

โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 7

คนกับป่า: มุมมองจากรากหญ้า

ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี

ได้รับการสนับสนุนจาก

โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

ดำเนินการโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สิงหาคม 2548

สารบัญ

บทนำ	2
1. รัฐบาลทักซิณกับการปฏิรูปโครงสร้างการป่าไม้ไทย.....	4
2. ปัญหาความล้าหลังของนโยบาย และผลกระทบต่อชาวบ้าน	9
2.1. การมุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าในเชิงปริมาณ โดยละเลยระบบนิเวศและคุณภาพชีวิตของชุมชน	9
2.1.1. การปลูกป่าทับที่ดินของชาวบ้าน	9
2.1.2. การทำลายป่าธรรมชาติภายใต้โครงการปลูกป่า	10
2.1.3. การมุ่งอนุรักษ์ป่าโดยไม่สนใจคุณภาพของระบบเกษตร	11
2.2. การกระจายอำนาจบนพื้นฐานของการรวมศูนย์ : ความล้าหลังในนโยบายคนกับป่า.....	12
2.3. การแยกส่วนนโยบายและการบริหาร แต่ขาดการบูรณาการ.....	18
2.4. การแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นทุนทางสินค้า และการทำลายทรัพยากร	19
3. ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนเรื่องคนกับป่า.....	20
4. ข้อเสนอจากรากหญ้าต่อนโยบายการจัดการป่าและคนอย่างยั่งยืน	22
4.1. ข้อเสนอในเชิงหลักการ.....	22
4.2. ข้อเสนอในเชิงลัทธิ	22
4.3. ข้อเสนอในเชิงสถาบัน.....	23
4.4. ข้อเสนอในเชิงแผน	23
5. ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมาย.....	24
เอกสารอ้างอิง.....	25
ภาคผนวก.....	27

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง
คนกับป่า: มุมมองจากรากหญ้า¹

เสนอต่อ

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

จัดทำโดย

ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี²

ผมยืนยันอีกครั้งว่า “คนกับป่า” ต้องอยู่ด้วยกันได้ แต่ต้องทำให้ “คนรักป่า”
เรายังมีพื้นที่ที่เป็นประโยชน์ที่จะสร้าง “wealth” (ความมั่งคั่ง) ให้กับคนไทย
สร้าง wealth ให้กับประชาชนได้อีกมากมาย เพียงแต่เราอย่าไปมองว่าธูระไม่ใช่³

ทักษิณ ชินวัตร, นายกรัฐมนตรี

ยังมีคนอีกจำนวนมากที่คัดค้านร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน และกลัวว่ากฎหมาย
ดังกล่าวจะเป็นสาเหตุของการบุกรุกและทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น
ในขณะที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้จำนวนมากมองเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นเพียง
หนทางเดียวที่จะแก้ปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องที่ดิน การบุกรุกป่า และความไม่
พอใจในหมู่ชาวบ้านที่นับแต่จะทวีมากขึ้นได้ กรมป่าไม้เองก็ขึ้นต่อ
การพิจารณาทางการเมือง และได้แต่รอให้รัฐสภาไทยรับรองกฎหมายดังกล่าว
อย่างเป็นทางการ

โกมล แพรกทอง, กรมป่าไม้⁴

¹ รายงานการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากร ธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม” ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ

² ภาควิชาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

³ อังโน มติชนรายวัน “ทักษิณ โชว์ไอเดีย พลิกที่ดินทุกตารางนิ้วเป็นเครื่องพิมพ์เงินให้คนจน” 1 ธันวาคม 2545

⁴ แปลโดยผู้เขียน จากบทความ Recent Decentralization Plans of the Royal Forest Department and Its Implications for Forest
Management in Thailand โดย Komon Pragtong, Chief of Division of Ecology and Environment, Royal Forest Department

ผมไม่เชื่อว่าจิตสำนึกในการอนุรักษ์จะอยู่เหนือความหิว มนุษย์เราได้แต่เอาประโยชน์จากป่า ทำลายป่า มีอยู่เพียงทางเดียวเท่านั้นที่จะรักษาลิทธิของธรรมชาติไว้ได้ คือย้ายพวกชาวเขาออกไปเสียจากป่า

องชัย เปาอินทร์, เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ⁵

ชาวเขาเหมือนกับพวกนักโทษ ทั่วๆไปจริงๆแล้ว สิ่งที่เราทำนั้นเป็นผลมาจาก การสนับสนุนของรัฐ แต่นักโทษก็สามารถที่จะกลับตัวเป็นคนดีได้ ขอเพียงแต่สังคมให้โอกาสพวกเราค้นหมักกำลังพยายามรักษาป่า ปลุกลป่าที่เคยเป็นที่ปลุกผีและพืชเศรษฐกิจมาก่อนเราขอแต่เพียงให้พวกท่านให้โอกาสเรา ในการพิสูจน์ตัวเองว่า พวกเราสามารถที่จะดูแลรักษาป่าได้

ยี่ เล่าว้าง หมูบ้านป่าไผ่ อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่⁶

บทนำ

คนกับป่า นับเป็นประเด็นที่สร้างข้อถกเถียงและแนวคิดที่แตกต่างกันมากที่สุดประเด็นหนึ่งในสังคมไทย และบ่อยครั้งที่ความแตกต่างทางความคิดได้นำมาสู่ความขัดแย้งและเผชิญหน้าทั้งระหว่างรัฐและประชาชน ระหว่างคนพื้นราบและคนบนที่สูงในภาคเหนือ ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ความเห็นที่ขัดแย้งยังได้เกิดขึ้นในหมู่นักจัดการป่าไม้ด้วยกันเอง ซึ่งในแง่หนึ่ง ได้ทำให้วิถีคิดในการมองทางเลือกในการจัดการป่า และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น มีความแตกต่างกันระหว่างนักป่าไม้สังคม และนักป่าไม้สายอนุรักษ์

ในสามทศวรรษที่ผ่านมา การถกเถียงเรื่องคนกับป่านั้น ทวีความแหลมคมยิ่งขึ้น อันมีผลมาจากเงื่อนไขและปัจจัย อย่างน้อย สี่ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก ความล้มเหลวของแนวทางการจัดการป่าแบบรวมศูนย์โดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสัมปทานป่าไม้ที่ก่อให้เกิดการทำลายป่าอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำไปสู่การปิดป่าในปี 2532 ประการที่สอง การเร่งขยายเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของกรมป่าไม้

⁵ การประชุมประชาพิจารณ์พ.ร.บ.ป่าชุมชน พฤษภาคม 2540

⁶ การประชุมประชาพิจารณ์พ.ร.บ.ป่าชุมชน พฤษภาคม 2540

ทั้งในลักษณะการประกาศพื้นที่ใหม่ และการผนวกเขตป่าเพิ่มเติมนับแต่ปี 2535 เป็นต้นมา⁷ ประการที่สาม การปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี 2540 ที่เน้นหลักการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประการสุดท้าย การเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วของขบวนการภาคประชาชนในการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการเรียกร้องสิทธิในการเข้ามา มีส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ความขัดแย้งในแนวคิดที่มีต่อการจัดการป่าที่ดำเนินมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ได้กลายเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ภาคประชาชน พยายามแสวงหาทางเลือกที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของตนในการหาทางออกให้กับปัญหาคนกับป่า และการเจรจาต่อรอง ตลอดจนการพัฒนาฐานความรู้ใหม่ ๆ ในการจัดการทรัพยากรที่มีทิศทางแตกต่างไปจากรัฐ ในขณะเดียวกัน นโยบายการจัดการป่าของรัฐเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แม้ว่าจะมีความพยายามในการปรับเปลี่ยนทิศทางที่ปรับใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าเป็นแนวทางการจัดการทรัพยากร แต่การเน้นเป้าหมายในการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน และการสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชนในธุรกิจป่าไม้ ได้ก่อให้เกิดลักษณะที่ลึกลับ แยกส่วน และขัดกันเอง อันก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาหลายประการ ด้วยกัน

รายงานชิ้นนี้ ทำการวิเคราะห์นโยบายการจัดการป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับคนกับป่า ในยุคสมัยรัฐบาลทักษิณ (2544- ปัจจุบัน) โดยใช้ให้ลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของนโยบาย ซึ่งจำแนกได้เป็น 1. การมุ่งเพิ่มและคุ้มครองพื้นที่ป่า 2. การปรับกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรลงสู่เอกชนและองค์กรท้องถิ่น 3. การปรับโครงสร้างบริหารจัดการทรัพยากรของหน่วยราชการ และ 4. การแปลงทรัพย์ (ทรัพยากร) ให้เป็นทุน

ในทางปฏิบัติ แนวทางการจัดการทรัพยากรดังกล่าว ก่อให้เกิดการขัดกันอย่างน้อยสี่ประการด้วยกัน คือ **ประการแรก** การมุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าในเชิงปริมาณ แต่กลับละเลยระบบนิเวศอื่นๆ และวิถีชีวิตของชุมชน **ประการที่สอง** ความลึกลับระหว่างการกระจายและการรวมศูนย์อำนาจ **ประการที่สาม** การแยกส่วนนโยบายและการบริหาร แต่ขาดการบูรณาการ และ **ประการที่สี่** การเน้นการจัดการป่าเพื่อการพาณิชย์ (การแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นทุนทางสินค้า) และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

⁷ การเร่งประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นนโยบายที่รัฐประกาศใช้หลังการปิดป่าในปี 2532 เป็นต้นมา โดยตามมติ.ร.ม.10, 17 มีนาคม 2535 ได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์จากป่าออกเป็น โซน C (พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์) จำนวน 88,233,415 ไร่ โซน E (พื้นที่เศรษฐกิจ) จำนวน 51,887,091 ไร่ และโซน A (พื้นที่เพื่อการเกษตร) จำนวน 2,222,540.25 ไร่ หลังมติ.ร.ม. ดังกล่าว ทำให้พื้นที่จำนวนมากทั้งที่เป็นพื้นที่เกษตร และที่ตั้งชุมชน กลายเป็นเขตป่าอนุรักษ์ไป เฉพาะจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่มีพื้นที่รวม 7,952,787 ไร่ พื้นที่กว่า 89.5% หรือ 6,144,800 ไร่ ต้องกลายเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ก่อให้เกิดปัญหาการซ้อนทับกับพื้นที่ชุมชน (เครือข่ายป่าชุมชน 2545) ทั้งนี้ การแบ่งโซนดังกล่าว ไม่ได้ใช้การเดินสำรวจข้อเท็จจริงในพื้นที่ แต่ใช้มาตราส่วนป่าอนุรักษ์ที่ต้องการคือ 25 % แล้วคำนวณเอาจากแผนที่ นอกจากนี้ การประกาศเขตอนุรักษ์ต่างๆ ยังทำกันในหลายหน่วยงาน ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

