายป่าไม้ใหม่ - การปฏิรูปโดยการนำข้อดีของนโยบายเดิมมาปรับปรุงพัฒนาเป็นนโยบายใหม่ให้เหมาะสม - ควรคงขนาดพื้นที่ป่าร้อยละ 40 - ควรทบทวนแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติขึ้นใหม่ พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องเหมาะสม - กำหนดอำนาจหน้าที่ของนโยบายป่าไม้ แห่งชาติให้มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ - การกำหนดนโยบายต้องมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน - ควรสร้างเครือข่ายพันธมิตรในการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน

สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
<p>2. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ต่อ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การนำนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผลน้อย เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่ขาดข้อมูลของปัญหาป่าไม้ที่ต้องการจะแก้ไข กำหนดไม่ตรงประเด็นปัญหา - นโยบายป่าไม้แห่งชาติมุ่งสนองฝ่ายการเมืองมากกว่า การสนองการแก้ปัญหาป่าไม้ของชาติ นโยบายนี้จึงเกิดปัญหาขึ้นในตัวเองมาตลอด ยกที่จะสามารถใช้แก้ปัญหาป่าไม้ได้ - นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดขึ้นโดยส่วนราชการจึงขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคประชาชน เอกชน ฯลฯ ทำให้ไม่มีความเหมาะสมในหลายประเด็น เมื่อนำไปปฏิบัติจึงไม่มีโอกาสสำเร็จ ขาดความร่วมมือ - นโยบายป่าไม้แห่งชาติถูกกำหนดมาโดยไม่เหมาะสม แต่ต้นจึงยากจะปรับปรุงแก้ไข นอกเสียจากการยกเลิกและร่างขึ้นใหม่ โดยให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาร่วมกำหนดนโยบายแต่ต้น ด้วยการนำเอาจุดอ่อน ปัญหาของนโยบายเก่ามาเป็นแนวทางแก้ไข ร่างนโยบายใหม่ให้เหมาะสม - นโยบายป่าไม้แห่งชาติกำหนดขึ้นจากแนวคิดของคนบางกลุ่มมุ่งสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองเป็นหลัก - นโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่ได้มีการประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องตามกระบวนการก่อนนำออกบังคับใช้ - นโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่ค่อยได้รับการยอมรับจากฝ่ายประชาชน เอกชนเพราะความไม่รู้ในรายละเอียดของกฎปฏิบัติ ส่วนใหญ่ดำเนินการและอ้างนโยบายโดยส่วนราชการ ภาคประชาชนมองมองว่าเป็นเรื่องของรัฐ ป่ายังเป็นของรัฐ ทำอะไรในเขตป่ายุ่งยาก เมื่อไม่เข้าใจจึงไม่ค่อยให้ความร่วมมือ 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างแนวทางการจัดการป่าไม้ของชาติใหม่อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม - นโยบายควรกำหนดให้มีระบบการตรวจสอบความโปร่งใสในส่วนของปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย - นโยบายใหม่ควรเอื้อต่อภาคเอกชน ประชาชน ทั้งด้านระเบียบ ปฏิบัติ และมาตรการทางภาครัฐ - ควรส่งเสริมการปลูกป่าให้มีวัตถุประสงค์เพียงพอใช้ในประเทศและบรรจุในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ - ควรออกมาตรการส่งเสริมการปลูกป่าภาคเอกชน โดยเอื้อด้วยมาตรการทางการลดหย่อนภาษี - ควรนำโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติมาขยายผล ให้เอกชนมาช่วยสร้างป่าแทนภาครัฐ ซึ่งดำเนินการไม่ได้ผลเนื่องจากขาดความโปร่งใสในการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา - การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรกำหนดให้มีการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินป่าไม้ให้คลี่คลาย จะง่ายต่อการฟื้นฟูป่า - การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติในอนาคตควรคัดเลือกมาจากทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความหลากหลาย และได้แนวนโยบายการจัดการป่าไม้แบบมีส่วนร่วม

สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
<p>2. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (ต่อ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - นโยบายป่าไม้แห่งชาติถูกนำไปกล่าวอ้างแค่ในทางทฤษฎี แต่ทางปฏิบัติไม่ได้นำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติอย่างจริงจัง - นโยบายป่าไม้แห่งชาติมักถูกใช้อ้างเมื่อเขียนแผนขอรับการสนับสนุนงบประมาณจนถึงปัจจุบัน โดยไม่ได้คิดจะปรับปรุงหรือพัฒนาให้เหมาะสม - คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่ได้มีการประชุมมาเกือบสิบปีแล้วหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545 จึงเป็นนโยบายที่หยุดนิ่งไม่เป็นพลวัต ไม่เหมาะที่จะนำไปบังคับใช้เป็นแนวทางในสถานการณ์ปัจจุบัน - นโยบายป่าไม้แห่งชาติเริ่มไม่มีความเหมาะสมเมื่อปีค.ศ. 2532 ต้องปฏิรูปใหม่โดยรีบด่วนและไม่มีทางเลือกอื่น การปรับปรุงจะทำได้ยากกว่า - นโยบายป่าไม้แห่งชาติและคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไม่มีความต่อเนื่องในการกำหนดนโยบาย - กรมป่าไม้ผู้เป็นหน่วยงานหลักในการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งที่รู้งานกำหนดนโยบายป่าไม้ไปอยู่ในส่วนของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แต่กลับไม่พยายามดึงงานส่วนนี้มาดำเนินงานต่อ มีการอ้างถึงเป็นแนวทาง โดยไม่พยายามดึงกลับมาแก้ไข ปรับปรุงหรือพัฒนาใช้งาน เสียโอกาสในการพัฒนากรมป่าไม้มาก - นโยบายป่าไม้แห่งชาติจะต้องได้รับการปฏิรูปหรือปรับปรุงโดยเร็วที่สุด เพื่อให้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของชาติซึ่งกำลังต้องการการแก้ไข - นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่ดีต้องกำหนดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดนโยบายป่าไม้ขึ้นใหม่ควรนำข้อดีหรือจุดอ่อนของนโยบายเดิมมาแก้ไขแล้วพัฒนาให้เหมาะสม - นโยบายที่เกิดจากการมีส่วนร่วมคิดและวางแผนการจัดการย่อมมีประสิทธิภาพ - นโยบายป่าไม้ต้องมีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานสากล - กรมป่าไม้ล้มเหลวในการหยุดการลักลอบตัดไม้ และการครองพื้นที่ป่าไม้ ดังนั้นในนโยบายป่าไม้จะต้องวางมาตรการป้องกันรักษาป่าที่มีประสิทธิภาพ - การปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติควรตั้งเป็นสภาร่างนโยบายพิจารณาแล้วมีการประชาพิจารณ์จากทุกภาคส่วนแล้วปรับปรุงจึงนำออกประกาศใช้ - ทบทวนนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
<p>3. โครงสร้างองค์กรและการบริหารงานป่าไม้</p> <p>3.1 ก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรภายหลังตั้งกรมป่าไม้ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในมากกว่า - มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานหลายครั้ง เช่น การปรับปรุงโครงสร้างกรมป่าไม้ พ.ศ. 2535 มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค คือ ป่าไม้จังหวัดและป่าไม้อำเภอ <p>3.2 ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผลการปฏิรูป พ.ศ. 2545 กรมป่าไม้เหลือเพียงหน่วยงานส่วนกลาง ไม่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค จึงขาดความต่อเนื่อง - การแบ่งส่วนราชการทำให้เพิ่มขึ้นขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการป่าไม้เกิดความล่าช้าและยุ่งยากขึ้น - การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ไม่ชัดเจน หลังการปฏิรูประบบราชการ บางกรมมีหน้าที่แต่ขาดกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน เช่น กรมอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่ควบคุมการตรวจตราการอนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ แต่ไม่มีอำนาจในการอนุญาต ฯลฯ จึงเกิดความขัดแย้งเรื่องข้อกฎหมาย - เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน แต่ละกรมปฏิบัติกิจกรรมเหมือนกันในพื้นที่เดียวกัน