

ปัญหาโครงสร้างอำนาจ นโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการป่าของ
ประเทศไทย: กรณีศึกษาป่าทุ่งบางนกกอก เขตลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาตอนล่าง
Power Structure, Policy and Law obstructing Thailand Forest Management: A
Case Study of Thung Bang Nok Ohk Forest
in the Lower Songkhla Lake basin

สรวรินทร์ เบ็ญเต็มอะหลี^{1/}

Sawarin Bendem-Ahlee^{1/}

^{1/43 หมู่ที่ 4 ตำบลคลองอู่ตะเภา อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา 90110}

^{1/ 43 village No. 4 Khlong-U-Taphao Subdistrict, Hat Yai District, Songkhla 90110, Thailand}

sw_rinda@hotmail.com

(Received: 6 September 2016; Accepted: 16 December 2017)

Abstract: This article aims to reflect problems with power structure, policy and law that are obstacles to forest management, and to propose solutions suggested based on various viewpoints. Problems found in a case study of forest management of Thung Bang Nok Ok forest in Khuan So Sub-district, Khuan Niang District, Songkhla Province using Companion Modelling Approach (ComMod). The stakeholders include the community, the state, and outside organizations such as those affiliated to the Royal Forest Department (overseeing forest fires and community management), local administration organizations, schools, and universities. A number of approximately 200 informants and participants were involved in the following three main work processes: 1) investigation of the Melaleuca forest community and the relationship between community and the forest using both qualitative and quantitative research methods, as well as surveys; 2) joint operation in thinking and deciding to find out a management model acceptable to all parties using the role playing game (RPG) tool twice and three workshops; and 3) implementation according to the suggestions leading to concrete practices and upgrading them to local policies through eight operations. The data obtained from research result and related literature review are analyzed. These problems have existed in Thai society for more than five decades. Now, even though public participation and community rights tend to be improved, in terms of law and decentralization of power in natural resource management, the problems remain basically the same. Nevertheless, solutions to the problems proposed are building cooperation among stakeholders, community empowerment; establishing community management institutions; enacting law governing community rights corresponding with the actual situation; greater decentralization to local administrative organizations; accelerating people participation in administration of local administrative organizations; and improving power structure to eliminate overlapping responsibilities of related organizations.

Keywords: Power structure, policy and law, forest management, Tung Bang Nok Ohk forest, Songkhla lake basin

บทคัดย่อ: บทความนี้เป็นการสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และกฎหมาย ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการป่าของประเทศไทย และเสนอทางเลือกการแก้ปัญหาจากนานาพรตตะ โดยใช้สภาพปัญหาจากกรณีศึกษาการจัดการป่าร่วมกันในพื้นที่ป่าทุ่งบางนกออก ตำบลควนไส อำเภอกวนเนียง จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงปฏิบัติการที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อหารูปแบบการจัดการที่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยใช้แนวทางของแบบจำลองเหมือนเพื่อนคู่คิด โดยมีผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากชุมชน รัฐ และหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานของกรมป่าไม้ (ด้านไฟฟ้า การจัดการป่าชุมชน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน และมหาวิทยาลัย เป็นผู้ให้ข้อมูลและผู้เข้าร่วมกระบวนการประมาณ 200 คน มีการทำงาน 3 กระบวนการหลัก คือ 1) การศึกษาชุมชน ป่าเสม็ด และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและป่า โดยใช้ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณ และการสำรวจ 2) การปฏิบัติการร่วมคิดและตัดสินใจ เพื่อหารูปแบบการจัดการที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยใช้เครื่องมือเกมบทบาทสมมติ 2 รอบ และการประชุมปฏิบัติการ 3 ครั้ง และ 3) การปฏิบัติกรณำข้อเสนอไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและยกระดับนโยบายท้องถิ่นซึ่งใช้การปฏิบัติการ 8 ครั้ง ทั้งนี้ ข้อมูลจากกระบวนการต่าง ๆ จะนำมาสู่การวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ปัญหานี้มีอยู่ในสังคมไทยมานานกว่า 5 ทศวรรษ และแม้ว่าปัจจุบันการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ในแง่กฎหมายและการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยแนวทางแก้ปัญหา คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย การเสริมพลังชุมชน การจัดตั้งสถาบันการจัดการระดับชุมชน และการผลักดันกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ตลอดจนรัฐต้องจริงจังกับนโยบายการกระจายอำนาจ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และเร่งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รวมถึงปรับโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ซ้ำซ้อน

คำสำคัญ: โครงสร้างอำนาจ นโยบายและกฎหมาย การจัดการป่า ป่าทุ่งบางนกออก ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

คำนำ

ในอดีตประเทศไทยใช้วิธีการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลน ที่ดินทำกิน และทรัพยากรน้ำ ใน 3 ลักษณะ คือ 1) รัฐเป็นผู้จัดการดูแล เช่น มีการจัดตั้งเขตป่าสงวนเพื่ออนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรที่มีป่า โดยแยกคนออกจากป่า 2) รัฐให้สัมปทานกับเอกชนในการใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากร และ 3) ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้กำหนดกติกาในการใช้และดูแลทรัพยากรของชุมชนเอง เช่น กรณีป่าชุมชนในหลาย ๆ พื้นที่ อย่างไรก็ตามทั้ง 2 วิธีการแรกนั้นเป็นที่รับรู้ในสังคมว่าไม่มีประสิทธิภาพในการดูแลและจัดการทรัพยากรได้ แต่ยิ่งทำให้ป่าเสื่อมโทรมมากขึ้น ส่วนวิธีการที่ 3 มีประสิทธิภาพในการจัดการที่ดีกว่าเพราะชุมชนเป็นผู้ดำเนินการหลัก แต่วิธีการนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากรัฐมากนัก ยังต้องอาศัยการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเพื่อการดูแลทรัพยากรของชุมชน และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านอย่างต่อเนื่องยาวนาน (ชล, 2554) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายการจัดการในวิธีการแรกนั้นทำให้ตลอดระยะเวลากว่า 5 ทศวรรษ ประเทศไทย

ได้มีการประกาศให้พื้นที่ป่าทั่วประเทศเป็นป่าอนุรักษ์ ภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไปแล้วเป็นจำนวนมากถึง 1,221 แห่ง (กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2559) และมีการออกกฎหมายหลายฉบับที่มีลักษณะการควบคุมหรือจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ของชาวบ้านในชุมชน เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พระราชบัญญัติสวนป่า ฯลฯ แต่ยังไม่มีความชัดเจนที่รองรับหรือให้สิทธิแก่ชุมชนโดยพิจารณาตามสภาพแวดล้อมของชุมชน ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งด้านวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อ นอกจากนี้ ผลจากการกำหนดนโยบายควบคุมเหล่านี้ ได้นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงของการจัดการป่าไม้ของรัฐบาลที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิชุมชนอันเป็นการต่อสู้ของภาคประชาชน เพื่อสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนโดยชุมชน ขณะที่รัฐเองก็พยายามที่จะควบคุมการจัดการป่าเอาไว้และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในบางกรณีอันนำไปสู่การช่วงชิงการให้ความหมายการจัดการป่าระหว่างรัฐและชุมชน ดังกรณี ป่าชุมชน ซึ่งเกิดจากแนวคิดภาคประชาสังคม แต่ถูกรัฐช่วงชิงการให้ความหมายใหม่เป็นการจัดการที่รัฐคอยกำกับดูแลและเป็นการจัดการที่ชุมชนเป็นเพียงมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอนุรักษ์ป่าของชุมชนเท่านั้น อนึ่งจากผลกระทบดังกล่าวผนวกรวมกับแรงกดดันเพิ่มเติมคือการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของโลก ทำให้รัฐบาลต้องปรับนโยบายในการจัดการป่าที่เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2593 ซึ่งมีนโยบายมีการจัดการป่าด้วยนวัตกรรมใหม่เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม โดยยึดหลักการฟื้นฟูป่าไปพร้อมกับการทำมาหากินของประชาชน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2552-2556) รวมถึงได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 (2554) อย่างไรก็ตาม ในภาคปฏิบัติการของนโยบายเหล่านี้ยังถือเป็นความท้าทายทั้งต่อภาครัฐและชุมชนที่จะต้องสร้างความร่วมมือและพัฒนากระบวนการจัดการให้บรรลุตามแนวทางดังกล่าวต่อไป

บทความนี้เป็นผลการศึกษาส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการสร้างแบบจำลองความร่วมมือเชิงบูรณาการเพื่อการจัดการป่าเสม็ดในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงปฏิบัติการ โดยมีพื้นที่ศึกษา คือ ป่าทุ่งบางนกออก ตั้งอยู่ในตำบลควนโส อำเภอกวนเนียง จังหวัดสงขลา มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อหารูปแบบการจัดการป่าที่ทุกฝ่ายยอมรับ ทั้งนี้ผลจากกระบวนการวิจัยนอกจากจะทำให้ได้รูปแบบการจัดการป่าเสม็ดทุ่งบางนกออกที่ทุกฝ่ายยอมรับ และร่วมกันผลักดันเข้าสู่โครงการที่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ผลการศึกษายังสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการป่าร่วมกัน ซึ่งทำให้ผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมกระบวนการต่างพยายาม

หาทางออกโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้มีการจัดการอย่างเป็นรูปธรรม (สารินทร์, 2558) ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากกรณีศึกษานี้เป็นปัญหาร่วมในหลาย ๆ พื้นที่ และเป็นปัญหาการจัดการภาคป่าไม้ของประเทศไทย ดังนั้น บทความนี้จึงเป็นการสะท้อนปัญหาดังกล่าว โดยหยิบยกประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างความร่วมมือในการจัดการป่าร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นข้อค้นพบจากงานวิจัยออกมามีสาระที่ร่วมกับเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสะท้อนตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการจริงในพื้นที่ และนำเสนอแนะทฤษฎีสังเคราะห์ข้อวิพากษ์ และข้อเสนอต่าง ๆ จากนักวิชาการหลาย ๆ ท่านที่ได้กล่าวถึงประเด็นเหล่านี้ไว้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการจัดการป่าร่วมกัน หรือช่วยลดขั้นตอนหรือความซับซ้อนของการจัดการได้

ปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้าง และนโยบายที่มีผลต่อการจัดการป่าร่วมกัน

จากผลการศึกษาในกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการทำงานร่วมกันในงานวิจัยของ สารินทร์ (2558) ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงปฏิบัติการที่โจทย์วิจัยมาจากชุมชนซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อหารูปแบบการจัดการป่าเสม็ดของชุมชนที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยป่าแห่งนี้มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดของจังหวัดสงขลา (ภาพที่ 1) เป็นการศึกษาที่ใช้แนวทางแบบจำลองเหมือนเพื่อนคู่คิด โดยมีผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากชุมชน รัฐ และหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานของกรมป่าไม้ (ด้านไฟฟ้า การจัดการป่าชุมชน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน และมหาวิทยาลัย เป็นผู้ให้ข้อมูลและผู้เข้าร่วมกระบวนการประมาณ 200 คน มีการทำงาน 3 กระบวนการหลัก คือ 1) การศึกษาชุมชน ป่าเสม็ดและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและป่า โดยใช้ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณ และการสำรวจ 2) การปฏิบัติการร่วมคิดและตัดสินใจ เพื่อหารูปแบบการจัดการที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยใช้เครื่องมือเกมบทบาทสมมติ 2 รอบ และการประชุมปฏิบัติการ 3 ครั้ง และ

3) การนำข้อเสนอไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและยกระดับสู่นโยบายท้องถิ่นซึ่งใช้การปฏิบัติการ 8 ครั้ง ทั้งนี้ ข้อมูลจากกระบวนการต่าง ๆ จะนำมาสู่การ

วิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



Figure 1 Thung Bang Nok Ohk forest in Southern Thailand

Source: Informatics Research Center for Natural Resource and Environment, Prince of Songkhla University (2010); Google Earth (2006)

ผลการศึกษานอกจากจะได้รูปแบบการจัดการป่าที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน โดยมีการผลักดันข้อเสนอต่าง ๆ สู่การปฏิบัติจริงอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น การแก้ปัญหาระบบนิเวศป่า ปัญหาไฟป่าด้วยแนวทางการขุดลอกคลองที่มีอยู่เดิมในป่า ขุดลอกเหมืองรยรอบป่า โครงการปลูกป่าทำยสวน หนึ่งหม่บ้าน หนึ่งพันธุ์ไม้ท้องถิ่น ฯลฯ รวมถึงด้านเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ต้นแบบน้ำผึ้งป่าที่ปัจจุบันได้รับการบรรจุเป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ของชุมชนเพื่อสร้างรายได้แก่คนในชุมชนที่ใช้ประโยชน์จากป่า และการผลักดันเข้าสู่ระดับนโยบายท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดวันชุมชนควนโสรั๊กป่าเสม็ด และสิ่งแวดล้อมในทุกวันที่ 5 มิถุนายนของทุกปี เนื่องในวันสิ่งแวดล้อมโลก อีกทั้งกระบวนการยังทำให้เกิดการเรียนรู้ทางสังคมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ชุมชน และสังคม ซึ่งจากการติดตาม

พื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง พบว่า ปัจจุบันยังมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในด้านการศึกษาส่งเสริมความรู้เพื่อสร้างจิตสำนึกรักป่าแก่ชุมชนและสังคม ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลในรูปแบบหนังสือทั้งในมิติทางสังคม นั่นคือหนังสือสวัสดิศิวไสว: เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หนังสือป่าทุ่งบางนกกอก: ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ประโยชน์ของชุมชน การสำรวจประเมินศักยภาพป่า และคาร์บอนของป่าเสม็ด อันเป็นชุดความรู้ใหม่สำหรับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุดความรู้ศักยภาพในการเก็บกักคาร์บอนของป่าเสม็ด ซึ่งเป็นความรู้ใหม่ด้านป่าไม้ที่ยังไม่เคยมีการศึกษามาก่อนในประเทศไทย อีกทั้งยังจัดทำชุดเกมการเรียนรู้เกี่ยวกับป่าเสม็ดทั้งแบบสำหรับเด็กและผู้ใหญ่ ทั้งนี้ข้อมูลเหล่านี้มีการมอบให้โรงเรียนในชุมชนใช้ในการเรียนการสอนในรายวิชาที่เกี่ยวข้อง และส่งมอบยังห้องสมุดมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ (ภาพที่ 2-6)



Figure 2 – 6 Products from this research such as wild honey product, game for learning Samet forest, books for learning and teaching in Community’s Schools

ถึงกระนั้นก็ตามในบทความนี้ผู้วิจัยต้องการสะท้อนประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และกฎหมาย อันเป็นอุปสรรคต่อการจัดการป่าในประเทศไทย ที่มีความสอดคล้องกับหลาย ๆ พื้นที่ และเป็นที่น่าสนใจหากจะนำมากล่าวถึงในเชิงวิชาการอันเป็นการต่อยอดให้เห็นว่าแม้เวลาจะล่วงเลยมากกว่า 8 ทศวรรษ นับจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย ทว่าปัญหาเหล่านี้ก็ยังมีอยู่ในระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย ทั้งนี้ผลการศึกษาศรีศึกษาป่าทุ่งบางนกออกมีหลายประการ กล่าวคือ 1) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้นำชุมชนและชาวบ้าน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำกลุ่ม หรือความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้าน โดยเป็นความขัดแย้งทั้งระดับที่แสดงออกและไม่แสดงออกอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดการป่าของรัฐในอดีต 2) ปัญหาการสื่อสารระหว่างองค์กรที่ขาดประสิทธิภาพจนถึงระดับที่ถือได้ว่าเป็นการขาดการสื่อสารหรือประสานงานระหว่างกัน 3) ปัญหาด้านสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมที่มีผลจากสถานภาพป่า รวมถึงการรับรู้ต่อสิทธิชุมชนในแง่กฎหมาย 4) ปัญหาการวางระบบภาระงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน ซึ่งทางนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ได้สะท้อนถึงปัญหานี้ว่าการจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยมองว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ใช่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง หากจัดสรรงบประมาณในด้านนี้ให้แก่บางโครงการที่ทางโครงการวิจัยนำเสนอไป นั่นคือ โครงการก่อสร้างหอสังเกตการณ์ไฟฟ้า ก็อาจมีผลต่อการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ 5) ปัญหาการออกแบบระบบงานที่ซับซ้อนของหน่วยงานราชการและไม่เอื้อต่อการทำงานในภาวะวิกฤติหรือภาวะเร่งด่วน ซึ่งสะท้อนได้จากผลการศึกษานี้ที่กลุ่มอาสาสมัครควบคุมไฟฟ้าได้รายงานมา การทำงานควบคุมไฟป่ามีความยุ่งยากซับซ้อนเรื่องการขอใช้งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหานี้ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยอมรับถึงความไม่พร้อมในหลาย ๆ ประการของงานควบคุมไฟป่าที่องค์กรได้รับการถ่ายโอน

ภารกิจมา 6) ปัญหาความไม่พร้อมในการเตรียมรับมือกับภาระงานที่ได้รับการถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) หน่วยงานรัฐ และกลุ่มองค์กรในชุมชนที่เกี่ยวข้องกับป่า ขาดการประสานงานระหว่างกัน นั่นคือเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังขาดการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่องานด้านการควบคุมไฟป่าในพื้นที่ 8) โครงสร้างกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และนโยบาย การจัดการ บริหาร จัดการ ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยที่ยังก่อให้เกิดความยุ่งยากและมีความซับซ้อน ที่เป็นเหตุให้ผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมกระบวนการครั้งนี้ต่างพยายามหาทางหลีกเลี่ยงเพื่อให้ข้อเสนอต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและไม่ล่าช้าจะเห็นได้ว่าปัญหาแต่ละข้อล้วนมีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจ การควบคุมไฟป่าในพื้นที่ป่าทุ่งบางนกออก ทั้งนี้ จากประเด็นปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาวิเคราะห์ถึงโครงสร้างอำนาจและนโยบายการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย ผนวกรวมกับข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากนักวิชาการหลายท่าน ก็ทำให้เข้าใจที่มาที่ไปของปัญหาดังกล่าวได้อย่างชัดเจนทั้งใน 2 ประเด็นหลัก คือ 1) ด้านโครงสร้างอำนาจ นโยบาย กฎหมาย และการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 2) ด้านการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ปัญหาโครงสร้างอำนาจ นโยบาย กฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทย

สภาพปัญหาและแนวโน้มการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชน ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจการจัดการป่าโดยรัฐ และการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในแง่การลดลงของป่าและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชน รวมถึงการจัดการที่ไม่มีความเป็นธรรมอย่างแท้จริง กระนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ร่วมจากประชาชน หรือการบัญญัติสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2540 แต่ทั้งสองประการนี้ก็ยังมี ความคลุมเครือหรือเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสิทธิชุมชน ซึ่งกฎหมายป่าไม้ของไทย ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเหมือนกฎหมายของญี่ปุ่นที่นำ หลักจารีตประเพณีอิริโอ-เค็นกำหนดไว้ชัดเจนใน กฎหมายแพ่ง โดยหากเกิดกรณีพิพาท ศาลต้องยึดจารีต ประเพณีอิริโอ-เค็นเป็นหลัก นั่นคือประเทศญี่ปุ่นมี กฎหมายที่ระบุประเด็นสิทธิชุมชนไว้เรียกว่า “อิริโอ-เค็น” ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง มาตรา 263 และ มาตรา 294 แม้ว่าปัจจุบันมีบางหมู่บ้านปรับรูปแบบการ จัดการจารีตดังกล่าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (เศรษฐกิจ สังคม กฎหมายป่าไม้สมัยใหม่ หรือผู้มาอยู่ อาศัยใหม่) เช่น หมู่บ้านในเขตอำเภอยามาคูนิ กรุง เกียวโต และบางหมู่บ้านที่ยังคงรูปแบบเดิมไว้อย่าง เข้มแข็งเพราะมีผู้นำที่เข้มแข็ง เช่น หมู่บ้านอิชิมุชิโร (Ishimushiro) ที่อยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของ ประเทศญี่ปุ่น (Kumagai,1973; Kujima et al., 2000; Goto, 2007; Hiyashi, 2008; Shimada, 2007; Yamashita et al., 2009; Shimada, 2014) กระนั้น การ ดำเนินการดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นก็ไม่จำเป็นต้องแปลกใจ แต่อย่างใด เพราะว่า “สังคมประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งใน หลายสังคมที่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการ ทำลายป่า เช่น ประเทศนิวซีแลนด์พื้นที่สูง ทีโคเปีย และ ตองก้า โดยประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาวิธีการจัดการป่า ไม้ที่มีประสิทธิภาพและยังคงใช้ได้ผลดีเยี่ยมมาจนถึง ปัจจุบัน” (ไสว และนภาพร, 2551; โดมอนต์, 2552)

ขณะที่ประเทศไทยยังไม่มียกกฎหมายด้านสิทธิ ชุมชนโดยตรง จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ และแม้แต่คำ ว่า “สิทธิชุมชน” ประชาชนก็ยังไม่เข้าใจกันมากนัก ดัง สะท้อนได้จากกรณีศึกษาป่าทุ่งบางนกออก ซึ่ง สวรินทร์ (2558) ได้กล่าวถึงการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิชุมชนของ ชาวบ้านในพื้นที่ว่า เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิชุมชน” ชาวบ้านส่วนใหญ่มักไม่เข้าใจความหมาย แต่เมื่ออธิบาย เพิ่มเติมก็จะเข้าใจและเห็นภาพโดยเปรียบเทียบกับป่า หรือทรัพยากรชุมชนที่ใช้ประโยชน์และรับรู้ว่าเป็นสิ่งที่ ชุมชนมีสิทธิ จะเห็นได้ว่าสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญของ ประเทศไทยกับญี่ปุ่นแตกต่างกันในประเด็นนี้ชัดเจน