แม้ว่ากรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช อันเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบนโยบายการจัดการป่าที่เกี่ยวข้องกับคนมากที่สุด จะได้มีความพยายามในการพัฒนาโครงการใหม่ๆ ด้านทรัพยากรที่พยายามสร้างความมีส่วนร่วมจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการป่าอนุรักษ์ของอุทยานแห่งชาติ และโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ความพยายามดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัด และปัญหาอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีกรอบแนวคิดในเรื่องสิทธิ ทั้งยังดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายแปลงทรัพยากรให้เป็นทุน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุของการบุกรุกทำลายป่าอย่างกว้างขวาง รายงานฉบับนี้ ยังได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแผนนโยบายที่มีลักษณะลึกลับและขัดกันเองของรัฐ ที่มีต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่า ตลอดจนความพยายามในการเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอนโยบายการจัดการทรัพยากรโดยภาคประชาชน ในช่องทางต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอวาระประชาชนด้านทรัพยากร และข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างบูรณาการเพื่อนำเสนอต่อพรรคการเมือง ในสมัยเลือกตั้งที่ผ่านมา (2548) หรือ การรณรงค์เพื่อผลักดัน พ.ร.บ.ป่าชุมชน เป็นต้น

นอกเหนือจากการวิเคราะห์ถึงปัญหาในเชิงนโยบายเกี่ยวกับคนกับป่า ในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร รายงานฉบับนี้ ยังได้นำเสนอข้อเสนอเชิงทางเลือกในทางนโยบาย โดยรวบรวมจากข้อเสนอของนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนรากหญ้า เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนา นโยบายคนกับป่า ที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และความต้องการของประชาชนท้องถิ่น ทั้งนี้ ด้วยการประมวลแนวทางที่หลากหลายในเรื่องสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิชุมชนในการจัดการป่า

1. รัฐบาลทักษิณกับการปฏิรูปโครงสร้างการป่าไม้ไทย

รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ให้คำมั่นสัญญาเชิงนโยบายเมื่อครั้งเข้ามาบริหารประเทศในปี 2544 ว่าจะดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างนโยบายและระบบการจัดการทรัพยากรเพื่อรักษาป่าที่เหลืออยู่เอาไว้ให้ได้ พร้อมทั้งการรับรองสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐบาลทักษิณ เป็นผลโดยตรงของบริบททางการเมืองและสังคม หลังยุควิกฤติเศรษฐกิจ ที่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้ทำให้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการไทย ที่เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรท้องถิ่นในการบริหารจัดการเรื่องราวต่างๆ ในขณะเดียวกัน วิกฤติเศรษฐกิจในปี 2542 ก็ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานด้านป่าไม้ อย่างสำคัญ เพื่อเป็นการลดรายจ่ายภาครัฐ โดยพยายามยุติงานสนับสนุนด้านต่างๆ และถ่ายโอนงานที่ชุมชนสามารถจัดการกันเองได้ให้กับองค์กรชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมทั้งโอนกิจการต่างๆ ที่รัฐเคยทำให้กับเอกชนเป็นผู้ลงทุน เช่น โครงการปลูกป่า การแจกจ่ายกล้าไม้ การจัดตั้งด่านตรวจไม้และของป่า การสร้างถนน การสำรวจขอบเขตป่า และงานที่เกี่ยวข้องกับวิศวกรรมต่างๆ (Komol 2003) กระบวนการปรับโครงสร้างดังกล่าวได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี 1998 และยังคงดำเนินอยู่ต่อไป (อ้างแล้ว)

ภายใต้ทิศทางที่พยายามลดภาระงบประมาณในภาครัฐ นโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในยุคหลังวิกฤติเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ได้เน้นทิศทางที่สำคัญ 4 ประการ ด้วยกัน คือ

ประการแรก การเพิ่มพื้นที่ป่า ตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (พ.ศ.2540-2559) ของกระทรวงทรัพยากรฯ ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ หรือ 160.25 ล้านไร่ จากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ 320.5 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็นป่าอนุรักษ์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 หรือ 96.15 ล้านไร่ และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20 หรือ 64.1 ล้านไร่⁸ การกำหนดพื้นที่ป่าในพื้นที่ที่เพิ่มสูงมากดังกล่าว ได้สร้างความหวุ่นวิตกให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าจำนวนป่า ซึ่งไม่แน่ใจว่า จำนวนพื้นที่ป่าเป้าหมายที่เพิ่มขึ้นนั้น หมายถึงพื้นที่ในเขตใดบ้าง ทั้งนี้ สิ่งที่น่าสังเกตคือ ในขณะที่พื้นที่ป่าที่เหลืออยู่ในปี 2532 อันเป็นปีที่มีการยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ นั้น เหลือไม่ถึงร้อยละ 25⁹ แต่ตัวเลขดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33.09 ในปี 2548 ทั้งนี้ โดยกรมป่าไม้อ้างว่า ลำพังปี 2541-2543 กรมป่าไม้ สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าได้ถึง 26 ล้านไร่¹⁰

แนวทางสำคัญในการเพิ่มพื้นที่ป่าของกรมป่าไม้ในยุครัฐบาลทักษิณคือ การปลูกป่า ทั้งนี้ โดยแบ่งกิจกรรมเป็น 4 ประเภท คือ ปลูกป่าทั่วไป การพัฒนาป่าไม้เนื่องจากพระราชดำริ การพัฒนาป่าไม้ ในเขตพื้นที่เฉพาะ และปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ โดยในปี 2545 ดำเนินการปลูกทั้งสิ้น 175,513 ไร่ และในปี 2546 ปลูกเพิ่มอีก 23,560 ไร่ (กฤษฎา 2547) ทั้งนี้ รัฐยังได้ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการปลูกป่า ทั้งการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าธรรมชาติ และการปลูกป่าเชิงพาณิชย์ อีกด้วย

⁸ ตัวเลขเป้าหมายพื้นที่ป่ามีความแตกต่างกันไปในแต่ละแผนฯ ในขณะที่แผนฯของกระทรวงทรัพยากรฯ ระบุไว้ว่าจะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าเป็นร้อยละ 50 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 กำหนดไว้ว่าจะต้องรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้ให้ได้ร้อยละ 25

⁹ องค์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประมาณการว่า พื้นที่ป่าธรรมชาติที่เหลืออยู่หลังปิดป่า ไม่น่าจะเกิน ร้อยละ 20 เพราะตัวเลขจากภาพถ่ายทางอากาศของกรมป่าไม้ มักรวมเอาสวนยางพารา และสวนป่าต่างๆ เข้าไว้ด้วย (Pinkaew and Rajesh 1992)

¹⁰ เรื่องการที่ป่าเพิ่มขึ้นในอัตราก้าวกระโดด ภายในระยะเวลาอันสั้นนี้ ได้กลายเป็นข้อถกเถียงขึ้น ในครั้งที่อธิบดีกรมป่าไม้ พลอด ประสพ สุรัสวดี ทำการชี้แจงผลงานของกรมป่าไม้ ต่อกรรมาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีนายผ่อง เล่งอี้ เป็นประธาน โดยอ้างว่า เป็นผลงานจากการทำงานอย่างเข้มงวดของกรมป่าไม้ ซึ่งได้รับทั้งดั่ง และไม่เห็นด้วย จากนายผ่อง เล่งอี้ ว่า ไม่น่าจะเป็นไปได้ และขอให้มีการชี้แจงที่ชัดเจนถึงที่มาของตัวเลข (สนทนาเป็นการส่วนตัวกับ เดโช ไชยทัฬห และเพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ 3 สิงหาคม 2548) ในขณะที่ในภายหลัง กรมป่าไม้ ได้ยอมรับว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตราส่วนของแผนที่ที่ใช้ในการคำนวณพื้นที่ป่า จาก 1:250,000 เป็น 1:50,000 อาจมีผลให้การอ่านค่าแผนที่มีความคลาดเคลื่อน แต่อย่างไรก็ตาม องค์การพัฒนาเอกชน ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ตัวเลขดังกล่าว น่าจะมีที่มาจากการรวมเอาพื้นที่เกษตรกรรม เช่นสวนยางพารา และสวนผลไม้ในภาคต่างๆ เข้าไว้ด้วย (กฤษฎา 2547) อดีตนักป่าไม้บางท่าน ได้ตั้งข้อสังเกตว่า กรมป่าไม้ได้ตัวเลขดังกล่าวเพื่ออ้างผลงานและประสิทธิภาพของการทำงานของตนเอง อย่างไม่โปร่งใสสัก (เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ อ้างแล้ว)

แนวทางที่สองในการเพิ่มพื้นที่ป่า คือ การใช้แผนเฉพาะกิจต่างๆ ในการจับกุม ปราบปราม และนำเอาพื้นที่ที่ได้จากการยึดคืนมาจากการบุกรุก มาดำเนินการปลูกป่า เช่น แผนเฉพาะกิจ ปราบปรามเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ควบคุมไฟป่า และฟื้นฟูสภาพป่า ในพื้นที่บริเวณรอยต่อระหว่าง อ.แม่แจ่ม อ.ฮอด จ.เชียงใหม่ และ อ.แม่ลาห้อย จ.แม่ฮ่องสอน อันเป็นแผนที่สวียุทธ์ คุณกิตติ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ซึ่งเป็นแผนที่ระบุให้มีการดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ 2546¹¹

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการวิเคราะห์สาเหตุของการลดลงของพื้นที่ป่า และแนวทางการ แก้ปัญหาโดย กรมอุทยานฯและกรมป่าไม้ นั้น มีการใช้ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยในพื้นที่น้อยมาก โดยอย่างยิ่ง ข้ออ้างเกี่ยวกับการขยายตัวของเกษตรกรรมในเขตป่าเป็นสาเหตุหลักของการลดลงของ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศ¹² นโยบายการยุติการทำไร่หมุนเวียน จึงมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีคติในแง่ ลบต่อระบบเกษตรแบบดั้งเดิมของชาวบ้าน มากกว่ามาจากข้อมูลข้อเท็จจริง ทั้งนี้ งานศึกษาวิจัย จำนวนไม่น้อย ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการใช้ที่ดินที่ลดลงของชุมชนเกษตรกรรมในเขตป่าใน ภาคเหนือในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากแรงกดดันจากนโยบายรัฐ และความ ตระหนักในความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹³