เช่น กิจกรรมการป้องกันรักษาป่า การป้องกันไฟป่า ฯลฯ - ขาดการต่อเนื่องด้านการบริการ เช่น มีงานวิจัย มีงบวิจัย แต่ไม่มีการนำผลการวิจัยมาประยุกต์ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรรวมกรมป่าไม้กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นกรมเดียวกัน เพื่อความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน - ควรตั้งหน่วยงานและภารกิจการปฏิบัติงานที่ชัดเจน กำหนดแผนการปฏิบัติงานใหม่ - พัฒนาบุคลากรให้เหมาะสมกับภารกิจกรมป่าไม้ - พัฒนาโครงสร้างองค์กรกรมป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ - ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและชัดเจน ให้สามารถเอื้อต่อการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ - ควรหาวิธีการลดการวิ่งเต้นเพื่อขึ้นสู่ตำแหน่ง โดยเลขหน้าที่ที่แท้จริงเกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่ง - ควรจัดให้การทำงานเป็นไปในรูปแบบการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและระหว่างกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
<p>3. โครงสร้างองค์กรและการบริหารงานป่าไม้ (ต่อ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การแบ่งภารกิจที่ไม่ชัดเจน ทำให้ส่วนราชการอื่นและประชาชนเกิดความสับสน การบริการขาดความต่อเนื่อง อาจนำไปสู่การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเกรงจะผิดระเบียบ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการ - การแบ่งอัตรากำลังที่ไม่สมดุล ก่อให้เกิดการล้นหรือการขาดแคลนบุคลากรในการทำงานในบางกิจกรรม ทำให้ขาดประสิทธิภาพ - ก่อให้เกิดทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดีต่อระบบราชการ เช่นขาดความภาคภูมิใจในอาชีพการป่าไม้ ขาดกำลังใจในการปฏิบัติงาน บางคนสิ้นหวังในราชการ - ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจหลักที่สำคัญ เช่น การปราบปรามการบุกรุกป่า - ความสัมพันธ์ของบุคลากรเสื่อมลง เกิดความแตกแยกทั้งภายในและระหว่างกรม - ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทั้งภายในหน่วยงานและภายนอก เป็นที่กังขาของคนทั่วไป 	<ul style="list-style-type: none"> - ควรเร่งปฏิรูปหรือทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้ชัดเจน - หากไม่รวมกรมควรแบ่งแยกภารกิจแต่ละกรมให้ชัดเจน - ควรคำนึงถึงประโยชน์ของชาติหลัก - ปัญหาการบุกรุกป่าเป็นปัญหาระดับชาติ ควรมีคณะกรรมการเข้ามาแก้ไขปัญหาระดับชาติ - การควมรวมกรมป่าไม้เป็นเรื่องการเมืองที่พิจารณากันมายาวนาน พอเปลี่ยนรัฐบาลก็ถูกชะลอ ส่วนหนึ่งคาดว่าเกี่ยวข้องกับ การแต่งตั้งข้าราชการ เพราะหากรวมกรมตำแหน่งจะน้อยลง จึงชะลอเรื่อง จึงทำให้เกิดความล่าช้าทางแก้ไขต้องเสริมสร้างคุณธรรมทางการเมืองให้เกิดขึ้นองค์กร ถึงเป็นเรื่องยากแต่ก็ต้องริเริ่มดำเนินการให้เกิดขึ้น
<p>4. กฎหมาย กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทย</p> <ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายป่าไม้เก่าและล้าสมัย ไม่เหมาะที่จะใช้มานำไปบังคับใช้ในสภาพการณ์ปัจจุบัน เช่น กฎหมายป่าไม้ฉบับล่าสุด คือ พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติพ.ศ. 2507 ซึ่งนอกจากเก่ามากแล้วยังขาดความยืดหยุ่นต่อการนำไปบังคับใช้ - กฎหมายป่าไม้ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีถึง 17 ฉบับ หลายฉบับไม่มีการนำไปใช้บังคับแล้ว ควรยกเลิกและปรับปรุงใหม่ให้เป็นหมวดหมู่และเหมาะสม 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิรูปกฎหมายต้องทำโดยด่วน - ต้องปฏิรูปหรือปรับปรุงกฎหมายเนื่องจากเก่าและล้าสมัย - ผู้เชี่ยวชาญบางคนเห็นว่าไม่ควรปฏิรูปกฎหมาย แต่ควรปรับปรุงเฉพาะมาตราเพื่อคงความเข้มงวดและป้องกันฝ่ายการเมืองทำให้กฎหมายอ่อนแอลงเพื่อเอื้อประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง

สรุปความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญ (ต่อ)

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
<p>4. กฎหมาย กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทย (ต่อ)</p> <ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายป่าไม้ควรปรับปรุงใหม่แต่ไม่ควรปฏิรูป เพราะจะทำให้สูญเสียความเข้มงวดลงไป จะเข้าทางฝ่ายการเมืองที่ต้องการแก้กฎหมายให้อ่อนและเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง ป่าจะถูกทำลายไปมากกว่านี้ - กฎหมายป่าไม้กฎหมายป่าไม้บางครั้งตีความได้หลายด้าน ทำให้ต้องใช้ดุลพินิจ ไม่ง่ายแม้จะมีความรู้กฎหมาย - กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทยมีมากมายยากแก่การตีความและทำความเข้าใจ ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ - กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทย ส่วนใหญ่ออกมาโดยอิงกฎหมาย จึงเป็นภาษากฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ยากต่อการตีความก่อนปฏิบัติ บ่อยครั้งที่ต้องการหรือกรมป่าไม้ก่อนปฏิบัติตาม ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ - กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้มีมากมายหลากหลาย มักจะรู้และถูกนำไปใช้เฉพาะผู้ปฏิบัติอยู่ประจำเท่านั้น - เจ้าหน้าที่ที่ไม่รู้กฎหมาย กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ มักจะเสี่ยงการนำไปบังคับใช้หากต้องตีความก่อน - มีบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎ ระเบียบหลักเกณฑ์การป่าไม้เพราะความไม่รู้ - เจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ปฏิบัติงานภาคสนาม บางส่วนเป็นแค่ลูกจ้างหรือพนักงานราชการ พื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ของไทยน้อย ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ส่วนใหญ่เก่าเหมือนกฎหมายป่าไม้ ควรปรับปรุงแก้ไข - กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ ควรมีการปฏิรูปเช่นเดียวกับกฎหมายป่าไม้ - กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ ควรแก้ในส่วนที่ล้าสมัย ส่วนที่ดีอยู่แล้วให้คงไว้ - ควรมีการปรับปรุง พัฒนากฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ให้เหมาะสมอยู่เสมอ ให้เอื้อต่อการปฏิบัติ - กฎ ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป่าไม้ ต้องได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับภารกิจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่น เช่น ดิน น้ำ แร่ ฯลฯ - ในลักษณะการบูรณาการที่เหมาะสม - ควรระดมสมองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้ช่วยกันเสนอแนวทางการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่จะลดจุดอ่อนเสริมจุดแข็งให้กับกฎหมายที่ร่างขึ้นใหม่ - ควรจัดการฝึกอบรมบุคลากรทุกระดับให้มีความรู้เรื่องกฎหมายและระเบียบปฏิบัติอย่างเหมาะสม และนำไปใช้ปฏิบัติงานได้

ที่มา : ประมวลสรุปตามประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติป่าไม้และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้

พระราชบัญญัติป่าไม้และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการป่าไม้ทั้งหมด 17 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
2. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491
3. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494
4. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503
5. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518
6. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2522
7. พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2525
8. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
9. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522
10. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528
11. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
12. พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
13. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
14. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ. 2532
15. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 พ.ศ. 2532
16. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 41 พ.ศ. 2502
17. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 116 พ.ศ. 2515

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายณพพลวรรณ โสมณวัตร
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2523 - 2526 วิทยาศาสตร์บัณฑิต (วนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2527 - 2529 วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (วนศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2529 - ปัจจุบัน กรมป่าไม้
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	หัวหน้าศูนย์ประสานงานป่าไม้อำนาจเจริญ ศูนย์ประสานงานป่าไม้อำนาจเจริญ กรมป่าไม้ ศูนย์ราชการแห่งที่ 2 ตำบลไค้คำ อำเภอเมืองอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