นั่นคือ ญี่ปุ่นจะใช้คำหรือชื่อจารีตประเพณีต่าง ๆ ที่มีใน ชุมชน ซึ่งคนในชุมชนรู้จักและเข้าใจดี มาบัญญัติไว้ใน กฎหมายแพ่งมาตราต่าง ๆ เช่น อิริโอ-เค็น หรือ suiry-ken (สิทธิในการใช้น้ำร่วมกัน) หรือ onsen-ken (สิทธิในการใช้สปาน้ำแร่ร่วมกัน) (Hiyashi, 2008) อนึ่ง ด้วยข้อเท็จจริงเหล่านี้จึงทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ ประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังที่ได้ กล่าวมาแล้วในตอนต้นนั่นเอง อีกทั้งเป็นการสะท้อนให้ เห็นว่าสิทธิชุมชนเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการมีส่วนร่วม ของประชาชนที่สำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีส่วนร่วม กับสิทธิชุมชนนั้นมีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกัน ซึ่ง มีอาจละเลยต่อสิทธิชุมชนได้ กระนั้นเมื่อย้อนมา พิจารณาในประเด็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประเทศไทยที่ยังมีปัญหามาจนถึงปัจจุบัน โดยที่คนในสังคม ก็ยังกังขาต่อคำว่า “การมีส่วนร่วม” เฉกเช่นเดียวกับ สมฤดี (2545) ที่เคยตั้งคำถามในประเด็นนี้ว่า “อุดมการณ์หายไปไหน” โดยกล่าวว่า การส่งเสริมการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ในท้องถิ่นนั้น ไม่เพียงแต่บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทว่าจำเป็นต้อง สร้างอุดมการณ์รองรับการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ด้วย เพราะอุดมการณ์เป็นสิ่งสำคัญที่ร้อยรัดสังคมเข้า ด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การมีส่วนร่วมตลอด ระยะเวลากว่า 80 ปี ตั้งแต่ปี 2475-2557 มีแนวโน้ม ดีขึ้นและสิทธิชุมชนได้รับการตอบสนองจากรัฐมากขึ้น มีการขับเคลื่อนกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชนโดยการเข้า มามีบทบาทขององค์กรชุมชนทำให้ชุมชนมีช่องทางใน การเรียกร้องหรือแสดงออก และดำเนินการตามสิทธิ ชุมชนได้มากขึ้น แม้ว่าการขับเคลื่อนนั้นจะยังขาดความ ชัดเจน และปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการนำไปปฏิบัติที่ ยังมีอยู่ทั้งด้านการรับรู้ของประชาชน โครงสร้างกฎหมาย และกระบวนการนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วม ปัญหา วัฒนธรรมการเมืองและความพร้อมของประชาชน รวมถึงความพร้อมของภาครัฐที่ส่วนใหญ่ยังคงเคยชินกับ การรอรับคำสั่งตามลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา โดยไม่ จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วน

ได้เสียอย่างทั่วถึง และมีการใช้งบประมาณที่ตอบสนองต่อฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังกล่าวถึงปัญหาการไม่มีตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐกับประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ถึงกระนั้นก็ตาม ประเทศไทยควรปรับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยมีชุมชนเป็นฐานให้มากขึ้น (Bureekul, 2000; เรื่องวิทย์, 2555; ถวิลวดี และสตีธร, 2557; นิตยา, 2559)

ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างสถาบัน นโยบาย และกฎหมาย เป็นอีกปัญหาที่สะท้อนจากกรณีศึกษาป่าทุ่งบางนกออก และเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมานานแล้ว ดังที่ อานันท์ (2544) ได้กล่าวว่า ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างสถาบัน นโยบายและกฎหมาย ความขัดแย้งในระบบความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและอำนาจ เป็นสาเหตุของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย เช่นนี้ บัณชुर (2553) จึงเห็นว่าควรผลักดันให้มีการร่างกฎหมายสิทธิชุมชนที่มีหลักอันมีลักษณะเป็นกลาง เพื่อให้หลักการสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินำไปสู่การปฏิบัติซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานของรัฐได้ รวมถึงลดปัญหาที่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของไทยที่ไม่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญที่มีมากกว่า 50 ฉบับ ดังสะท้อนได้จากผลการศึกษาของ นิตยา (2557) ที่ระบุว่า กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยส่วนใหญ่ของไทยไม่ได้กำหนดบทบาทหรือสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรเอาไว้ แม้ว่าทรัพยากรนั้นจะตั้งอยู่ในชุมชนก็ตาม เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ กฤษญา (2554) ที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามหาแนวทางในการจัดการป่าร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ผ่านโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม (joint management of protected area: JoMPA) ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2547-2551 ว่าผลจากการดำเนินโครงการยังไม่มีผลไปสู่การทบทวนนโยบายที่ออกกฎหมายให้รับรองสิทธิชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้ นอกจากนี้

สฤณี (2552) ยังกล่าวว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทยเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศไทย นั้นเพราะความล้าสมัยของกฎหมายที่ตามไม่ทันแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักสากล มีปัญหาความไม่โปร่งใส และปัญหาการบิดเบือนในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาที่กล่าวมาเห็นได้ว่า หากรัฐไม่เร่งแก้ปัญหาดังกล่าว และยังคงดำเนินนโยบายเช่นนี้ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาการทำลายป่าได้ ในอนาคตประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับชะตากรรมเช่นเดียวกับหลาย ๆ ชุมชน ที่ได้ถูกกล่าวถึงโดย ไสว และนภาพร (2551) และ ไดมอนด์ (2552) ที่ว่า หลายชุมชนหรือสังคมต้องล่มสลายไป ซึ่งหมายถึงสภาวะที่สังคมมีความตกต่ำที่สามารถมองเห็นการลดลงในด้านต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน เพราะการทำลายทรัพยากรที่ตนเองพึ่งพา เช่น ชนเผ่ามลายู สังคมชาวอร์สบนเกาะกรีนแลนด์ เกาะอีสเตอร์ เกาะพิตคาร์น และอนาซี ซึ่งล้วนเป็นสังคมที่ไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ตนเองเป็นผู้ก่อขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่สามารถแก้ปัญหาการทำลายป่าหรือหาวิธีการจัดการป่าไม้ของตนได้ หรือหลายชุมชนต้องล่มสลาย เพราะการจัดการทรัพยากรที่ไม่ได้คำนึงถึงความเชื่อมโยงของสรรพสิ่ง ดิน น้ำ อากาศ และไฟ (พลังงาน) ทั้งนี้ จากตัวอย่างการล่มสลายของสังคมเหล่านั้น ถือเป็นเรื่องน่าคิดและชวนตั้งคำถามที่ว่า “เราจะมีโอกาสไปถึงจุดนั้นหรือไม่” ทั้งนี้ จากข้อมูลสถานการณ์ป่าไม้ปี 2558 ที่ชี้ให้เห็นว่า ป่าไม้ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง โดยทุก 1 ชั่วโมง ต้องสูญเสียป่าราว 26 สนามฟุตบอล ทั้งนี้ หากใช้ตัวเลขที่อ้างอิงตามสนามฟุตบอลขนาดมาตรฐาน 105x68 เมตร (การกีฬาแห่งประเทศไทย, 2550) จะคำนวณพื้นที่ป่าที่ถูกทำลายไปประมาณ 185,640 ตารางเมตรต่อชั่วโมง และหากอัตราการสูญเสียป่าไม้ยังเป็นเช่นนี้ อีก 100 ปี ถัดจากนี้ไป ป่าไม้ของประเทศไทยก็จะหมดไป ดังนั้นทุกฝ่ายต้องลองคิดว่าเราจะมีโอกาสไปถึงจุดการล่มสลายได้หรือไม่” หรือ “เราจะเอาแบบอย่างที่ดีของสังคมในประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการปัญหาป่าไม้” หรือจะทบทวนจากการตั้งคำถามที่น่าสนใจซึ่งให้ความสำคัญกับความซับซ้อนในมิติทางสังคมของ

Flyvbjerg (2003 as cited in Jentoft, 2006) ที่ว่า “1) Where are we going? 2) Is this desirable? 3) Who benefits and who is losing out? 4) Which mechanisms of power make us stay on course? 5) What should be done if we are on the wrong track?” อย่างไรก็ตาม จากคำถามเหล่านี้ ผู้วิจัยคิดว่า คำถามสำคัญสำหรับประเทศไทยในสถานการณ์เช่นนี้คือ คำถามที่ 5 “What should be done if we are on the wrong track?” นั่นคือ เมื่อรัฐดำเนินนโยบายผิดพลาดทางเสียแล้ว ควรทำอย่างไรต่อไป ซึ่งภายใต้คำว่า “ควรทำอย่างไรต่อไป” มีนัยยะที่ต้องขบคิดว่า “แม้ปัจจุบันนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มมีแนวโน้มที่ดี ตั้งสะท้อนจากแนวโน้มการมีส่วนร่วมหรือสิทธิชุมชนที่ดีขึ้น แต่มีปัญหาการปฏิบัติดังได้กล่าวมาแล้วนั้น จากคำถามที่ว่าควรทำอย่างไรต่อไปนั้น คงไม่ใช่เป็นความคิดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทว่าต้องถามหลาย ๆ ภาคส่วนหรือทุกฝ่าย รวมถึงประชาชนในพื้นที่ อันเป็นที่ตั้งของทรัพยากร” โดยดำเนินการภายใต้หลักความร่วมมือ ทั้งนี้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล ต้องพิจารณาทบทวนบทเรียนที่ผ่านมา มองไปข้างหน้า ดำเนินนโยบายที่ต้องจริงจังและจริงใจกับการแก้ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทำลายป่าที่ยืดเยื้อเรื้อรังมานาน

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรณีศึกษาป่าทุ่งบางนกกอก

ตามที่ รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง และตามพระราชบัญญัตินี้ ใน มาตรา 16 (24) ที่ระบุให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และใน มาตรา 17 (5) ก็ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีหน้าที่คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ขัดแย้งกันอยู่กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ลักษณะการทำงานที่ต้องติดต่อกับตักหลายชั้นจนทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีความเป็นไปได้ในบางหน้าที่ที่ระบุไว้ดังกล่าว โดยจะเห็นได้ว่า การจัดการป่าไม้ก็ยังคงมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐ เพราะมีการถ่ายโอนอำนาจเพียงงานด้านการควบคุมไฟป่าในรูปแบบที่เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของกรมป่าไม้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมป่าไม้ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (กรมป่าไม้, 2554)

สำหรับภาพรวมปัญหาการกระจายอำนาจ วุฒิสภา (2545) ได้เคยสรุปปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระบบและกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยว่า ประกอบด้วยปัจจัย 3 ส่วน คือ 1) กรอบคิด (concept) เช่น ความไม่ชัดเจนในเรื่องบทบาทและสถานภาพที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค 2) กระบวนการ (process) เช่น ปัญหาการถ่ายโอนงานทั้งด้านอัตรากำลังคนและงบประมาณ 3) ตัวแสดง (actors) ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่พร้อมในการดำเนินการบริหารและจัดการที่ดี มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ประชาชนที่ยังมีส่วนร่วมต่ำ ขาดความสนใจ และขาดข้อมูลความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และส่วนราชการ ที่ยังไม่มีความไว้วางใจการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ เช่นเดียวกับ โกวิทท์ (2550) ที่อธิบายในประเด็นปัญหาการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปอย่างจำกัด กระจุกตัวอยู่ที่ภารกิจกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และไม่สอดคล้องกันระหว่างภารกิจกับงบประมาณ บุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ นอกจากนี้การถ่ายโอนภารกิจต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเป็นอย่างมาก แต่

ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามักถ่ายโอนเพียงแค่ภารกิจหน้าที่ แต่ในด้านวัสดุอุปกรณ์ แนวปฏิบัติ และข้อมูลพื้นฐาน กลับมิได้ส่งมอบอย่างเป็นระบบระเบียบอันนำไปสู่ปัญหาการจัดทำภารกิจนั้น ๆ รวมถึงปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างแผนการกระจายอำนาจกับทิศทางการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ ทำให้สถานะของการซ้อนทับและแข่งขันในเชิงบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป อนึ่ง จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวข้ามปัญหาดังกล่าวได้ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม สิทธิชุมชน และกฎหมายต่าง ๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ประเด็นเหล่านี้ยังเกี่ยวพันกันอย่างซับซ้อนและรอเวลาที่จะได้รับการคลี่คลาย ซึ่งหมายถึงทุกฝ่ายต้องเรียนรู้ ทำความเข้าใจ และร่วมมือกันอย่างแท้จริงจึงประสบผลสำเร็จได้