ประการที่สอง การปรับกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรลงสู่เอกชนและท้องถิ่น
อันเป็นผลมาจากการปฏิรูปทางการเมือง และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นับแต่ปี 2540

¹¹ แผนดังกล่าวเกิดจากการบินผ่านพื้นที่ในเขตรอยต่อดังกล่าวของรองนายกรัฐมนตรีสวียุทธ์ ในช่วงเมษายน 2546 อันเป็นฤดูกาล แห่งการเตรียมไร่ เพื่อเพาะปลูกพืชผล ของชาวบ้าน เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนดังกล่าวถูกเขียนขึ้น โดยไม่ได้มีการลงไปพูดคุยกับ ชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าว โดยใช้สมมติฐานลอยๆ ว่า สาเหตุสำคัญของการทำลายป่านั้นเกิดจาก การ“เปลี่ยนสภาพพื้นที่เป็นภาค การเกษตรโดยความไม่รู้ถึงการณ์ของราษฎรทั้งในและนอกพื้นที่ และมีนายทุนให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง” จำจำเป็นต้อง “ระดมสรรพกำลังของทุกหน่วยงานในพื้นที่ ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบแผ้วถางป่า” แผนดังกล่าว ได้มีการส่ง เจ้าหน้าที่ป่าไม้ และทหาร เข้าไปยังพื้นที่ต่างๆในเขตรอยต่อดังกล่าว เพื่อผลักดันให้ชาวบ้านลดพื้นที่ในการทำไร่เพื่อยังชีพลง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างมากต่อชุมชน เพราะชุมชนจำนวนไม่น้อยในเขตเหล่านี้ มีปัญหาผลิตข้าวไม่พอบริโภคอยู่แล้ว

¹² เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่แผนการจัดการป่าต่างๆ ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มักอ้างสาเหตุการลดลงของ พื้นที่ป่าว่ามาจากการบุกรุกแผ้วถางของชาวบ้าน (ดูแผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติฯ หรือแผนหมู่บ้านป่าไม้แผน ใหม่) แต่กลับ ไม่ปรากฏว่ากระทรวงทรัพยากรฯ ได้เคยมีงานวิจัยที่ดำเนินการในระดับหมู่บ้าน ที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนเกษตรและการใช้พื้นที่ป่า ที่มีข้อมูล และหลักวิชาการรองรับที่เผยแพร่ต่อสาธารณะชนในการ สนับสนุนข้อกล่าวอ้างนี้แต่อย่างใด งานวิจัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับการใช้ที่ดิน ที่ดำเนินการโดยนักวิชาการด้าน สังคมศาสตร์ ร่วมกับนักป่าไม้ เพียงชั้นเดียว ที่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงเกษตรฯ ในยุครัฐบาลทักษิณ คือ งานวิจัยเรื่อง ไร่ หมุนเวียน: สถานภาพและการเปลี่ยนแปลง โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ศึกษาใน 11 หมู่บ้านในภาคเหนือ เป็นเวลานานกว่า 15 เดือน ได้แสดงข้อมูลในทางตรงกันข้ามกับข้อกล่าวอ้างเรื่องชุมชนเป็นสาเหตุของการบุกรุกแผ้วถางป่า (ดู อานันท์ และคณะ 2547) อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาดังกล่าว กลับไม่ได้ถูกนำไปพิจารณาในระดับนโยบายแต่อย่างใด

¹³ จากงานศึกษาวิจัยเรื่องไร่หมุนเวียน สถานภาพและการเปลี่ยนแปลง โดยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในชุมชนบนที่ สูง 11 หมู่บ้าน พบว่า ในระหว่างปี 2536-2546 นั้น อัตราส่วนการใช้ที่ดินต่อคนได้ลดลงโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ 1-3 แม้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรจะอยู่ระหว่างร้อยละ 2-3 ก็ตาม ทั้งนี้ เป็นเพราะในบางหมู่บ้าน พื้นที่ทำกิน ได้ถูกปลูกป่าทับ โดยกรมป่าไม้ ในขณะที่บางหมู่บ้าน ได้พยายามจัดระบบการไถนพื้นที่ดินให้เป็นหมวดหมู่มากขึ้น โดยเปลี่ยนพื้นที่ทำกินบางแห่งที่ อยู่ใกล้เขตต้นน้ำ ให้เป็นป่าเสีย (อานันท์ และคณะ 2547)

เป็นต้นมา โดยมีการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การปรับปรุงกฎหมายเพื่อสนับสนุนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การรับรองสิทธิชุมชน ตัวอย่างเช่น การออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งขณะนี้ยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา การส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนและโครงการนำร่องเขตกันชน ซึ่งในระยะแรกดำเนินการในเขตป่าสงวนรอบป่าอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ใน 6 พื้นที่ทั่วประเทศ โดยเน้นการจัดการป่าร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรท้องถิ่นในพื้นที่ป่าเขตกันชน โครงการสวนป่าขนาดเล็ก มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมอาชีพในภาคชนบท เพื่อช่วยเหลือผู้ตกงานจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 โดยสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการดำเนินโครงการ และส่งเสริมให้มีการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อมจากทรัพยากรป่าไม้และการจ้างงาน โครงการควบคุมไฟป่า เป็นโครงการ 5 ปี เพื่อสนับสนุนอบต.ในการพัฒนาแผนการป้องกันไฟป่าเพื่อลดผลกระทบต่อไฟป่าที่มีต่อเศรษฐกิจชุมชน และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของประเทศ การจัดการป่าร่วมกับอบต. เป็นโครงการนำร่องที่ดำเนินการใน 75 จังหวัดทั่วประเทศ เพื่อพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันในการจัดการป่าระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในระดับท้องถิ่นและอบต. (Komol 2004)

นอกจากนี้ ในปี 2547 รัฐบาลยังได้เห็นชอบกับให้มีการดำเนินการโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริฯ ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดหมู่บ้านต้นแบบตามโครงการฯ คือ หมู่บ้านห้วยปลาหลด ตำบลดำนแม่ละเมา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โครงการดังกล่าวมีเป้าหมายอยู่ที่หมู่บ้านติดเขตและในพื้นที่ป่า 10,866 หมู่บ้านใน 70 จังหวัดทั่วประเทศ โดยมีระยะดำเนินการระหว่างปี 2548-2551 โดยมีเป้าหมายเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าโดยให้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้ดูแล และเฝ้าระวัง

ส่วนของอุทยานแห่งชาติ มีความริเริ่มโครงการความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ในการจัดการป่าอนุรักษ์ เช่น โครงการที่อุทยานแห่งชาติ ดำเนินการร่วมกับชุมชน 6 แห่งทั่วประเทศ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติออบหลวง จ.เชียงใหม่ อุทยานแห่งชาติดอยภูคา จ.น่าน อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน จ.ขอนแก่น อุทยานแห่งชาติ หาดเจ้าไหม จ.ตรัง โดยดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2544 อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่นอกโครงการดังกล่าว การป้องกัน ควบคุม และปราบปราม ยังคงเป็นแนวทางสำคัญอยู่เช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง¹⁴

¹⁴ กรณีการปิดล้อม และจับกุมชาวบ้านปางแดง อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ที่ผ่านมา เป็นตัวอย่างอันหนึ่งในหลาย ๆ กรณีที่แสดงให้เห็นว่า แนวทางการปราบปรามยังคงเป็นแนวทางสำคัญในการจัดการป่าของรัฐในยุคทักษิณ งานช่วยเหลือทางด้านคดี จึงกลายเป็นงานสำคัญงานหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเรื่องคนกับป่า (สนทนาเป็นการส่วนตัวกับ เดโซ ไชยทัต 3 สิงหาคม 2548) นอกจากนี้ แม้กระทั่งในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ดำเนินงานของโครงการจัดการพื้นที่คุ้มครองอย่างมีส่วนร่วม ของกรมอุทยานฯ ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ และชาวบ้าน ยังคงดำเนินอยู่ ดังเช่นในกรณีที่เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม จังหวัดตรัง ได้เข้าไปตัดโค่นสวนมะพร้าวของชาวบ้าน จนนำมาสู่การเดินขบวนประท้วงของชาวบ้าน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำงานในหมู่บ้านในเขตป่าอุทยานในภาคใต้ ได้ให้ข้อมูลว่า การจับกุมและปราบปรามชาวบ้าน ในเขตป่าอุทยานยังดำเนินอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง เช่น การจับกุมชาวบ้านที่ตัดต้นยางที่หมอดอายุ และทำการปลูกใหม่ ซึ่งมักเป็นกรณีขัดแย้งและเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านอยู่เนืองๆ ทั้งนี้ ยังได้ตั้งข้อสังเกตอีกว่า การดำเนินงานในเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าของกรมอุทยานฯ

ประการที่สาม การปรับโครงสร้างบริหารจัดการทรัพยากรของหน่วยราชการ ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 ได้อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้มาขึ้นกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและโดยแยกการบริหารงานของกรมป่าไม้ ออกจากกรมอุทยานแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ต้นน้ำชั้น 1A ส่วนสำนักป่าชุมชน ให้ขึ้นตรงกับกรมป่าไม้ การแยกการบริหารดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นการแบ่งตามพื้นที่ โดยให้กรมป่าไม้ดูแลเขตป่าสงวนและกรมอุทยานฯ ดูแลเขตอนุรักษ์ ได้มีผลให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับชุมชน อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้เป็นสำคัญ เช่น งานส่งเสริมการปลูกป่า หรืองานส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน เป็นต้น ในขณะที่งานด้านอนุรักษ์ เน้นการปราบปราม และจับกุม อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ และชาวบ้านในเขตป่าอนุรักษ์ทวีความรุนแรงมากขึ้น¹⁵

ประการที่สี่ การแปลงสินทรัพย์ (ทรัพยากร) ให้เป็นทุน ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 ให้นำแนวทางการแปลงสินทรัพย์ในส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินและป่า ให้กลายเป็นทุน โดยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ที่ดินในความรับผิดชอบของสปก. ให้มีการเร่งจัดทำข้อมูลตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้สปก.ไปแล้ว 21.89 ล้านไร่ โดยเร่งออกสปก.เพิ่มอีก 20.96 ล้านไร่ และที่ดินในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ให้เร่งพิจารณาแนวทางพัฒนาที่ดินให้เป็นประโยชน์ โดยใช้พื้นที่ป่าตามพรบ.ป่าไม้ 2484 ที่อยู่นอกเขตป่าถาวร 3.9 ล้านไร่ พื้นที่ป่าถาวร 10.5 ล้านไร่ และพื้นที่ปลูกสร้างสวนป่าของออป. 800,000 ไร่ เพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจ (กฤษฎา 2546)

ส่วนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รัฐบาลในยุคทักษิณ เน้นการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มมูลค่าเชิงเศรษฐกิจให้กับป่าอนุรักษ์ โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยว แต่ในขั้นต้นมีการลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานโดยรัฐ ดังเช่น โครงการสวนสัตว์กลางคืน หรือไนท์ ซาฟารี ที่ดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติสุเทพ-ปุย จังหวัดเชียงใหม่ โครงการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเกาะช้าง และโครงการสร้างกระเช้าลอยฟ้าขึ้นอุทยานแห่งชาติดอยหลวง เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีการตั้งหน่วยงานที่ดูแลด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ป่าธรรมชาติขึ้นมาโดยเฉพาะในรูปขององค์การมหาชน (กฤษฎา อ้างแล้ว)

กลับดำเนินไปอย่างช้ามาก (สนทนากับการส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จังหวัดตรัง 2 สิงหาคม 2548)

¹⁵ ดังกรณีการจับกุมชาวบ้านปางแดง อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ การร้องเรียนของชาวบ้านในเขตรอยต่อจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งถูกสั่งห้ามไม่ให้ทำไร่มุมนเวียน และการเผชิญหน้าระหว่างชาวบ้านและเจ้าหน้าที่อุทยานหาดเจ้าไหม เป็นต้น (สนทนากับการส่วนตัวกับ เดโซ ไชยทัต 3 สิงหาคม 2548 และเจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2 สิงหาคม 2548)

การปรับแนวทางการจัดการป่าอุทยานไปสู่ธุรกิจการท่องเที่ยวนั้น ดำเนินการใน 2 แนวทาง กล่าวคือ การสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งมีการใช้พื้นที่ป่า และทรัพยากรอื่นๆ จำนวนมาก และการสนับสนุนให้ชุมชนที่อยู่ในเขตป่ายุติระบบการเกษตรแบบยังชีพ และหารายได้จากการเปลี่ยนหมู่บ้านให้เป็นที่พักนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (home stay) และการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว ดังตัวอย่างโครงการของอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ที่ดำเนินการในหมู่บ้านปกากะญอ ต่างๆ เป็นต้น

2. ปัญหาความลักลั่นของนโยบาย และผลกระทบต่อชาวบ้าน

ความลักลั่นของนโยบายการจัดการป่าภายใต้รัฐบาลทักษิณ มีสาเหตุสำคัญมาจากการพยายามปฏิรูปนโยบายการจัดการป่า โดยไม่ได้มีการกระจายอำนาจลงสู่ประชาชนอย่างแท้จริง และยังมีลักษณะที่แยกส่วนในเชิงหลักการและหลักปฏิบัติอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ อาจจำแนกปัญหาความขัดกันเชิงนโยบาย ได้ดังนี้

2.1. การมุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าในเชิงปริมาณ โดยละเลยระบบนิเวศและคุณภาพชีวิตของชุมชน

ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับชุมชน เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้ในการปลูกป่า เป็นที่ดินทำกิน หรือป่าชุมชนของชาวบ้าน ทั้งนี้ อาจจำแนกปัญหาการมุ่งคุ้มครองพื้นที่ป่าเชิงปริมาณ ที่สร้างผลกระทบต่อชุมชน ได้ดังนี้

2.1.1. การปลูกป่าทับที่ดินของชาวบ้าน

ปัญหาการปลูกป่าทับที่ทำกินและป่าชุมชนของชาวบ้าน นับเป็นปัญหาเรื้อรังที่ดำเนินมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 ทั้งนี้ ลักษณะของปัญหาอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การปลูกป่าโดยหน่วยอนุรักษ์ต้นน้ำ ในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้เห็นว่าเป็นพื้นที่เสื่อมโทรม แต่ในความเป็นจริง เป็นพื้นที่เกษตรกรรมของชาวบ้าน และการให้เอกชนเช่าพื้นที่ปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจ โดยอ้างว่าพื้นที่เป็นป่าเสื่อมโทรม แต่แท้จริงแล้ว เป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือป่าชุมชนของชาวบ้าน

ในกรณีแรก นั้น พบในพื้นที่สูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านที่กลุ่มชาติพันธุ์ทำเกษตรกรรมแบบไร่หมุนเวียน โครงการปลูกป่าของหน่วยอนุรักษ์ต้นน้ำมักดำเนินการในพื้นที่ไร่เหล้าอายุ 1-3 ปีที่ชุมชนกำลังปล่อยให้ดินพักตัว การปลูกป่าของหน่วยต้นน้ำ ทำให้รอบของการหมุนเวียนของระบบไร่หมุนเวียนลดลง เนื่องจากที่ดินถูกยึดไปปลูกป่าเป็นการถาวร ทำให้ที่ดินไม่พอทำกิน ก่อให้เกิดปัญหาและในบางกรณีได้นำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เช่นกรณีบ้านป่าคา อ.สะเมิง และบ้านเซโดซา อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ ในกรณีบ้านป่าคา ความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรง เนื่องจากพันธุ์ไม้ที่กรมป่าไม้นำมาปลูก เป็นยูคาลิปตัส ซึ่งเป็นไม้โตเร็วและใช้น้ำ

มาก ในกรณีบ้านแม่ลานคำ อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่ หน่วยจัดการต้นน้ำได้ปลูกป่าทับพื้นที่ไร่เหล่า¹⁶ และป่าชุมชนของชาวบ้านกว่า 3,000 ไร่ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2526 ต่อมาในปี 2546 เมื่อชาวบ้านเข้าไปใช้พื้นที่ไร่เหล่าเดิมเพื่อถางและทำไร่ เจ้าหน้าที่ป่าไม้เข้ามามีบทบาทเพื่อใช้ในการจับกุมชาวบ้าน ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวบ้านอย่างรุนแรง และนำไปสู่การตัดสินใจของชาวบ้านในการเข้าไปยึดพื้นที่ป่าปลูกคืนกลับมา¹⁷

ในกรณีที่สองนั้น เกิดขึ้นทั่วประเทศ และเป็นผลโดยตรงมาจากนโยบายป่าเศรษฐกิจ หลังการยกเลิกสัมปทานในปี 2532 ทั้งนี้ การที่รัฐเน้นให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของสวนป่าขนาดใหญ่ เป็นแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ในแง่ที่ว่า พื้นที่ที่รัฐอ้างว่าเป็นป่าเสื่อมโทรมขนาดใหญ่ นั้น ไม่มีอยู่จริง โดยส่วนใหญ่ หากไม่เป็นพื้นที่เกษตรของชาวบ้าน ก็เป็นพื้นที่ป่าชุมชน การร้องเรียนของชาวบ้านในพื้นที่ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นับจากปี 2532 จนปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าสงวนตำบลนางรอง อำเภอโนนดินแดง จังหวัดบุรีรัมย์ กรณีความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านและสวนปาล์ม จังหวัดสุราษฎร์ธานี และกรณีการปลูกป่าทับที่ทำกินในป่าสงวนแถบจังหวัดปราจีนบุรี และสระแก้ว ซึ่งหลายกรณีได้นำไปสู่การเดินขบวนประท้วงให้รัฐมีคำสั่งให้ยกเลิกการให้เช่าพื้นที่แก่เอกชนเพื่อปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ เป็นตัวอย่างที่ดีของข้อผิดพลาดในการมุ่งเน้นเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวของรัฐ โดยขาดความรอบคอบในการพิจารณาข้อเท็จจริงในพื้นที่

2.1.2. การทำลายป่าธรรมชาติภายใต้โครงการปลูกป่า

เป็นกรณีที่เกิดในโครงการปลูกป่าของหน่วยอนุรักษ์ต้นน้ำ กรมป่าไม้ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หรือ ออป. ทั้งนี้ การปลูกป่าของทั้งสองหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพนิเวศ หรือการปลูกสวนป่าเพื่อแสวงหารายได้ มักใช้วิธีการตัดฟัน และถางเปิดพื้นที่จนโล่งเตียน ก่อนจะปลูกกล้าไม้ในพื้นที่ ในหลายกรณี พื้นที่ที่รัฐเช่าถางถางนั้น เป็นป่าธรรมชาติ อันเป็นพื้นที่ป่าชุมชน ที่เป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ ที่สำคัญของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครัวเรือนที่ยากจนและไร้ที่ทำกิน ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและชุมชนในหลายพื้นที่ อาทิ กรณีการปลูกป่าที่มีการโค่นทำลายป่าชุมชนของชาวบ้าน ตำบลห้วยน้ำขาว อ.คลองกระโทม จ.กระบี่ อันเป็นพื้นที่ที่ออป.ได้รับสิทธิปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูป่าธรรมชาติตามเงื่อนไขสัมปทาน และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

¹⁶ ไร่เหล่า หมายถึง พื้นที่ไร่ที่มีการพักฟื้นไว้ หลังจากทำไร่ เป็นระยะเวลาต่าง ๆ กัน ส่วนใหญ่ระหว่าง 1-10 ปี เพื่อให้ดินคืนความอุดมสมบูรณ์ มากพอที่ชาวบ้านจะกลับมาทำไร่อีกครั้งหนึ่ง

¹⁷ จากรายงานไร่หมุ่นเวียน: สถานภาพและการเปลี่ยนแปลง ของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (อานันท์ และคณะ 2547: 182) ได้ชี้ว่า ในกรณีบ้านแม่ลานคำนั้น ความขัดแย้งยังสืบสาเหตุมาจาก การที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ มีพฤติกรรมที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยชาวบ้านรายงานว่า ในขณะที่เจ้าหน้าที่จับกุมชาวบ้านที่ทำไร่เพื่อขีฟ แต่ตนเองกลับลักลอบนำไม้ในป่าไปแปรรูปขายเป็นเฟอร์นิเจอร์ ทั้งยังเก็บกล้วยไม้ในป่าไปขายอีกด้วย พฤติกรรมดังกล่าว ได้สร้างความไม่พอใจให้กับชุมชน และนำไปสู่การรวมกลุ่มเข้ายึดพื้นที่ป่าคืนในที่สุด