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ประเด็นนี้ในกรณีป่าทุ่งบางนกออก ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้แนวคิดป่าชุมชน ที่พบว่า กรมป่าไม้มีการถ่ายโอนภารกิจเพียงการควบคุมไฟป่า ที่กำหนดรูปแบบให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของกรมป่าไม้ นั่นคือต้องร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน แต่ปัญหาที่พบคือความร่วมมือระหว่างหน่วยงานยังไม่เข้มแข็งมากนัก และองค์การบริหารส่วนตำบลควนไส ซึ่งเป็นผู้รับโอนภารกิจ ยังไม่มีความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านอัตรากำลัง ขณะที่ส่วนหน่วยงานส่งเสริมการควบคุมไฟป่ามีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนทั้งในด้านกำลังคนที่มีการเข้ามาจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัครในชุมชน จัดสรรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น มีการอบรมให้ความรู้ พร้อมส่งมอบชุดคู่มือการปฏิบัติงานอย่างครบถ้วน แต่เมื่อเกิดเหตุไฟป่าต่างฝ่ายต่างก็ทำงาน นั่นคือ การทำงานระหว่างหน่วยงานของกรมป่าไม้และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการประสานร่วมมือกันอย่างจริงจัง รวมถึงอาสาสมัครควบคุมไฟป่าดังกล่าว อยู่ในสายปฏิบัติการระดับชุมชนที่จัดตั้งโดยหน่วยงานของกรมป่าไม้ จึงทำให้การทำงานไม่ได้ประสานหรือแยก

ส่วนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การทำงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายของการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นการตอกย้ำถึงปัญหาการดำเนินนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มักมีปัญหาในทางปฏิบัติและมีความขัดแย้งกันทั้งในด้านนโยบายและกฎหมาย โดยเฉพาะนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และยังคงมีอยู่จวบจนปัจจุบัน ดังสะท้อนได้จากผลการสำรวจวรรณกรรมสากลในประเด็นการใช้แนวคิดการกระจายอำนาจของ บูชิตา (2559) ที่ระบุว่า แนวคิดนี้มีการใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศมานาน เพื่อเพิ่มบทบาทและอำนาจของประชาชนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาครัฐมากขึ้น แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งควรมีการศึกษาทบทวนการพัฒนาการกระจายอำนาจทั้งจากบนลงล่าง ล่างขึ้นบน และการผสมผสานหรือบูรณาการ โดยครอบคลุมในทุกระดับ เช่น ระดับชาติ และระดับย่อยรองลงมา ระดับองค์กรภาคประชาสังคม ส่วนการกระจายอำนาจในนโยบายสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติควรศึกษาแบบผสมผสานทั้งในแง่การกระจายอำนาจ ตัวแสดง เกณฑ์การตัดสินใจ แบบหลวมมิติ และการบูรณาการศาสตร์ กระนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจากปัญหาความร่วมมือระหว่างกลุ่มหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อภารกิจที่ได้รับมอบมานั้นมีความคลุมเครือ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดความสำคัญของภารกิจดังกล่าว ดังนั้น แนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว คือ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกัน โดยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับป่าทุ่งบางนกออกได้ยอมรับแก่ผู้วิจัยว่าต้องสร้างโอกาสได้คุยกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการทำงานในภารกิจนี้”

ข้อเสนอที่เป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

จากปัญหาดังกล่าวมาข้างต้นทั้งข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้และนานาพรรณณะจากนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ชี้ให้เห็นว่า แนวทางการแก้ปัญหาที่สำคัญจะเกี่ยวข้องกับประเด็นโครงสร้างอำนาจ นโยบาย กฎหมาย

ที่ควรปรับแก้หรือเพิ่มนโยบายและกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและวิถีชุมชนในแต่ละพื้นที่ ลดความซ้ำซ้อนและซับซ้อนของการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยนโยบายและกฎหมายเหล่านั้นควรสามารถปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนที่ปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยไม่ต้องเคลื่อนไหวเรียกร้องจากชุมชนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นว่ากฎหมายสิทธิชุมชนของญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับจารีตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ปฏิบัติได้จริงโดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งทำให้ประสบผลสำเร็จในการจัดการป่าไม้มาเป็นระยะเวลายาวนาน ถือเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจและรัฐบาลไทยควรนำมาปรับประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ จากผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจำเป็นต้องปรับระบบการทำงานให้มีการประสานและร่วมมือกันอย่างจริงจัง อีกทั้งในด้านวิชาการ ซึ่งถือเป็นอีกภาคส่วนหรือตัวแสดงหนึ่งที่สามารถช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ผ่านกระบวนการศึกษาวิจัยได้ก็ควรมีการทบทวนในประเด็นการกล่าวอ้าง “การมีส่วนร่วม” ของชุมชนเป็นกระบวนการที่เกิดจากมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง หรือจากกรณีศึกษาป่าทุ่งบางกอกที่โจทย์วิจัยมาจากชุมชนจึงเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ เช่นนี้การตั้งโจทย์วิจัยก็สำคัญเช่นกัน นั่นคือ โจทย์วิจัยก็ควรมาจากปัญหาที่แท้จริงของชุมชนและตั้งโจทย์วิจัยร่วมกันระหว่างนักวิจัยและชุมชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงโดยการสร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการทั้งในด้านผู้มีส่วนได้เสีย ความรู้ที่ให้ความสำคัญอย่างรอบด้านทั้งมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติที่จะศึกษา กระบวนการและเครื่องมือที่มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่นำไปสู่การเรียนรู้ทางสังคม อันหมายถึงเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ชุมชน และสังคม อันสะท้อนได้จากกรณีศึกษาป่าทุ่งบางกอกที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ตลอดจนที่ สวรินทร์ (2558) ได้สะท้อนภาพการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและกลุ่มอาสาสมัครในชุมชนที่เข้าร่วมในกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อจัดการป่า

เสม็ดทุ่งบางกอกที่ทำให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสสื่อสาร แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และทำงานร่วมกันในปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดการเรียนรู้ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับต่าง ๆ ซึ่งพบว่า การทำงานระหว่างองค์กรหรือกลุ่มอาสาสมัครมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น มีความเข้าใจในบทบาทซึ่งกันและกัน ลดความขัดแย้งในระดับต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างองค์กรก็จำเป็นต้องมีการพัฒนาต่อไป เนื่องจากการจัดการป่านั้นยังต้องอาศัยพลังความร่วมมือจากทุกฝ่ายมาขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ดังที่ อานันท์ (2544) กล่าวว่า การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ควรผลักภาระให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ควรสนใจแนวคิดที่แฝงอยู่ในความขัดแย้งและให้ความสำคัญกับมุมมองที่หลากหลายของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อแสวงหาทางเลือกที่ทุกฝ่ายยอมรับ

ทำนองเดียวกับ สฤณี (2554) ที่เห็นว่าการบริหารจัดการทรัพยากรนั้นควรให้ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมเสนอข้อคิดเห็น ความต้องการ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยยึดหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาคตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งที่ นิตยา (2557) เสนอแนะนั่น คือ การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยเพื่อเป็นทางเลือกให้ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสพูดคุยซึ่งกันและกัน โดยการจัดพื้นที่แสดงออกแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกันจนนำไปสู่การดำเนินการเป็นกลุ่มองค์กรที่มีผู้รับผิดชอบ ส่วนประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น โกวิท (2550) ได้เสนอแนะว่ารัฐควรต้องจริงจังกับนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพราะที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังไม่ได้จริงจังกับเรื่องนี้มากนัก และควรเร่งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัจจุบันประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรมีวิธีการบริหารจัดการที่หลากหลาย นอกจากนี้ ธีรยุทธ (2547) ก็ยังเคยเสนอไว้ว่า รัฐควรยอมรับในสถาบันของชุมชน

ตลอดจนเชื่อมั่นว่าชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรของชุมชนได้ เชื่อมั่นในพลังประชาสังคมซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีความเป็นชุมชนเดียวกัน มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการเรียนรู้ในการกระทำหรือปฏิบัติร่วมกันที่สามารถนำไปสู่การจัดการทรัพยากรของชุมชนที่มีความเป็นธรรมได้

จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจของรัฐสู่ท้องถิ่น การเสริมพลังชุมชน (Empowerment) และที่สุดแล้วต่างเน้นย้ำถึง “ความร่วมมือ” ที่ทุกฝ่ายพึงตระหนักเพื่อให้เกิดการสื่อสารที่ทำให้ทุกฝ่ายได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน ลดความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจในบทบาทซึ่งกันและกัน สร้างโอกาสให้เกิดการสื่อสารระหว่างกัน ดังที่สะท้อนจากปัญหาสองข้อแรกของกรณีศึกษาป่าทุ่งบางนกออก จนนำไปสู่ทางเลือกการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการป่าในสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน กระนั้น จากกรณีป่าทุ่งบางนกออก ที่มีการหาแนวทางการแก้ปัญหาการดำเนินข้อเสนอของโครงการโดยใช้มาตรา 19 ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่ว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้” จนท้ายที่สุดผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเล็งเห็นว่า หากใช้ช่องทางนี้อาจต้องล่าช้าและมีโอกาสเสี่ยงต่อการไม่ได้ดำเนินการ จึงร่วมกันหาทางออกอื่นที่สามารถดำเนินการได้นั้น บ่งชี้ให้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติในมาตรานี้ยังขึ้นอยู่กับอำนาจส่วนกลาง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังเป็นปัญหาอยู่ ถึงกระนั้นก็ตาม ในปี 2559 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาภาคป่าไม้ที่เป็นการลดปัญหาการปฏิบัติงานได้มากขึ้น โดยการปรับแก้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (4) พ.ศ. 2559 ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 3 ที่เป็นการปรับแก้มาตรา 8 ของฉบับเดิม หรือมาตรา 10 ซึ่งทั้งสองมาตรานี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

ท้องถิ่น สถาบันในชุมชน โดยเฉพาะองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งยังมุ่งเน้นให้สามารถจัดการหรือแก้ปัญหาได้อย่างบูรณาการภายใต้ความร่วมมือของทุกภาคส่วน ดังสะท้อนได้จากกรณีป่าทุ่งบางนกออก ที่เกิดเหตุไฟป่าในปี 2559 มาตรา 10 ที่กำหนดให้มี “คณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด” (ราชกิจจานุเบกษา, 2559) ทำให้การแก้ปัญหาในพื้นที่ป่าทุ่งบางนกออกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการสนับสนุนเครื่องมือที่สามารถระงับเหตุได้อย่างรวดเร็ว ลดการสูญเสียพื้นที่ป่าได้เป็นจำนวนมาก เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฉบับดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวทางการแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ มีทิศทางที่เป็นบวกไม่ว่าจะเป็น แนวโน้มการให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนที่ดี การกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นที่ดี หรือการให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือในการทำงานเชิงบูรณาการที่ดี ล้วนมีทิศทางที่ดีขึ้น นับย่อมหมายถึงทิศทางการปัญหาด้านการจัดการป่าไม้ในประเทศไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น

สรุป

บทความนี้เป็นการสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และกฎหมาย ที่เป็นกีดกันสำคัญที่ทำให้การจัดการป่าไม้ยังคงวนเวียนอยู่กับปัญหาเดิม ๆ มาอย่างต่อเนื่องยาวนานกว่า 5 ทศวรรษ โดยหยิบยกกรณีศึกษาการจัดการป่าทุ่งบางนกออก ซึ่งเป็นป่าเสม็ดผืนใหญ่ที่สุดของจังหวัดสงขลาที่มีสถานภาพป่าสงวนแห่งชาติ ขณะเดียวกันก็มีการจัดสรรพื้นที่ป่าให้เป็นป่าชุมชนของแต่ละหมู่บ้านที่มีอาณาเขตติดป่า ทั้งนี้ ผลการศึกษาจากการสร้างความร่วมมือในการจัดการป่าร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อหารูปแบบการจัดการป่าที่ทุกฝ่ายนั้นสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และกฎหมายหลายประการ ดังกล่าวมาแล้วนั้น เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่า トラบไต่ที่ประเทศไทยยังมีปัญหาดังกล่าวอยู่ ก็ย่อมทำให้ การจัดการปัญหาภาคป่าไม้ หรือทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ ดังที่หลายฝ่ายต่างพยายามเสนอแนะแนวทางต่าง ๆ ที่จำเป็นทั้งในด้านโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และ

กฎหมาย และแนวทางการสร้างความร่วมมือของทุกฝ่าย เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนา รูปแบบการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเป็นรูปธรรมและลดความซับซ้อนยุ่งยากในการดำเนินการ กระนั้น จากความพยายามปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ซึ่งได้ดำเนินการไปบางส่วนแล้วนั้นถือว่าเป็นสัญญาณที่ดีในการแก้ปัญหาการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้ของประเทศ ไทย

เอกสารอ้างอิง

การกีฬาแห่งประเทศไทย. 2550. มาตรฐานสนามแข่งขัน และอุปกรณ์กีฬา ฟุตบอล. (ระบบออนไลน์). แหล่งข้อมูล: <http://sports.buu.ac.th/upload/file/upload299132a6812251114554a05c447b514e.pdf> (14 กันยายน 2558).