ให้สามารถใช้ประโยชน์จากสวนป่านอกเขตอนุรักษ์ ออกไปได้เข้าปลูกไม้เชิงพาณิชย์ ด้วยการโค่นฟันป่าธรรมชาติที่มีอยู่เป็นพื้นที่ 6,503 ไร่ โดยโครงการดังกล่าวดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2547 ก่อให้เกิดความเสียหายต่อนิเวศวิทยา และวิถีการผลิตของชุมชนห้วยน้ำขาว เป็นอย่างมาก (กฤษฎา 2547)

2.1.3. การมุ่งอนุรักษ์ป่าโดยไม่สนใจคุณภาพของระบบเกษตร

ปรากฏอย่างชัดเจนในนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าโดยการลดพื้นที่การทำไร่หมุนเวียนของกลุ่มชาติพันธุ์ในเขตที่สูงของภาคเหนือ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าว มักดำเนินการโดยหน่วยงานด้านอนุรักษ์ ทั้งในเขตต้นน้ำ และเขตอุทยานแห่งชาติต่างๆ การมุ่งลดพื้นที่การทำไร่หมุนเวียนลง หรือการพยายามยุติระบบการทำไร่หมุนเวียนของชุมชน เพื่อนำพื้นที่ไร่และไร่เหล่า มาปลูกป่า โดยมีทัศนคติที่เป็นลบต่อไร่หมุนเวียน หรือมีเช่นนั้น ก็เห็นว่า รอบของไร่หมุนเวียนไม่ควรยาวนานเกิน 3 ปี¹⁸ ทั้งที่โดยความเป็นจริงแล้ว ระบบการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน เป็นระบบที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและดั้งเดิมมากที่สุดระบบหนึ่งในประวัติศาสตร์การผลิตของชุมชนในเขตเอเชีย ระบบดังกล่าว รักษาระดับความอุดมสมบูรณ์ของดิน ภายใต้ระบบการตัด-ฟัน-โค่น-เผา และการทิ้งให้ไร่มีการพักฟื้น โดยเกษตรกรจะใช้พื้นที่ไร่ ที่มีการพักฟื้นตัวแล้วในระยะเวลาหนึ่ง หรือที่เรียกว่า ไร่เหล่า เพื่อการเพาะปลูก โดยจะเปิดพื้นที่ด้วยการตัดไม้ในไร่เหล่าลง และเผา เพื่อเพิ่มระดับแร่ธาตุให้กับดิน หลังจากนั้นจะทำการเพาะปลูกหลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว เกษตรกรจะทิ้งให้ไร่ ได้พักฟื้นเต็มที่ เป็นเวลาระหว่าง 5-10 ปีแล้วแต่สภาพพื้นที่ เมื่อไร่ได้ฟื้นเป็นไร่เหล่าเต็มที่แล้ว เกษตรกรก็จะวนกลับมาเพาะปลูกอีกครั้งหนึ่ง ชาวปกากะญอ มีวิธีในการช่วยให้ไร่เหล่าฟื้นตัวได้เร็วขึ้น ด้วยการตัดต้นไม้ออกให้เหลือโคนค่อนข้างสูง ต้นไม้จะไม่ตาย แต่จะแตกใบและกิ่งก้านออกมาอย่างรวดเร็ว ตลอดจนแก้ปัญหาดินพังทลาย ด้วยการปลูกพืชที่หลากหลายชนิด ที่มีระดับรากที่หลากหลาย

นโยบายการยุติการทำไร่หมุนเวียนมักดำเนินการโดยการเข้าไปยึดพื้นที่ไร่เหล่า และนำพื้นที่ดังกล่าว มาปลูกสร้างสวนป่าเชิงเดี่ยว โดยขาดความตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบเกษตรและผลกระทบต่อนิเวศวิทยาโดยรวม¹⁹ ส่งผลให้ระบบนิเวศของดินและน้ำ มีสภาพที่เสื่อมโทรมลง ในหลายกรณี เมื่อไร่เหล่าได้ถูกยึดเป็นพื้นที่ของรัฐ จำนวนที่ดินลดลง ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถดำรงรักษาการหมุนเวียนใช้ที่ดินได้อีกต่อไป ต้องทำไร่ซ้ำพื้นที่ ทำให้ดินเสื่อมสภาพลงตลอดจนปัญหาวัชพืชที่ทวีมากขึ้น ส่งผลให้หันไปใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืช และหันไปปลูกพืชเศรษฐกิจ หลายหมู่บ้าน แม้ว่าจะมีพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงระบบเกษตรไปสู่ระบบ

¹⁸ สทนหาเป็นการส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแม่โจ้ ธันวาคม 2545

¹⁹ เช่นการยึดพื้นที่ไร่เหล่า เพื่อปลูกสร้างสวนป่ายูคาลิปตัส ในหมู่บ้านป่าคา อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่ และเพื่อ ปลูกป่าสน ในหมู่บ้านเขโดชา อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ เป็นต้น ชาวบ้านให้ความเห็นว่า ลักษณะการปลูกป่าแบบกรมป่าไม้ มีปัญหาอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก พืชที่เลือกมาปลูก มักใช้น้ำมากในระยะเติบโต เช่น ยูคาลิปตัส และสน ก่อให้เกิดปัญหาน้ำแห้งในลำห้วย และต้นน้ำลำธาร ประการที่สอง วิธีการปลูก มักตัดไม้ในพื้นที่ออกหมด แล้วปลูกไม้ชนิดเดียวแบบสวนป่า อันเป็นการทำลายความหลากหลายของพันธุ์ไม้ในป่าอย่างไม่สมควร ชาวบ้านส่วนใหญ่ เห็นว่า วิธีการฟื้นฟูป่าที่เหมาะสม ควรปล่อยให้ป่าฟื้นตามธรรมชาติ หรือมีเช่นนั้น ก็ทำการรบกวนให้น้อยที่สุด (สทนหาเป็นการส่วนตัวกับ ชาวบ้านเขโดชา อ.แม่แจ่ม และชาวบ้านป่าคา อ.สะเมิง จ.เชียงใหม่ มิถุนายน 2546)

เกษตรที่ทำลายดินและน้ำ ส่งผลให้ทรัพยากรเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังเช่น ในกรณีหมู่บ้านขุนแปะ อ.จอมทอง จ.เชียงใหม่²⁰ หมู่บ้านแม่ยางล้าน อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่²¹ ที่มีอัตราการใช้ปุ๋ยเคมีและยาปราบศัตรูพืชที่เพิ่มปริมาณขึ้นทุกปี ในขณะที่ดินมีสภาพที่เสื่อมโทรมลง การพังพาดลาด การผลิตพืชเชิงเดี่ยว และการใช้สารเคมีอย่างเข้มข้น ไม่เป็นผลดีต่อทิศทางการอนุรักษ์ทรัพยากรโดยรวม และได้สร้างความกังวลต่อเกษตรกรว่า จะก่อให้เกิดแรงกดดันต่อไปในอนาคต

ผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าดังกล่าว ได้ทำให้ชุมชนจำนวนมาก ไม่สามารถพึ่งพาป่าเพื่อการยังชีพ หรือทำการเกษตรแบบพึ่งตนเองได้อีกต่อไป หมู่บ้านในเขตที่สูงจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินให้กับนโยบายการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ การปลูกป่าทစ်ที่ทำกิน ตลอดจนการส่งเสริมให้เลิกการทำไร่หมุนเวียน มีผลให้ไม่สามารถผลิตข้าวได้อย่างพอเพียงอีกต่อไป ในบางแห่ง เช่นหมู่บ้านปางอีกา อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่ ชาวบ้านต้องออกไปทำงานรับจ้างเพื่อนำเงินมาซื้อข้าวกิน ในหมู่บ้านที่เปลี่ยนไปปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ และนำเงินมาซื้อข้าวกินนั้น เนื่องจากที่ใช้ในการปลูกข้าวไม่พอเพียงนั้น พบว่า มีอัตราหนี้สินต่อครัวเรือน เพิ่มสูงขึ้น กว่าบ้านที่ไม่ได้รับผลกระทบจากนโยบายปลูกป่า (อาพันธ์และคณะฯ 2547) จึงอาจสรุปได้ว่า นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าของรัฐ ส่งผลโดยตรงต่อปัญหาความยากจน ภาวะหนี้สิน และความเสื่อมโทรมลงของดินและน้ำ

2.2. การกระจายอำนาจบนพื้นฐานของการรวมศูนย์ : ความลึกลับในนโยบายคนกับป่า

ปัญหาสำคัญของจัดการป่าไม้ไทยที่ดำเนินมาเป็นเวลานานนับศตวรรษ คือการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ ทั้งนี้ปรากฏอย่างชัดเจน ในแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากร ที่รัฐจำกัดวิถีคิดอยู่เพียงสิทธิสองแบบ คือ สิทธิโดยรัฐ และสิทธิเอกชน โดยไม่ยอมรับสิทธิดั้งเดิมของชุมชน ตลอดจนปฏิเสธความรู้ในการจัดการป่าอันหลากหลาย แม้ว่านโยบายการจัดการป่าในยุครัฐบาลทักษิณ จะได้มีความพยายามที่จะผนวกเอาการมีส่วนร่วมของประชาชน เข้าเป็นส่วนหนึ่งของทิศทางการจัดการป่า ดังคำแถลงทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี ทั้งในปี 2544 และ 2548 ต่อรัฐสภาที่เน้นความสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐภายใต้การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น แต่หลักการดังกล่าว ยังคงไม่ได้มีแนวทางของการกระจายอำนาจ หรือกระจายสิทธิในการจัดการทรัพยากรให้แก่ชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เห็นได้จาก ความลึกลับในนโยบายหลายประการ เช่น ในเรื่องการบริหารสิทธิ จากรายงานผลงานของรัฐบาลในปี 2547 ได้ระบุว่า รัฐได้มีการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ โดยการสำรวจเพื่อตรวจรับรองสิทธิการอยู่อาศัยและทำกินของราษฎรในเขตป่า ประมาณ 40,000 ราย แต่การดำเนินการดังกล่าว เป็นเพียงการรับรองสิทธิในที่อยู่อาศัย และการทำกินในระดับปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือน ในพื้นที่อันจำกัด แต่ไม่ได้รวมถึงสิทธิในการจัดการป่าของชุมชน นอกจากนี้ การรับรองสิทธิที่รัฐดำเนินการยังอยู่ภายใต้กระบวนการ และดุลพินิจของรัฐ ที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และยึดตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นมติที่ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนและ

²⁰ อาพันธ์ และคณะ 2547

²¹ สทนหาเป็นการส่วนตัวกับชาวบ้านแม่ยางล้าน อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ ธันวาคม 2545

องค์กรพัฒนาเอกชน (กฤษฎา 2547) นอกจากนี้ การสำรวจเพื่อการรับรองสิทธิ ยังไม่รวมถึงพื้นที่ที่ประชาชนกว่า 460,000 ครัวเรือน (จากการสำรวจของกรมป่าไม้ในปี 2541) ที่อาศัยอยู่ในเขตที่รัฐได้ประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ อีกด้วย (อ้างแล้ว)

ความไม่จริงจังต่อนโยบายการกระจายอำนาจ หรือนโยบายการกระจายสิทธิ ยังเห็นได้จากการที่รัฐยังคงใช้แนวทางการปราบปราม เป็นแนวทางหลักในการป้องกันรักษาป่า ทั้งนี้ จากข้อมูลคดีความป่าไม้ พบว่า ในช่วงระหว่างปี 2544-2547 การจับกุมยังสูง โดยเฉพาะถึง 5,000 คดีต่อปี โดยลำพังปี 2547 ในระหว่างเดือนมีนาคม ถึง มิถุนายน มีคดีเกิดขึ้นกว่า 3,500 คดี (กฤษฎา 2547) ทั้งนี้ ในจำนวนนี้ การจับกุมชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์จากป่า และทำเกษตรในพื้นที่ไร่เหล่า ยังคงมีจำนวนที่สูงอยู่ ซึ่งชี้ให้เห็นถึง ความขัดกันระหว่างทิศทางการกระจายอำนาจและอำนาจนิยมของรัฐได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างของความลักลั่นระหว่างความต้องการกระจายอำนาจ แต่ก็ยังไม่อยากยกเลิกการรวมศูนย์อำนาจ ยังปรากฏให้เห็นได้ชัดในนโยบายที่ขัดกัน ในกรณี พ.ร.บ.ป่าชุมชน และโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

- **พ.ร.บ.ป่าชุมชนและโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่: ความขัดกันนโยบายคนกับป่า**

กรมป่าไม้ได้ยกร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนขึ้นในปีพ.ศ. 2534 และปรับปรุงแล้วเสร็จในปีพ.ศ. 2536 ทั้งนี้ ร่างในยุคแรก เป็นร่างที่สนับสนุนการปลูกป่าเศรษฐกิจ และอนุญาตให้ชุมชนมีสิทธิในการใช้สอยป่าเฉพาะป่าที่ปลูกขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ พื้นที่ป่าชุมชน ยังไม่ครอบคลุมป่าที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์อีกด้วย องค์กรประชาชนจึงปฏิเสธร่างกฎหมายดังกล่าว เพราะเห็นว่า ไม่ได้เป็นกฎหมายที่มีหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง ทั้งยังสนับสนุนการใช้ป่าเพื่อการพาณิชย์

ต่อมา นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน (อพช.) และองค์กรชุมชนในเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ ได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น โดยมีสาระสำคัญจากประสบการณ์ชุมชนและเนื้อหาจากโครงการวิจัยอย่างมีส่วนร่วมเรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา อันเป็นการวิจัยเรื่องป่าชุมชนที่ครอบคลุมทั่วประเทศ และมีอพช.และชาวบ้านเข้าร่วมทำงานศึกษาด้วย ร่างพรบ.ดังกล่าวได้รับการพิจารณาอย่างเป็นทางการจากหลายฝ่าย เมื่อวันที่ 7-9 เมษายน 2539 และการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในปี 2540 จนกระทั่ง 1 มีนาคม 2543 ฝ่ายเครือข่ายองค์กรชาวบ้านได้เสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน เข้าสู่สภา โดยการเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ²² การนำเสนอร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน เป็นกระบวนการที่เต็มไปด้วยข้อถกเถียง และความแตกต่างในความคิด (โปรดดูภาคผนวก) ทั้งนี้ ในส่วนของประชาชน ได้ยึดถือหลักการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ที่บัญญัติถึงการรับรองการใช้ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเป็นสำคัญ เนื้อหาของกฎหมายจึงเน้นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในป่า

²² ดูลำดับเหตุการณ์การรณรงค์เพื่อพ.ร.บ.ป่าชุมชนในภาคผนวก

ได้มีโอกาสได้จัดการป่าร่วมกับรัฐ ทั้งนี้โดยมีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า การมีกฎหมายรับรองสิทธิการจัดการป่าของชาวบ้าน จะเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนสามารถสืบทอดประเพณีปฏิบัติการรักษาป่าที่ยั่งยืนได้มากยิ่งขึ้น และเป็นการสร้างกลไกให้เจ้าหน้าที่รัฐ และภาคสังคมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุน ถ่วงดุล ตรวจสอบ การจัดการป่าของชาวบ้านให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกรมป่าไม้ ซึ่งเดิมเห็นด้วยกับการจัดการป่าชุมชนเพียงในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ในภายหลังได้หันมาสนับสนุนร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน ที่เน้นการรักษาป่าอย่างยั่งยืน เคารพสิทธิชุมชน สนองเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยไม่ได้จำกัดพื้นที่แต่เพียงในป่าสงวน ดังร่างของกรมป่าไม้เดิม แต่พิจารณาตามข้อเท็จจริงของการตั้งถิ่นฐาน และใช้ประโยชน์จากป่าของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีกฎเกณฑ์การควบคุมการใช้ประโยชน์อย่างเคร่งครัด มิให้มีการแสวงหากำไรเชิงพาณิชย์โดยเด็ดขาด

ในขณะที่ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่วมของกรรมาธิการที่เลือกขึ้นจากตัวแทนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ และยังไม่ มีข้อยุติที่ชัดเจน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ได้ผลักดัน โครงการหมู่บ้านป่าไม้ แผนใหม่ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2547 โดยมีวัตถุประสงค์หลักตามที่ระบุในโครงการว่า ต้องการหยุดยั้งการบุกรุกทำลายป่าไม้และฟื้นฟูสภาพป่าไม้ รวมทั้งให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันดูแล ฝักระวัง ป้องกันรักษา และใช้ประโยชน์จากป่าไม้ อย่างยั่งยืน โดยมีหน่วยงานปฏิบัติหลักคือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช โดยจะ ดำเนินการใน 10,866 หมู่บ้านจาก 70 จังหวัดทั่วประเทศ²³ โดยได้กำหนดพื้นที่หมู่บ้านต้นแบบ ได้แก่ หมู่บ้านห้วยปลาหลด ตำบลด่านแม่ละเมา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยได้เปิดตัวโครงการไปเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2547 ปีที่ผ่านมา

เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้อยความที่ปรากฏ ใน กรอบความคิดในการดำเนินโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ค่อนข้างแตกต่างไปจากโครงการการจัดการทรัพยากรอื่นๆที่ผ่านมา ทั้งนี้ การผนวกเอาแนวทางที่เน้นการกระจายอำนาจ เข้าร่วมกับนโยบายการอนุรักษ์ โดยเน้น การดำเนินรอยตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย ไม่ว่าจะเป็นหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน และการเคารพสิทธิของชุมชนท้องถิ่น หรือหมวด 5 ที่เน้นการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่น หรือการดำเนินรอยตามถ้อยแถลงของนโยบายของรัฐที่แถลงต่อรัฐสภาในปี 2544 ไม่ว่าจะเป็นการบริหารทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และ พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เหล่านี้ เป็นต้น

²³ ในจำนวนนี้ จำแนกเป็นหมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 2,348 หมู่บ้าน 63 จังหวัด หมู่บ้านที่อยู่ติดเขต และในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพ.ร.บ.ป่าไม้พ.ศ.2484 และป่าตามมติ ค.ร.ม. 7,600 หมู่บ้าน 67 จังหวัด หมู่บ้านที่อยู่ติดเขตและในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวน 918 หมู่บ้าน 23 จังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว หลักการที่เน้นการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และ ถ้อยแถลงนโยบายของรัฐบาลทักษิณ ไม่ได้มีการแปลงสู่การดำเนินงานแต่อย่างใด แนวคิดที่ก้าวหน้า ปรากฏอยู่เพียงในระดับถ้อยความ แต่ไม่มีผลในการทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ มี ปัญหาไม่แตกต่างไปจากโครงการที่เกี่ยวข้องกับคนกับป่าที่ผ่านมาของรัฐ ทั้งนี้ อาจจำแนกปัญหาออกได้ ดังนี้

1. การขาดการสร้างการมีส่วนร่วมจากชุมชน แม้ว่า ในแผนของโครงการหมู่บ้าน ป่าไม้แผนใหม่ จะระบุไว้อย่างชัดเจนว่า จะมีการเตรียมความพร้อมให้กับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็น ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือในส่วนของ ชุมชน โดย “มีหลักการมุ่งเน้นให้ผู้มีส่วนได้เสียระดับ หมู่บ้าน กลุ่มบ้าน มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมติดตามประเมินผล ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรภายใต้กฎหมายกำหนด การสนับสนุนข้อมูลด้านต่างๆแก่ชุมชนในลักษณะสหวิชา และ การเคารพภูมิปัญญาพื้นบ้าน” (เอกสารโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่) แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏใน แผนการดำเนินงานในหมู่บ้านต้นแบบ ห้วยปลาหลด กลับแสดงให้เห็นภาพในด้านตรงกันข้าม

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านในหมู่บ้านห้วยปลาหลดของเจ้าหน้าที่สำนักข่าว ประชา ธรรม พบว่า แม้ว่าหมู่บ้านจะถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ต้นแบบตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา แต่ชาวบ้านกลับรู้ รายละเอียดน้อยมาก (อ่านภาพ หนุนสง http://www.thaico.net/b_pnews/48052706.htm 16/6/48) ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่ชาวบ้านจะไม่มีส่วนรับรู้ หรือร่วมตัดสินใจกับโครงการดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ อุทยานแห่งชาติตาดกสินมหาราช ยังได้ออกคำสั่งให้ชาวบ้านห้วยปลาหลด ลดพื้นที่ทำกินลง โดยเฉพาะการปลูกข้าวไร่ โดยอ้างว่าการปลูกข้าวส่งผลกระทบต่อพื้นที่ป่าไม้ พร้อมทั้งมีการเข้ามา รั้ววัดและปักหมุดแนวเขตพื้นที่ทำกินของชาวบ้านเพื่อไม่ให้เพิ่มขยายมากขึ้น ซึ่งได้สร้างความวิตก กังวลให้กับชาวบ้านเป็นอย่างมาก (อ้างแล้ว) ผู้ใหญ่บ้านห้วยปลาหลด นายจักรพงษ์ มงคลศิริ ได้แสดงความหวุ่นวิตกในผลกระทบของโครงการที่จะมีต่อชุมชนไว้ว่า

“ผมมองว่าทางราชการที่คิดระบบอย่างนี้ขึ้นมา ถ้าไม่มีการเตรียมการรองรับที่ รัดกุมชาวบ้านก็จะลำบาก ถ้าเตรียมการรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดชาวบ้านก็ ไม่ต้องรับภาระมาก เพราะรัฐและเข้าใจมากขึ้นนั่นเอง ซึ่งโดยหลักการโครงการ หมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ให้คนอยู่กับป่าอย่างยั่งยืน แต่เมื่อชาวบ้านถูกจำกัด ที่ดินทำกินเช่นนี้แล้ว ผลสุดท้ายเหลือแต่ป่า คนตายหมด” (อ้างแล้ว)

ผู้ใหญ่บ้านห้วยปลาหลด ยังได้ระบุถึงขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ไม่ยอมรับ ฟังข้อเท็จจริงของชาวบ้านอีกด้วยว่า

“เมื่อมีการรังวัดกันเขตพื้นที่ระหว่างที่ของชาวบ้านกับพื้นที่ป่าออกจากกันชาวบ้านพาเจ้าหน้าที่ไปชี้บริเวณที่เคยทำไร่ผืนเก่า แต่เลิกไปตามที่องค์ในหลวงขอให้เลิก และตอนนั้นมีต้นไม้ขึ้นหนาแน่น มีทั้งที่เป็นต้นกาแฟ ต้นตำบอง ต้นไผ่ขึ้นปะปนกับต้นไม้ป่าอื่น ซึ่งชุมชนพากันยอมรับว่าเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลและทำประโยชน์ในการเก็บกิน หรือเก็บไปขายของแต่ละครอบครัว ไม่ใช่พื้นที่ป่าเมื่อชาวบ้านชี้บอกเขต แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับที่จะกันเขต จะกันให้แต่พื้นที่ที่เห็นว่าเป็นที่ถางและปลูกพืชผักแล้วเท่านั้น ชาวบ้านจึงพากันเดินกลับหมู่บ้าน โดยไม่สนใจเจ้าหน้าที่ป่าไม้ และก็ไม่ยอมรับแนวทางของโครงการด้วย” (อ้างแล้ว)

การดำเนินงานของโครงการดังกล่าวในพื้นที่ต้นแบบ เป็นภาพสะท้อนที่ดี ของความขัดกันระหว่างถ้อยความในหลักการ และแนวทางปฏิบัติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้ตัวโครงการจะอ้างถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่กลับไม่ได้มีกลไกใดๆ ในการนำหลักการดังกล่าวไปสู่แนวทางปฏิบัติแต่อย่างใด และที่สำคัญเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้ดำเนินโครงการเอง ก็ไม่ได้มีหลักคิดเรื่องการรับฟัง หรือการสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับชุมชนแต่อย่างใด

2. ความแตกต่างในการวิเคราะห์ปัญหาทรัพยากร เป็นที่น่าสังเกตว่า วิธีการวิเคราะห์ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ภายใต้โครงการดังกล่าว ยังคงใช้ความเชื่อแบบเดิม ที่ปราศจากข้อมูลจากการศึกษาวิจัยรองรับ กล่าวคือ การเห็นว่าประชาชนในเขตป่า และระบบการเกษตรของชุมชน เป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายป่า ดังจะเห็นได้จาก การที่โครงการเน้นเฉพาะหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ในเขตป่าประเภทต่างๆ ในขณะที่ป่าจำนวนมากได้ถูกบุกรุกทำลายลงโดยธุรกิจเกษตรอุตสาหกรรม และธุรกิจ รีสอร์ทต่างๆ แต่โครงการก็ยังระบุสาเหตุของการทำลายป่าว่า มาจาก “การเพิ่มขึ้นของประชากร” ในเขตป่า

การตั้งสมมติฐานโดยปราศจากวิเคราะห์ข้อมูลที่แท้จริงในพื้นที่ ย่อมนำไปสู่การเข้าใจปัญหาที่ผิดพลาด และการวางแผนที่ผิดพลาด ในกรณีของบ้านห้วยปลาหลด การที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้มีการศึกษาถึงระบบการใช้ทรัพยากรของชุมชน ตลอดจนประวัติศาสตร์การจัดการทรัพยากรที่ผ่านมา ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐ เห็นชาวบ้านและการเกษตรของชาวบ้าน เพียงเป็นสาเหตุของการทำลายป่า โดยไม่ได้มองข้อเท็จจริงที่ว่า การที่ชุมชน ยินยอมยุติการทำไร่ผืน และปล่อยให้พื้นที่ดังกล่าว พื้นสภาพเป็นป่าใช้สอยนั้น แสดงให้เห็นถึง ศักยภาพ และการเล็งเห็นคุณค่าของป่าของชุมชนเพียงใด ทั้งนี้ ชาวบ้านห้วยปลาหลด กลับเห็นแตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเห็นว่าชุมชนตั้งถิ่นฐานมานาน มีการจัดการดูแลรักษาป่าอย่างดีมาโดยตลอด สังเกตได้จากสภาพป่า

บริเวณหมู่บ้าน และพื้นที่ใกล้เคียงที่ยังคงความอุดมสมบูรณ์อยู่ ดังที่ สมาชิก อบต.ห้วยปลาหลด นายไพรัตน์ กิรติยศศิริ กล่าวไว้ว่า

“ผมเห็นว่า ในแง่การรักษาป่าหรือการอยู่ร่วมกันกับป่าอย่างยั่งยืนนั้นโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่จะมีหรือไม่ก็ค่าเท่ากัน เพราะเรื่องนี้ชาวบ้านทำมานานแล้ว และทำได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพเสียด้วย” (อ้างแล้ว)

3. การรวมศูนย์อำนาจและละเลยเรื่องสิทธิชุมชน ทั้งนี้ การที่โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ยึดแนวทางการตรวจพิสูจน์สิทธิตามมติ ค.ร.ม. 30 มิถุนายน 2541²⁴ แทนที่จะเป็นมติ ค.ร.ม. 17 และ 29 เมษายน 2540²⁵ ทำให้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากองค์กรพัฒนาเอกชน และชาวบ้านในเครือข่ายป่าชุมชน ทั้งนี้ เพราะแนวทางการพิสูจน์สิทธิ์ดังกล่าว ยึดหลักฐานตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ ทั้งนี้ โดยจะรับรองสิทธิเพียงราษฎรที่อาศัย/ทำกิน มาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้ว ชุมชนจำนวนมาก มีการเคลื่อนย้ายหมู่บ้าน ทั้งที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน และคนละบริเวณ มาตลอดช่วงประวัติศาสตร์ อันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ เช่นโรคภัยไข้เจ็บ หรือเหตุเภทภัยต่างๆ ชุมชนอีกจำนวนไม่น้อย ที่ทำการผลิตแบบไร้หมุนเวียน มาเป็นเวลานาน โดยพื้นที่ที่เป็นไร่เหล่า อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ไม่อาจที่จะใช้การพิสูจน์ได้เพียงการใช้หลักฐานอ้างอิงของทางราชการเพียงอย่างเดียว เช่น การใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ของทางราชการเท่านั้น

²⁴ มติ ค.ร.ม. 30 มิถุนายน 2540 เป็นมติที่เห็นชอบกับการใช้หลักเกณฑ์ที่ทำให้ชาวบ้านในเขตป่าเสียเปรียบมากที่สุด (ประยงค์ 2543) ทั้งนี้เนื่องจาก กำหนดให้พิสูจน์สิทธิในที่ดินของราษฎรโดยการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ ที่ถ่ายเป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามพื้นที่ป่าไม้ครั้งแรก ซึ่งหมายความว่า ราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ จะสามารถมีสิทธิที่อยู่ต่อในพื้นที่ที่ต่อเนื่องเมื่อ พิสูจน์ได้ว่า ได้อยู่ในพื้นที่นั้น มาก่อนที่พื้นที่จะประกาศเป็นเขตป่าตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ประชาชนทั้งที่อยู่มาก่อน แต่พื้นที่ทำกินที่เป็นไร่เหล่า ไม่สามารถที่จะปรากฏในแผนที่ดังกล่าวได้ เพราะมีลักษณะคล้ายคลึงป่าชั้นสอง และประชาชนที่มาอยู่ที่หลัง ไม่มีสิทธิในการอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตว่า ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย มีนโยบายในการมอบพื้นที่ให้สปก.นำไปออกเอกสารสิทธิให้กับประชาชนในพื้นที่เหล่านี้จำนวนมาก ความขัดแย้งในนโยบายของรัฐเอง ได้สร้างความสับสนและข้องใจให้กับประชาชนเป็นอันมาก

²⁵ มติ ค.ร.ม.ดังกล่าว เป็นผลจากการเจรจาระหว่างรัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กับสมัชชาคนจน ซึ่งตกลงให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐและชาวบ้านในการพิสูจน์สิทธิของชุมชน 107 แห่งในภาคเหนือ โดยไม่จำเป็นต้องยึดตามแผนที่ของรัฐ แต่ให้ใช้หลักฐานที่มีอยู่ทั้งของรัฐและประชาชน ในการพิสูจน์ว่า ชุมชนอยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ หากพิสูจน์ได้ว่า ชาวบ้านอยู่มาก่อน ให้รัฐดำเนินการรับรองสิทธิที่มั่นคงแก่ชาวบ้าน แต่หากชาวบ้านมาอยู่หลังการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ ให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่

ความแตกต่างในการพิจารณาหลักการและวิธีการในเรื่องการพิสูจน์สิทธิ ได้กลายเป็นข้อขัดแย้งสำคัญในเรื่องสิทธิของชุมชนในป่า ภายใต้โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ นอกจากนี้แล้ว การที่โครงการฯ ยังคงเปิดช่องให้มีการอพยพชาวบ้านได้ ยังได้ก่อให้เกิดความวิตก และกังขา ของชุมชนว่า โครงการดังกล่าว อาจมีลักษณะไม่ต่างไปจากโครงการที่สร้างปัญหาในอดีตที่ผ่านมา เช่น คอก. เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ว่า โครงการฯ จะได้มีการระบุให้อนุญาตให้ชาวบ้านสามารถมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้ แต่ก็ไปตามสิทธิที่มีอยู่ในพ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 16 ทวิ และ 16 ตริ ว่าด้วยการอยู่อาศัยและการประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่ง การให้อนุญาต ยังคงมีขั้นตอน กระบวนการ และอำนาจตัดสินใจ อยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นสิทธิในการเช่าที่เท่านั้น