กฤษฎา บุญชัย. 2554. ป่าชุมชนกับทิศทางการปฏิรูป โครงสร้างสังคมที่ยั่งยืนและเป็นธรรม. หน้า 22-35. ใน: ระเบียบ และกฤษฎา บุญชัย (บก.) เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ “ป่าชุมชนไทยเพื่อการปฏิรูปที่เป็นธรรมและยั่งยืนภายใต้การเปลี่ยนแปลง”. เครือข่ายป่าชุมชน แผนงานประเทศไทยและศูนย์ฝึกอบรม วนศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก, กรุงเทพฯ.

โกวิท พวงงาม. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. วิญญูชน, กรุงเทพฯ. 467 หน้า.

กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2559. ป่าสงวนแห่งชาติ. (ระบบออนไลน์). แหล่งข้อมูล: http://forestinfo.forest.go.th/Content/file/manualanddoc/03_117.pdf (14 ธันวาคม 2559).

โดมอนต์, จาเร็ด. 2552. ล่มสลาย Collapse ไชปริศนา ความล้มจมของสังคมและอารยธรรม. แปลโดย อรวรรณ คูเจริญ นาวายุทธ. ออฟเซ็ท ครี เอชั่น, กรุงเทพฯ. 797 หน้า.

ชล บุนนาค. 2554. แนวคิดว่าด้วยการจัดการทรัพยากร ร่วม: ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวคิด ในประเทศไทย. (ระบบออนไลน์). แหล่งข้อมูล: <http://www.fringier.org/wp-content/writings/mini-ostrom.pdf> (20 สิงหาคม 2559).
ถวิลวดี บุรีกุล และสตีล ธนานิธิโชติ. 2557. กว่าจะเป็น พลเมือง. หน้า 365-395. ใน: ถวิลวดี บุรีกุล และสตีล ธนานิธิโชติ (บก.) แนวทางการ ปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญกลางแปล. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ.

ธีรยุทธ บุญมี. 2547. ประชาสังคม. สายธาร, กรุงเทพฯ. 239 หน้า.

นิตยา โพธิ์นอก. 2557. สิทธิชุมชน: ช่องว่างระหว่าง กฎหมายและความเป็นจริง. หน้า 433-464. ใน: ถวิลวดี บุรีกุล และสตีล ธนานิธิโชติ (บก.) แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนา ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญกลางแปล. สถาบัน พระปกเกล้า, กรุงเทพฯ.

. 2559. การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวกับสิทธิ ชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2557. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 14(1): 131-154.

บุษิตา สังข์แก้ว. 2559. บทสำรวจวรรณกรรมสากลเพื่อ การคิดทบทวน: การพัฒนาการกระจายอำนาจ และนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต. 4(1): 1-17.

บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์. 2553. ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน- ป่า: แง่มุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและ นโยบายรัฐ. หน้า 15-33. ใน: การสัมมนา วิชาการประจำปี 2553 เรื่อง “การลดความ เหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ”. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพฯ.

- ราชกิจจานุเบกษา. 2559. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559. (ระบบออนไลน์). แหล่งข้อมูล: http://forestinfo.forest.go.th/Content/file/forest_low/forest-law2559.pdf (23 มกราคม 2560).
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2555. จุดอ่อนของงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 10(2): 99-134.
- วุฒิชัย ต้นไชย. 2545. ระบบและกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย: บทสรุปจากการสัมมนา. หน้า 97-103. ใน: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (กองบก.). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ.
- สมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง. 2545. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น คำถามที่ถึงเวลาต้องถาม. หน้า 305-316. ใน: วิทยาพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (กองบก.). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ.
- สฤณี อาชวานันทกุล. 2552. HOT ROUND & CROWDED ล่องคลื่นโลกาภิวัตน์ 2. openbooks, กรุงเทพฯ. 190 หน้า.
- กรมป่าไม้. 2554. การถ่ายโอนภารกิจควบคุมไฟป่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.). (ระบบออนไลน์). แหล่งข้อมูล: <http://www.forest.go.th/wildfire/images/stories/file/Scan8793.pdf> (7 กันยายน 2558).
- สวรินทร์ เบ็ญเต็มอะหลี. 2558. การสร้างแบบจำลองความร่วมมือในการจัดการป่าเสม็ดในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาอย่างยั่งยืน. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา. 933 หน้า.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2542. พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (ระบบออนไลน์). แหล่งข้อมูล: <http://chm-thai.onep.go.th/chm/city/document/law/พรบ.กระจายอำนาจ2542.pdf> (7 กันยายน 2558).
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2556. แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2593. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ. 123 หน้า.
- ไสว บุญมา และนภาพร ลิมภ์ปิยากร. 2551. ธาตุ 4 พิโรชมนุษย์จะอยู่อย่างไร เมื่อ ดิน น้ำ ลม ไฟ โกรธเกรี้ยว. มติชน, กรุงเทพฯ. 303 หน้า.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. 2544. มิติทางสังคมของเงื่อนไขและปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย. หน้า 337-355. ใน: ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (บก.). ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. สายธาร, กรุงเทพฯ.
- Bureekul, T. 2000. Public Participation in Environmental Management in Thailand. King Prajadhipok's Institute, Nonthaburi. 67 p.
- Goto, K. 2007. Irai Forest Have Sustained the Livelihood and Autonomy of Villagers: Experience of Commons in Ishimushiro Hamlet in Northeastern Japan., Edited, Annotated, and with Introduction by Motoko Shimagami. A frasian Centre for Peach and Development Studies Ryukoku University, Shiga.
- Hayashi, T. 2008. Roman law studies and the civil code in modern Japan- system, ownership, and co- ownership. Osaka University. Law Review. 55(15): 15-26.

-
- Jentoft, S. 2006. Beyond fisheries management: The Phronetic dimension. *Marine Policy*. 30: 671-680.
- Kujima, Y, T. Sakurai, and K. Tsuka. 2000. Collective versus individualized management of community forests in Postwar Japan. *Economic Development and Cultural Change*. 18(4): 867-886.
- Kumagai, K. 1973. On the Formation of a Customary Law on ALLMENDE in Japan (IRIAI). *Osaka University Law Review*. 20. (Online). Available: <http://ir.library.osaka-u.ac.jp/dspace/> (September 11, 2015).
- Informatics Research Center for Natural Resource and Environment, Prince of Songkhla University. 2010. *Informatics of Natural Resource and Environment in Songkhla Lake Basin, Songkhla*. 96 p.
- Shimada, D. 2007. The changes and challenges of traditional commons in current Japan: A case study on Iriai forests in Yamaguni District, Kyoto-City. 63rd Congress for the International Institute of Public Finance Aug 2007. (Online). Available: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIPF63&paper_id=94 (September 15, 2015).
- _____. 2014. External impacts on traditional commons and present-day changes: a case study of iriai forests in Yamaguni district, Kyoto, Japan. *International Journal of the Commons*. 8(1): 207-235.
- Yamashita, U., K. Balooni and M.O. Inuoi. 2009. Effect of instituting " Authorized Neighborhood Associations" on Communal (Iriai) Forest Ownership in Japan. *Society and Natural Resources*. 22(5): 464-473.
-

Power Structure, Policy and Law obstructing Thailand Forest Management: A Case Study of Thung Bang Nok Ohk Forest in the Lower Songkla Lake basin

Sawarin Bendem-Ahlee^{1/}

^{1/} 43 Village No. 4 Khlong-U-Taphao Subdistrict, Hat Yai District, Songkla 90110, Thailand

sw_rinda@hotmail.com

(Received: 6 September 2016; Accepted: 16 December 2017)

Abstract: This article aims to reflect problems with power structure, policy and law that are obstacles to forest management, and to propose solutions suggested based on various viewpoints. Problems found in a case study of forest management of Thung Bang Nok Ohk forest in Khuan So subdistrict, Khuan Niang district, Songkla Province using Companion Modelling Approach (ComMod). The stakeholders include the community, the state, and outside organizations such as those affiliated with the Royal Forest Department (overseeing forest fires and community management), local administration organizations, schools, and universities. A number of approximately 200 informants and participants were involved in the following three main work processes: 1) investigation of the Melaleuca forest community and the relationship between community and the forest using both qualitative and quantitative research methods, as well as surveys; 2) joint operation in thinking and deciding to find out a management model acceptable to all parties using the role playing game (RPG) tool twice and three workshops; and 3) implementation according to the suggestions leading to concrete practices and upgrading them to local policies through eight operations. The data obtained from research result and related literature review are analyzed. These problems have existed in Thai society for more than five decades. Now, even though public participation and community rights tend to be improved, in terms of law and decentralization of power in natural resource management, the problems remain basically the same. Nevertheless, solutions to the problems proposed are building cooperation among stakeholders, community empowerment; establishing community management institutions; enacting law governing community rights corresponding with the actual situation; greater decentralization to local administrative organizations; accelerating people participation in administration of local administrative organizations; and improving power structure to eliminate overlapping responsibilities of related organizations.

Keywords: Power structure, policy and law, forest management, Thung Bang Nok Ohk forest, Songkla lake basin

บทคัดย่อ: บทความนี้เป็นการสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างอำนาจ นโยบาย และกฎหมาย ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการป่าของประเทศไทย และเสนอทางเลือกการแก้ปัญหาจากนานาพรรณณะ โดยใช้สภาพปัญหาจากกรณีศึกษาการจัดการป่าร่วมกันในพื้นที่ป่าทุ่งบางนกออก ตำบลควนโส อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงปฏิบัติการที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียเพื่อหารูปแบบการจัดการที่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยใช้แนวทางของแบบจำลองเหมือนเพื่อนคู่คิด โดยมีผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากชุมชน รัฐ และหน่วยงานภายนอก เช่น หน่วยงานของกรมป่าไม้ (ด้านไฟป่า การจัดการป่าชุมชน) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงเรียน และมหาวิทยาลัย เป็นผู้ให้ข้อมูลและผู้เข้าร่วมกระบวนการประมาณ 200 คน มีการทำงาน 3 กระบวนการหลัก คือ 1) การศึกษาชุมชน ป่าเสม็ด และความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและป่า โดยใช้ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณ และการสำรวจ 2) การปฏิบัติการร่วมคิดและตัดสินใจ เพื่อหารูปแบบการจัดการที่ทุกฝ่ายยอมรับ โดยใช้เครื่องมือเกมบทบาทสมมติ 2 รอบ และการประชุมปฏิบัติการ 3 ครั้ง และ 3) การปฏิบัติกรนำข้อเสนอไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและยกระดับนโยบายท้องถิ่นซึ่งใช้การปฏิบัติการ 8 ครั้ง ทั้งนี้ ข้อมูลจากกระบวนการต่าง ๆ จะนำมาสู่การวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ปัญหานี้มีอยู่ในสังคมไทยมานานกว่า 5 ทศวรรษ และแม้ว่าปัจจุบันการมีส่วนร่วมและสิทธิชุมชนมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ในแง่กฎหมายและการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยแนวทางแก้ปัญหา คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย การเสริมพลังชุมชน การจัดตั้งสถาบันการจัดการระดับชุมชน และการผลักดันกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ตลอดจนรัฐต้องจริงจังกับนโยบายการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และเร่งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น รวมถึงปรับโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ซ้ำซ้อน

คำสำคัญ: โครงสร้างอำนาจ นโยบายและกฎหมาย การจัดการป่า ป่าทุ่งบางนกออก กลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา

Introduction

In the past, Thailand has managed its forest, mangrove, agricultural land and water resources with three basic characteristics; 1) the state is the manager, for example the establishment of national parks to conserve forests and forest resources, by separating people from the forests, 2) the state gives concessions to the private sector to use and take care of the resources, and 3) the users of the resources establish the rules of use and management of resources by the communities, such as the example of community forestry that is seen in many places. Regardless of location,

the first two types of management are well known in society to lack efficiency, and in fact result in more forest degradation. The third type of management is efficient in terms of good management outcomes because the communities are the main actor in management operations. Yet this type of management has not been recognized seriously by the state, and communities must continue activities to assert the rights to take care of the resources in the community. This also causes conflict between government officers and communities, which has continued for a long time (Bunnag, 2011). The first type of management policies, have

seen the establishment of conservation forests all over the country over the past five decades, under the auspices of the National Protected Forest Act of 1964. Since the promulgation of this act, 1,221 protected forest areas have been set up (Royal Forest Department Ministry of Natural Resources, 2016). Many laws have been enacted to control or limit villagers' rights of use, including the National Parks Act 1961, Protected Forest Act 1964, Wildlife Protection Act, The Plantation Act, and many others. However, there is still no law to recognize community rights that considers the situation of the communities themselves, which have differences in culture, tradition and beliefs. Additionally, these policies of control have brought about changes in state management of forests as the state experiences different situations, such as assertion of community rights, as a form of people's struggle for rights to manage their natural resources and environments directly. The state itself is trying to control forests while opening up some areas for community participation, which ensues in a struggle to define concepts of forest management between communities and the state. 'Community Forestry' is an example of this struggle; it was born as an idea of civil society, but was captured and redefined by the state as a form of management where the state is in control and communities only participate in conservation activities in the community. Added to these impacts is the growing pressure of

global climate change, which is forcing the government to revise its forest management policies to focus more on participation, as seen for example in the National Master Plan for Climate Change 2012-2050. This plan outlines policies for innovations that enable participation of local communities through the principles of forest regeneration together with people's livelihoods (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2013). In addition, sustainable management of natural resources and environment has been established as a strategy in the 11th Socio-Economic Development Plan 2012-2016 (2011). In any case, the implementation of these policies remains a challenge for both the state and communities to cooperate and develop management processes to achieve these objectives in the future.

This article presents some research findings from the Integrated and Collaborative Modelling for Sustainable Management of Melaleuca Forest in Songkla Lake Basin. This is an action research project focusing on the Thung Bang Nok Ohk forest located in Khuan So subdistrict, Khuan Niang district, Songkla province. The objective is to build cooperation between stakeholders in order to find a forest management model that is acceptable to all. The result was to create a forest management model for the Thung Bang Nok Ohk Melaleuca forest that is acceptable to all parties and push for a project with concrete implementation. The

research shine light on the problems of power structure, policy and law that are obstacles to joint management of forests. Stakeholders all participate in processes making their own efforts to find different solutions in order to arrive at concrete management (Bendem-ahlee, 2015). The researcher believes that the problems that arose in this case study are general problems found in many places, and are fundamental problems of the forest management sector in Thailand. Thus, this research highlights problems and obstacles to processes to build cooperation in joint forest management between stakeholders. These issues were analyzed together with other related research findings to identify examples of problems that exist in actual local implementation. The various views in previous discussions and recommendation from the many researchers that have addressed these issues are brought to bear on the current research as well, with hopes that these will be useful in policy development that will facilitate joint management of forests, and help to reduce the steps and confusion in management.

Structural and policy problems and obstacles that affect joint forest management

Bendem-ahlee (2015) examined the results of building collaboration between stakeholders within a research process. This was an action research project that drew its research

question from the community. By examining the processes of building collaboration between stakeholders. The research hoped to find a model for the management of Melaleuca forest of the community, the largest forest in Songkla province (Figure 1), which would be acceptable to all sides. The research used a Companion Modeling Approach, with stakeholders from the community, state and external organizations, such as the Department of Forestry Agencies (forest fire control and community forestry management), local government, schools and universities providing information. Approximately 200 people participated in the research process, which consisted of three main processes: 1) Research on the community, Melaleuca forest, and the relationship between the community and the forest. Qualitative, quantitative and survey methods were used; 2) Joint thinking and decision making to find a model that was acceptable to all, using two rounds of role playing games and three action meetings; and 3) Adoption of recommendations within concrete actions and raising these to the level of local policy through eight actions. The data from these processes was analyzed in conjunction with synthesis of secondary information related to the research question.



Figure 1 Thung Bang Nok Ohk forest in Southern Thailand.

Source: Informatics Research Center for Natural Resource and Environment, Prince of Songkla University (2010);
Google Earth (2006)

In addition to creating a model for forest management that is acceptable to all, it was possible to push forward recommendations for concrete implementation in terms of economics, society and environment – for example, solutions to forest ecology problems, solutions to forest fire problems that include digging out existing fire break trenches in the forest and digging trenches encircling the forest, one subdistrict one local species post-plantation tree planting projects, and others. From the economic side, forest honey prototype products were developed, and have now achieved OTOP status and generate income for people in the community who utilize the forest. Local policy interventions include the establishment of a “ Khuan So Communities Love the Melaleuca Forest and the Environment Day” , held each year on 5 June, on the occasion of World Environment Day. The processes also created social learning that catalyzed changes at the levels of individual, community and society. Sustained monitoring of the situation has shown that these activities are still being implemented.

An additional effect was promoting knowledge to raise awareness of the need to care for the forest among the local community and in society more broadly. The researcher has summarized this information in a book called *Sawasdee Khuan So: Settakit, Sangkhom lae Singwaetlorm (Hello Khuan So: Economy, Society and Environment)* and *Pa Thung Bang Nok Ohk: Khwam Laklai thang Chiwaphan lae Kan Chai Prayot khong Chumchon, Kan Samruat Pramern Sakkayapap Pa lae Karbon khong Pa Samet (Pa Thung Bang Nok Ohk: Biodiversity and Community Utilization, Assessment of Forest Capacity and Carbon of Melaleuca Forest)*. These were a new package of information for the community, particularly the potential for Melaleuca forests to be carbon sinks, and was also new information on forests had not received attention as a research topic in Thailand. Learning games about Melaleuca forests were also created, for both children and adults. All of these information products were handed over to the school in the community for use in education, as well as being placed in the

libraries of university libraries around the country

(Figures 2-6).



Figure 2 – 6 Products from this research such as wild honey product, games for learning Samet forest, books for learning and teaching in community schools

In this report, the researcher would like to introduce the problems concerning power structures, policies and laws that are obstacles to forest management in Thailand. These problems are relevant and interesting in many different places. From a technical point of view, it can be emphasized that even as eight decades have passed since the transformation to democracy, these problems still exist in the natural resource management systems of Thailand. The research on Thung Bang Nok Ohk raised many relevant issues: 1) Conflicts between local government and community leaders/people have appeared or not appeared because of state forest management in the past; 2) communication problems between organizations that are so inefficient that they cannot coordinate among themselves; 3) problems of community rights and participation in forest issues, as well as legal recognition of these rights; 4) establishment of systems that overlap in responsibilities and duties between different agencies. The president of the Songkla government has reflected these problems

regarding overlap in budgeting for management of natural resources and environment between the provincial authorities and other agencies. The provincial authorities do not have direct responsibility, so if budget is allocated for projects such as the project to establish a forest observation station, there may be impact on the monitoring of budget use from the Office of Budget Monitoring; 5) problems of overlap in work design among government agencies that do not facilitate work in emergency or urgent situations. This research showed how forest fire control volunteer groups had difficulty in accessing local government budget for their firefighting work. The local government has recognized their lack of preparedness in many issues where responsibility has been transferred down to them; 6) problems of lack of preparedness in the local governments to take on new responsibilities that are being devolved to them; 7) government agencies and local community organizations involved in forest related work lack coordination. The local government lack preparedness in many areas

and does not coordinate with other agencies, creating obstacles to local efforts to control forest fires; 8) the structure of state legal mechanisms and policies related to natural resource management of Thailand still create difficulty and confusion, and caused the stakeholders that participated in this research to try to avoid control. Making various recommendations, the work was able to go on in a concrete and timely way, and it was clear that all of the issues were related to each other and affected the efficiency of natural resource management work, especially forest fire control in Thung Bang Nok Ohk. When the power structures and policies for forest management are analyzed in the context of these problems, together with the ideas and recommendations of many researchers that have looked at these issues, we get a clear understanding of two main factors underpinning the issues: 1) power structures, policy, law and participation in natural resources managements, and 2) decentralization of natural resources management to local governments.

Power structures, policies, laws and public participation in natural resource management in Thailand

The status and trends of the problems of participation and community rights, as introduced above, are influenced by centralized forest management of the state. Policy and law

making concerning natural resource management, as well unjust management practices, have caused impacts in both loss of forest and conflict between the state and communities. So even though the government has had policies to promote community participation or enact laws for community rights set out in the constitution since 1997, both sets of issues remain ambiguous and have problems in their implementation. For example, community rights are not set out clearly in the forestry law, as they are in Japan, where the customary *iriai-ken* rights were integrated clearly into civil law. If there is a dispute, the courts must respect the customary rights of *iriai-ken*. These rights are enshrined in the civil legal code section 263 and 294. Even though many villages have adjusted their traditional practices to be in line with the contemporary situation (economy, society, modern forest laws or newcomers) such as Yamakuni district in Kyoto, some others have continued to maintain the customary institutions because of strong leadership in the community, such as Ishimushiro, located in the northeast of Japan (Kumagai, 1973; Kujima *et al.*, 2000; Goto, 2007; Hayashi, 2008; Shimada, 2007; Yamashita *et al.*, 2009; Shimada, 2014).

However, this situation in Japanese should not be surprising at all, because “Japan is one of the countries that has been successful in solving the problem of forest destruction, in addition to the highlands of Guinea (Tikopia) and Tonga. These countries have developed forest

management practices that are efficient and continue to be implemented until the present” (Bunma and Limpiyakorn, 2008; Daimond, 2009).

Thailand still does not have laws directly guaranteeing community rights, and there are problems with implementation as well. The term ‘community rights’ is not well understood by the people, as shown by the research of Bendem-ahlee (2015) on the case study of Thung Bang Nok Ohk forest. This research mentions that the idea of community rights was not understood by most local people. However, when an explanation is given, they are able to understand and are often assisted by examples that are related to discussion of the forest or other resources that they currently utilize and should have rights over. These findings should that the status of community rights within the constitutions of Thailand and Japan is quite different. It is clear that Japan uses the names or terms referring to their traditions in the communities, which are known and understood by the local people. These are brought into the civil law as rights of *iriai-ken*, *sui-ken* (water use rights) and *onsen-ken* (hot springs use rights) (Hayashi, 2008). These facts are part of the reason that Japan has been able to achieve success in the management of its natural resources, as mentioned above. It also shows that community rights are one important tool that can drive the participation of local people. To put it differently, we can say that participation is connected to community rights,

and therefore community rights cannot be overlooked. When we return to consider the promotion of participation in Thailand, we see that the problems continue to this day. People still doubt the term ‘participation’. Nikrowattanayingyong (2002) posed the question “Where did the ideology disappear to?”, saying that promotion of local public participation in local natural resources management, is not just a matter of defining people’s rights and responsibilities in the constitution, but rather must create an ideology that supports participatory management because ideology is also an important factor that binds society together.

In any case, the situation of participation over the past 80 years, during the period 1931-2014, has gotten better, and community rights have gotten more attention from the state. Laws covering community rights have been moved forward, with an increase in the role of community organizations that give people more channels for making claims and making their voice heard. These have made things more in line with community rights. The progress still lacks clarity, and faces problems from things that do not facilitate implementation. These include the legal framework and policy process, which do not facilitate public participation, problems in using the tools of participation, problems of political culture and preparedness of the people, as well as preparedness of the government, of which

most is used to waiting for orders from their administrative superiors and does not feel the obligation to listen to the opinions of local people and stakeholders. Moreover, they are used to using administrative budgets. One must also speak of the lack of indicators for public participation, in addition to the conflicts that arise from misunderstanding between the state and the people within the processes of natural resources management. Thus, Thailand should change its approach to natural resources management to make communities more of a foundation (Bureekul, 2000; Getsuwan, 2012; Bureekul and Thananithichot, 2014; Photinork, 2016).

Conflicts in the structure of institutions, policies and laws are problems that are highlighted in the case study of Thung Bang Nok Ohk forest, yet these are issues that have been discussed for a long time. Research by Kanchanapan (2001) stated that conflicts in the institutional, policy and legal structures, conflicts in knowledge systems and understanding about rights and power are cause of the problems with public participation in Thailand. Similarly, Bantun (2010) observed that there should be more effort to move forward with a draft law on community rights that is neutral, and can provide a foundation for natural resource management. Implementation can then help solve conflicts between local communities, private sector development interests and state agencies. This will also reduce problem of the

need to revise various legal acts that are not in accordance with the constitution, of which there are more than 50, as shown in the research of Photinork (2014). This work stated that of the group of laws regarding natural resources management, most do not define the roles or rights of communities in resource management, even though the resources are located in the communities themselves. Similar observations were made by Bunchai (2011), which points out the efforts to find an approach to joint forest management between the state and communities in conservation forest areas through a participatory management project (JoMPA: joint management of protected area) between 2004-2008. The effects of this project still have not reached the level of policy review which would let the laws recognize local community rights in protected areas, according to the 5th National Socio-Economic Development Plan (2012-2016). Additionally, Achawanantakul (2009) stated that the structural problems of Thai society are important obstacles to sustainable development in the country, because the legal framework is out of date and not able to keep up with the development of global concepts of sustainability. There are also problems of lack of transparency and distortion in the assessment of environmental impacts.

From these problems, we can see that if the government does not move to deal with the issues of community rights and continues

with policies that are not able to solve the problem of forest destruction, in the future Thailand will meet with the same fate as many other communities and societies that collapsed, as discussed in Bunma and Limpiyakorn (2008) and Diamond (2009). By this, we mean the decline of society resulting from the destruction of the natural resource base that supports many aspects of life. Examples give include the Maya, the Norse in Greenland, Easter Island, Pitcairn Island and Anasi, which were all societies that were not able to solve the environmental problems that they themselves had created. The inability to solve the problems of forest destruction, or to create a way of managing the forests, was crucial in this decline. Another cause of collapse was natural resource management that did not consider the connections of those resources to land, water, air and fire (energy). These stories of societal collapse are thought provoking, and invite us to ask the question, 'Is there a chance that we are heading in the same direction?' In fact, data concerning the state of the forest in 2015 shows that forests in Thailand are in decline; every hour, 26 football fields worth of forest is lost. If we use the standard size of a football field (105x68 m) to calculate (Department of Public Works) the area of loss, the total is approximately 185,640 square meters per hour. At this rate, the forest of Thailand will completely disappear in 100 years. Thus, all parties should think about whether we might arrive at the point of collapse, or ask 'Are

we going to adopt a good social model that is successful in managing the forests of Thailand?' Or, should we review the interesting questions about confusion in social perspectives posed by (Jentoft, 2006). He asked 'Where are we going? 2) Is this desirable? 3) Who benefits and who is losing out? 4) Which mechanisms of power make us stay on course? 5) What should be done if we are on the wrong track?' Of these, the researcher believes that the most important question for Thailand is the fifth question - 'What should be done if we are on the wrong track?'. That is to say, when government has followed the wrong policy path, the question becomes 'What should be done from here?'. This means we must consider this; even though natural resource management policies have started to improve, as shown by the trend that participation and community rights have begun to improve, still we see that there are many problems in implementation. From the question we have just posed, it is clear that this is not a problem that should be considered by a single person or entity. Rather, we must ask many different people, parties, and entities, including local people living among the resources. Working under the principle of collaboration, those involved, and especially the state, should reconsider the lessons learned in the past, and look to the future for policies that are truly and genuinely trying to solve the natural resource management problems we face, in particular

the problem of forest destruction that has persisted for so long.

Decentralization of power to local governments and the case study of Thung Bang Nok Ohk forest

The government has a policy for decentralizing power to the local governments, as defined by the Decentralization to Local Government Planning and Process Act 1999 (Office of the Council of State, 1999). Local government refers to Provincial Administrative Organizations, Municipalities, district Administrative Organizations, Bangkok Capital, Pattaya District and other local government agencies established by law. According to Section 16(24) of this decree, district administrative organizations have authority and responsibility for management, protection and utilization of forest, land and natural resources. In Section 17(5) it is established that the provincial administrative organization is responsible for management, oversight and protection of forests, land, natural resources and environment. However, the authority and responsibilities established in this decree conflict with the National Protected Area Act and other related laws. In other words, work in this field gets stuck at many levels, creating the difficulties and confusion mentioned above, to the point that some of these responsibilities are not carried out. Indeed, we can see that forest

management is still centralized in the state, because only the responsibility for controlling forest fires has been decentralized in a collaborative format, where state agencies and local government work together. The Department of Forestry has issued a Ministerial Decree giving official status to local government staff according to the National Protected Forest Act of 1964 or the Forestry Act of 1941 (Forest Fire Control Authority, Forest Fire Control Promotion Office 2011).

The general situation of decentralization issues has been summarized by Tanchai (2002), identifying three factors influencing the system and process of decentralization in Thailand; 1) concepts, such as lack of clarity regarding roles and conditions that should be changed at the local level of the government management system, 2) process, such as problems of transferring human and budgetary resources, and 3) actors involved, including political actors such as local government administration, who are not prepared to carry out good administration and management practices of transparency and accountability. In addition, there are problems of low public participation, lack of interest and lack of information about decentralization, as well as the government sector that does not fully place its trust in the changes that will result from decentralization.

Puang-ngam (2007) also explains that the transfer of responsibilities and duties to local government authorities has been limited

and clustered around duties concerning basic operations and livelihood promotion, but is not in line with the realities of budget, staffing, capacity and materials. Moreover, transfer of responsibilities requires close collaboration with the people that are doing the transferring. In reality, however, it is observed that while responsibilities are transferred, often the materials and equipment, capacity and basic information required to make a successful transfer, are not transferred in a systematic and organized manner. These influence the ability to carry out these responsibilities. Here we see how the lack of integration between the decentralization plans and the directions that government administrative reform are taking. The result is the observed redundancies and competitions between local government administrative organizations and various government agencies. And it is expected that these will continue, because as mentioned above, Thailand has not yet been able to navigate through the policy challenges of decentralization, participation, community rights and various other legal matters relating to natural resource management. These problems are all intimately interrelated – now they are tangled, and need to be straightened out through collaboration with all interested parties. Only through genuine learning, creation of understanding and collaboration, will it be possible to achieve success.

Thung Bang Nok Ohk falls within the remit of both the Protected Areas Act 1964 and also more recent community forestry policies to promote the participation of the people. When we analyse the above problems in the context of this case study, we find that the Department of Forestry transferred only the responsibility for controlling forest fire, in which the model of working required the local government administration to work together with state forestry agencies. That is, they were required to collaborate, but the mechanisms for collaboration were not yet well established. The Khuan So local government, which received the transfer of responsibility, itself was not prepared with regards to many aspects of the work, including staffing. Even though the authorities to promote the control of forest fires took steps to set up a network of informed volunteers in the community, allocating necessary budget and materials, conducting training and providing guidelines for implementation, when it came down to actual work, each went their own way. The failure in collaboration results from the fact that the Department of Forestry and the local government still do not have good coordination. The forest fire control volunteers, who were set up by the Department of Forestry, were not able to coordinate with the local government. These factors all prevent the type of decentralization outcomes envisioned by the Decree, and emphasize the problems of policy implementation in the environment and natural

resources management sector. Conflicts between policy and law remain, as is particularly evident in the decentralization issues discussed here. The international literature on decentralization reflects this issue as well. Sungkaew (2016) states that the idea of decentralization has been used for a long time as a way to increase the role, power and participation of people in state-led activities, but has not been successful in implementation. The experience with decentralization should be reviewed from both top-down and bottom-up perspectives, as well as mixed or integrated perspectives, covering all levels from the national down to civil society organizations. Decentralization policy in the natural resources sector should be reviewed with mixed research including perspectives on distribution of authority, actors, and principles of integrated and inclusive decision making. The researcher believes that these problems of collaboration create ambiguity in the role of local government administration in the responsibilities that are being decentralized, and results in the local government administration losing interest in those responsibilities. Thus the solution is to create more opportunities to speak to each other to achieve greater clarity in carrying out their responsibilities, which is a message that all of the concerned stakeholders in the Thung Bang Nok Ohk case study accepted in discussion with the researcher.

Recommendation of options for solving the problems of natural resources management

The above research findings and the words of many other specialists show that the important points involve power structures, policies and laws. These needs to be revised, or supplemented with other policies and laws, to bring them into line with the current situation and community reality in each locality, as well as to reduce redundancy and confusion in the making of policy and laws. There is also a need for agencies responsible for natural resource management. These laws and policies should hold the capacity to be implemented in real practice. Of particular importance is the recognition of community rights that can be implemented in concrete ways, without the need for the communities themselves to demand those rights, as is the situation today. Japan's laws on community rights that recognize local traditional practices and institutions of the communities, can be implemented with the enabling legal tools. This leads to the successful management of forests in the long run. This is an interesting case study, and the government of Thailand should apply these principles in Thailand in an appropriate way. Moreover, the research also points out how long agencies that are responsible for these issues must adjust their practices to achieve meaningful coordination and collaboration. We also find that technical

specialists are important actors that can assist in the solution of these problems. Through this research, there should be ongoing review of the 'participation' issue of communities. This is a process that is born of true participation of the community, or as with the research focus originating in the Thung Bang Nok Ohk forest problems and facilitated the building of collaborations. Here, the definition of the research questions is important. The research question should come from the communities or stakeholders, especially considering that action research aims to bring about actual change through building integrated collaboration involving stakeholders, knowledge that encompasses many aspects of social view, economy and the ecosystems of the natural resources. Many different processes and tools are brought to bear on the social learning processes that lead to real changes. These changes occur within individuals, communities and society at large, as shown in the research on Thung Bang Nok Ohk forest introduced here. Bendem-ahlee (2015) also shows how organizations and volunteer groups can work together in communities that are participating in activities to build cooperation. In the resulting forest management, each part had a chance to communicate, exchange and learn together – think together, decide together and work together to implement. The various changes that occurred at different levels brought about learning, and we find that work by organizations

or volunteer groups experienced a development of collaboration among themselves. Moreover, they developed understanding of each other's roles, and reduced conflicts at different levels. In any case, cooperation between organizations must continue to be developed because forest management depends upon the energy of all parties working together consistently. Kanchanapan (2001) stated that environmental and natural resource management should not be pushed upon any specific individual, but rather should be interested in the ideas that are involved in the conflict and give importance to the different perspectives of stakeholders, in order to find solutions that are acceptable to all.

Achawanantakul (2009), in the same vein, saw that resource management should give a chance for all stakeholders to offer ideas, needs and participate in management, based on the principles of justice and equality that are enshrined in the rights given by the constitution. In other words, Photinork (2014) proposed that democratic processes are an option for giving opportunities for stakeholders to discuss with each other, by providing fora to express themselves, exchange experiences and work together. This type of forum can be an important tool to create mutual acceptance and eventually lead to the ability to work together as a group with someone responsible for that work. With regards to decentralization, Puang-ngam (2007) recommended that the state should take more

seriously its policies to decentralize power to local governments, because it has been shown that in the past the state has not taken these policies seriously. Moreover, the state should move forward with increasing public participation in local governance, because presently people have only low participation in the work of local government administration. At the same time, local government administration should have diverse management practices. Bunmee (2004) have proposed that the state should accept community institutions, and believe in the capacity of communities to manage their resources. Furthermore, they should believe in the power of civil society, which is a group of people that have a shared sense of community, shared targets and objectives, share in learning by doing. All of these can be integrated into just natural resource management at the community level.

The various recommendations introduced here all give importance to the participation of the people, decentralization of state power, and empowerment of the communities. Finally, they emphasize 'collaboration', where all sides rely on each other to create communication that enables all sides to exchange and learn together, to create understanding among each other, to reduce conflict or misunderstandings, and to create opportunities for more continued communication. Starting from the first two questions from the Thung Bang Nok Ohk case

study, and continuing all the way to the identification of options for management that are agreeable to all sides, it is essential that all sides are able to cooperate in forest management even as the situation experiences continuous change. The Thung Bang Nok Ohk case study searched for approaches to solving problems with the implementation of recommendations of the project using Section 19 of the Decree on National Protected Areas 1964, stating 'For benefits in control, oversight, maintenance and protection of National Protected Areas, the Director General has the authority to make written orders to official staff or officials of the Department of Forestry to carry out some action within the area of a National Protected Area'. In the end, stakeholders see that if they use this channel they might not be in time, and experience the risk that they might not be able to implement an option that they might be able to bring about. It also shows that the Decree on National Protected Areas is still dependent upon centralized authority. Decentralization to local levels remains a problem. Despite that, in 2016 the government gave attention to the solution of forest problems, which was able to contribute to the reduction of implementation problems. The Decree on National Protected Areas 1964 (4) was revised in 2016 in many sections – for example, Section 3, which is a revision of the old Section 8, or Section 10. Both sections give importance to participation of local communities, community institutions, and especially local governments.

The aim is to enable integrated management and problem solving under cooperation among all interests. This is evident in the case of Thung Bang Nok Ohk, where there was a fire event in 2016. In Section 10, there is provision for a 'provincial committee to control and protect national protected areas' (Government Gazette, 2016), and this resulted in efficient solution of the Thung Bang Nok Ohk problem. Support provided the tools need to end the incident quickly, and reduce loss in forest land to a significant degree. We see that the version of the Decree on National Protected Areas mentioned above shows approaches to problem solving in various issues related to the management of natural resources. Forest are moving in a positive direction, regardless of whether we are speaking of taking community rights seriously, decentralization of authority to local communities or creating collaboration in integrated work efforts. These all show positive trends – positive trends that problem solving in forest management in Thailand is improving.

Conclusion

This article highlights the issues of power structure, policy and law, which are important obstacles that has caused forest management to wallow in its old problems over the past five decades. The paper took up a case study of the Thung Bang Nok Ohk forest, the largest Melaleuca forest in Songkla, which also has National Protected Area status. At the same time, part of

the forest has been designated as community forest for villages that have borders with the protected area. The research focused on creating collaboration in the management of the forest jointly among all involved stakeholders, in order to find a model for forest management that reflects the problems and obstacles of power structures, policies and laws, as discussed above. The research emphasizes that as long as Thailand has these problems, the forest and natural resources sectors of Thailand will not develop in the future. Many different interests make proposals about how to remedy the situation in terms of power structures, policy and law, as well as trying to build collaboration among all interests. These aims to developing models of environment and natural resource management, address problems that arise with concrete measures, and reduce confusion and difficulty in operations. Efforts to revise the legal framework that affects forests have made some progress, and can be considered as a good sign that natural resource management problems are being solved, especially in the forests of Thailand.

References

- _____. 2016. Public policy analysis relating to community rights in Thailand's natural resource and environmental management from 1932 to 2014. Thai Journal of Public Administration National Institute of Development Administration 14(1): 131-154.

- _____. 2014. External impacts on traditional commons and present-day changes: A case study of iriai forests in Yamaguni district, Kyoto, Japan. *International Journal of the Commons* 8(1): 207-235.
- Achawanantakul, S. 2009. HOT, ROUND & CROWDED. Riding the wave of globalization 2. openbooks, Bangkok, 190 pages.
- Bendem-ahlee, S. 2015. Creating reproducible models for collaboration in sustainable management of Melaleuca forest in the lower Songkla lake catchment. PhD Dissertation, Prince of Songkla University, Songkla. 933 pages.
- Bunchai, K. 2011. Community forests and directions in sustainable and just social structural reforms. pp.22-35, in R. Thaworn and K. Bunchai (eds.) Technical seminar document "Community Forests in Thailand for Reforms that are Just and Sustainable Under Change Conditions". Community Forestry Network Planning Thailand and Asia-Pacific Center for Forestry Training, Bangkok.
- Bunma, S. and N. Limpiyakorn. 2008. Four natural elements of life – how are humans going to live when the earth, water, wind and fire are enraged?. Matichon, Bangkok. 303 pages.
- Bunmee, T. 2004. Civil society. Saitharn, Bangkok. 239 pages.
- Bunnag, C. 2011. Thoughts about joint resource management: Experiences from abroad and thinking in Thailand. (Online). Available: <http://www.fringer.org/wp-content/writings/mini-ostrom.pdf> (August 20, 2016)
- Bureekul, T. 2000. Public Participation in Environmental Management in Thailand. King Prajadhipok's Institute, Nonthaburi. 67 p
- Bureekul, T. and S. Thananithichot. 2014. Until finally becoming a citizen, pp.365-395, in T. Bureekul and S. Thananithichot (eds.) Approaches to reform to develop democracy: The neutral constitution translated. King Prajadhipok's Institute, Bangkok.
- Diamond, J. 2009. Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed. Translated by Orawan Kuhajaruen Nawayut.. Offset Creation, Bangkok. 797 pages.
- Getsuwan, R. 2012. Weaknesses of studies on people's participation in public policymaking in Thailand. *Thai Journal of Public Administration* 10(2): 99-134.
- Goto, K. 2007. Iriai Forest Have Sustained the Livelihood and Autonomy of Villagers: Experience of Commons in Ishimushiro Hamlet in Northeastern Japan., Edited, Annotated, and with

- Introduction by Motoko Shimagami. Afrasian Centre for Peace and Development Studies Ryukoku University, Shiga.
- Hayashi, T. 2008. Roman law studies and the civil code in modern Japan-system, ownership, and co-ownership. *Osaka University Law Review* 55(15): 15-26.
- Jentoft, S.2006. Beyond fisheries management: The Phronetic dimension. *Marine Policy*. 30: 671-680.
- Kanchanapan, A. 2001. Social perspective on conditions and problems in public participation in Thailand, pp.337-355, in C. Samutwanich *et al.* (eds.) *Good governance: Public participation and environmental processes*. Saitharn, Bangkok.
- Kujima, Y, T. Sakurai, and K. Tsuka. 2000. Collective versus individualized management of community forests in Postwar Japan. *Economic Development and Cultural Change*. 18(4): 867-886.
- Kumagai, K. 1973. On the Formation of a Customary Law on ALLMENDE in Japan (IRIAI). *Osaka University Law Review*. 20. (online) Source <http://ir.library.osaka-u.ac.jp/dspace/> (accessed 11 September 2015)
- Nikrowattanayingyong, S. 2002. Participation of people in local resource management: Questions that it is time to answer, pp. 305-316, in King Prajadhipok's Institute. Decentralization and local administration in Thailand, King Prajadhipok's Institute, Bangkok.
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. 2013. National Master Plan for Climate Change Adaptation 2012-2050. Ministry of Natural Resources and Environment, Bangkok. 123 pages.
- Office of the Council of State. 1999. Decree on planning and decentralization to local government administration 1999. (Online). Available: <http://chm-thai.onep.go.th/chm/city/document/law/พรบ.กระจายอำนาจ2542.pdf> (September 7, 2015)
- Photinork, N. 2014. Community Rights: Gaps between the law and reality, pp. 433-464, in T. Bureekul and S. Thananithichot (eds) *Approaches to reform to develop democracy: The neutral constitution translated King Prajadhipok's Institute*, Bangkok.
- Puang-ngam, K. 2007. Local administration in Thailand: New Principles and Perspectives in the Future. Winnyuchon, Bangkok. 467 pages.
- Royal Forest Department Ministry of Natural Resources and Environment. 2016. National Forest. (Online). Available: <http://forestinfo.forest.go.th/Content/f>

- ile/manualanddoc/03_117.pdf (December 14, 2016)
- Royal Forest Department. 2011. Transfer of forest fire control tasks to local government administration. (Online). Available: <http://www.forest.go.th/wildfire/images/stories/file/Scan8793.pdf> (September 7, 2015)
- Royal Thai Government Gazette. 2016. National Protected Area Act (4th edition) 2016. (Online). Available: http://www.jla.coj.go.th/doc/data/jla/jla_1465458493.pdf (January 23, 2017)
- Setrsirot, B. 2010. Conflict over land-forest problems: Perspective on problems of the legal framework and state policy, pp.15-33, in Annual Technical Seminar 2010 on “Reducing inequality and creating economic opportunity”, Thailand Development Research Institute, Bangkok.
- Shimada, D. 2007. The changes and challenges of traditional commons in current Japan: A case study on Iriai forests in Yamaguni District, Kyoto-City. 63rd Congress for the International Institute of Public Finance Aug 2007. (Online). Available: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_na
- mellPF63&paper_id=94 (September 15, 2015)
- Sports Standards Unit Section of Rights, Benefits and Sports Standards Sports Authority of Thailand. 2007. Standards for Sports and Football Facilities. (Online). Available: <http://sports.buu.ac.th/upload/file/upload29913a681225111455a0c44b51e.pdf> (September 14, 2015)
- Sungkaew, B. 2016. International literature review for rethinking: decentralization development and resources management policy. *Journal of Community Development and Life Quality* 4(1): 1-17.
- Tanchai, W. 2002. System and processes of decentralization in Thailand: Conclusions from seminar, pp.97-103, in King Prajadhipok’s Institute. Decentralization and local administration in Thailand, King Prajadhipok’s Institute, Bangkok.
- Yamashita, U., K. Balooni and M. O. Inuoi. 2009. Effect of instituting “Authorized Neighborhood Associations” on Communal (Iriai) Forest Ownership in Japan. *Society and Natural Resources* 22 (5): 464-473.
-