เมื่อพิจารณานโยบายที่เกี่ยวกับคนกับป่า ของรัฐ ที่ดำเนินควบคู่กันมาแล้ว กล่าวคือ ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน และโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ จะพบว่า ในขณะที่ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน เป็นกฎหมายที่พยายามพัฒนาไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลักคิดเรื่องสิทธิในการจัดการทรัพยากร โดยเน้น การกระจายสิทธิ และการสร้างกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนในการจัดการทรัพยากร โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ กลับยังคงดำเนินรอยตามแนวทางเดิม ๆ ของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจในการจัดการป่าไว้ที่รัฐ ความขัดกันแนวทางหลักการที่ปรากฏในนโยบายต่างๆของรัฐ ได้กลายเป็น คุณลักษณะเฉพาะของการจัดการป่าภายใต้รัฐบาลทักษิณ ที่ไม่เพียงก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชน แต่ยังเป็นชนวนที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคต

2.3. การแยกส่วนนโยบายและการบริหาร แต่ขาดการบูรณาการ

หากพิจารณาถึงความขัดกันแนวทางนโยบายที่ดำรงอยู่ในเรื่องคนกับป่า ของรัฐ สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง น่าจะมาจากการแยกส่วนในเรื่องนโยบายและการบริหาร โดยการขาดการบูรณาการที่เหมาะสม ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าว ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใด การแยกส่วนการจัดการป่า ได้ปรากฏมาตั้งแต่ต้นนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ฉบับแรก ในปี 2528 เป็นต้นมาแล้ว โดยที่การจัดการป่า เพื่อการพาณิชย์ ถูกแยกโดยเด็ดขาดจากการจัดการป่าเพื่อการอนุรักษ์ ก่อให้เกิด การทำลายป่า อย่างมหาศาลในรูปแบบของสัมปทาน และการปลุกสวนป่าไม้โตเร็ว โดยที่การจัดการป่าเศรษฐกิจ ไม่ได้คำนึงถึงหลักการอนุรักษ์แม้แต่น้อย นอกจากนี้ ในส่วนของการจัดการป่าเพื่อการอนุรักษ์ ก็ไม่มีองค์ประกอบของชุมชน โดยไม่สนใจการสร้างมีส่วนร่วมของประชาชน การไม่ยอมรับสิทธิชุมชนในพื้นที่ และปฏิเสธระบบความรู้การจัดการป่าของชุมชน ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่เรื้อรังมานานในระบบการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของรัฐ

การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรระหว่างกรมป่าไม้และกรมอุทยาน ได้ทำให้การแยกส่วนทางวิธีคิด และหลักการจัดการทรัพยากร ยิ่งกลายเป็นปัญหามากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการปรับโครงสร้างดังกล่าว ไม่ปรากฏกระบวนการเชิงบูรณาการที่ชัดเจนแต่อย่างใด และมีผลให้การจัดการป่าที่มีพื้นฐานจากการแบ่งประเภทป่าออกจากกันอย่างเด็ดขาด ระหว่าง ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ และป่าชุมชน มีการแยกส่วนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ชุมชน และแนวคิดเรื่องป่าชุมชน ที่เสนอโดยชุมชน เน้นการจัดการป่าอย่างยั่งยืน ทั้งในแง่นิเวศ เศรษฐกิจ และสังคม อย่างเป็นองค์รวม การที่กรมอุทยานแห่งชาติ ยังคงมุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ละเลยการสร้างควมมีส่วนร่วมจากประชาชน หรือให้ความสำคัญในการทำงานร่วมกับชุมชนในการอนุรักษ์ โดยเห็นว่า งานดังกล่าว เป็นส่วนของฝ่ายส่งเสริมป่าชุมชนของกรมป่าไม้ เป็นภาพสะท้อนที่ดีของปัญหาการแยกส่วนในการจัดการป่าดังกล่าว

2.4. การแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นทุนทางสินค้า และการทำลายทรัพยากร

เป็นนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 และเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2547 โดยมีหลักการให้แปลงที่ดินและที่ดินป่าไม้ เป็นสินทรัพย์ที่สามารถลงทุนเพื่อสร้างผลกำไรได้ นโยบายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นแนวความคิดในการมองป่าเพื่อการพาณิชย์ ที่ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง สิ่งที่น่าวิตกในนโยบายดังกล่าว คือ การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้กับพื้นที่ป่า โดยไม่มีกลไกในการจัดการที่รัดกุมและเคร่งครัดพอ และปราศจากการศึกษาผลกระทบที่จะตามทางด้านนิเวศวิทยา ได้ก่อให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าขึ้นมามากมาย แม้กระทั่งในโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐเอง เช่น โครงการสวนสัตว์กลางคืน หรือ “ไนท์ซาฟารี” ที่ดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย ซึ่งมีการใช้พื้นที่ป่าสงวนแม่เหียะ และอุทยานแห่งชาติสุเทพ-ปุย เป็นจำนวนหลายพันไร่ โครงการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเกาะช้าง ซึ่งเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับระบบนิเวศ ด้วยสิ่งก่อสร้างต่างๆ และยังมีการใช้ทรัพยากรน้ำจากธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น และโครงการก่อสร้างกระเช้าลอยฟ้าขึ้นดอยหลวง เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการเหล่านี้ แม้จะเป็นโครงการขนาดใหญ่ แต่กลับไม่มีการประเมินผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างใด ในขณะที่รัฐบาลทักษิณ ได้ตั้งหน่วยงานที่ดูแลด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ป่าธรรมชาติขึ้นมา ในรูปขององค์กรมหาชน นับแต่ปี 2547 เป็นต้นมา เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในเชิงธุรกิจ โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่อย่างใด

โครงการแปลงทรัพยากรให้เป็นทุนผ่านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจำนวนมาก ได้รับการคัดค้านอย่างหนักจากประชาชน ไม่เพียงชุมชนในพื้นที่ แต่ยังรวมไปถึงชนชั้นกลางที่ไม่เห็นด้วยกับการนำป่าอนุรักษ์มาแสวงหากำไรทางธุรกิจ โดยปราศจากมาตรการทางด้านนิเวศรองรับ เช่น การตัดค้ำของนักวิชาการในเชียงใหม่ ต่อโครงการไนท์ซาฟารี และการคัดค้านโครงการกระเช้าลอยฟ้าขึ้นดอยหลวง เป็นต้น

การแปลงป่าอนุรักษ์ให้เป็นสินค้า สะท้อนให้เห็นถึง ความล้าสมัยในการจัดการป่าของรัฐได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ในขณะที่ในด้านหนึ่ง รัฐมุ่งในการจำกัดสิทธิในการจัดการทรัพยากรเพื่อการยังชีพ และเพื่อการเกษตรของชุมชน แต่อีกด้านหนึ่ง รัฐกลับนำทรัพยากรดังกล่าว มาลงทุน โดยเปิดโอกาสให้กับนายทุนได้เข้ามาใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ ความล้าสมัยดังกล่าว ซึ่งให้เห็นถึง การขาดความเป็นธรรม ในการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐ ที่เปิดโอกาสให้กับผู้มั่งคั่งมากกว่าประชาชนได้เป็นอย่างดี

3. ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนเรื่องคนกับป่า

การเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่น เพื่อคัดค้านการจัดการทรัพยากรแบบรวมศูนย์ของรัฐ ตลอดจนเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการจัดการป่า นั้นมีประวัติศาสตร์ที่สืบเนื่องมานับแต่ยุคสัมปทานทำไม้ ซึ่งมีก่อตัวอย่างกว้างขวางในภาคเหนือของไทย นับตั้งแต่การคัดค้านการทำไม้ของชาวบ้าน อ.บ้านหลวง จ.น่าน ในช่วงปี 2516 และชาวบ้าน อ.สะเมิง และ อ.แม่แจ่ม จ.เชียงใหม่ ชาวบ้านในจังหวัดเลย ในช่วงปี 2529-31 เป็นต้น ซึ่งได้เรียกร้องให้รัฐบาลยุติโครงการสัมปทานทำไม้ที่ทำลายต้นน้ำลำธารของหมู่บ้าน²⁶ ประจวบกับกรณีน้ำท่วมใหญ่ในภาคใต้ที่ก่อให้เกิดดินถล่ม อันเนื่องมาจากสัมปทานทำไม้อย่างหนักหน่วง ขบวนการประชาชนที่เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกสัมปทานทำไม้ จึงประสบความสำเร็จในเดือนมกราคม พ.ศ. 2532 ที่รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติปิดป่า ที่ประกาศใช้ทั่วประเทศ ยกเว้นในเขตป่าชายเลน

แต่แม้ว่ารัฐบาลจะได้ประกาศยกเลิกการสัมปทานทำไม้แล้ว แต่ก็ยังไม่ได้มีการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม การเน้นการจัดการป่าเพื่อเศรษฐกิจในภาคเอกชน และการเบียดขับชุมชนออกจากพื้นที่ทำกินและพื้นที่ป่า ได้กลายเป็นชนวนสำคัญ ที่ก่อให้เกิดกระแสการคัดค้านโครงการของรัฐอย่างเข้มข้น นับแต่หลังยุคสัมปทานทำไม้ เป็นต้นมา ดังเช่น กรณีการคัดค้านการให้เอกชนเช่าที่เพื่อปลูกสร้างสวนป่า ของชาวบ้านห้วยแก้ว อ.สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ในปี 2532 และการคัดค้านโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเลื่อมโทรม (คจก.) ในปี 2533 ซึ่งมีการอพยพชาวบ้าน ออกจากที่ทำกินเพื่อหาพื้นที่ปลูกป่าพาณิชย์ การอพยพชาวบ้านแม่สำน บ้านแม่ต้อม บ้านป่าคา และบ้านห้วยฮ่อม ในเขตรอยต่อจังหวัดลำปาง พะเยา และเชียงราย มาอยู่ในพื้นที่ริมถนนสายแจ้ห่ม-วังเหนือ โดยเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติดอยหลวง ในปี 2537 ได้ก่อให้เกิดกระแส

²⁶ การทำไม้ในช่วงทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา ใช้ระบบตัดหมด ไม่ใช่เลือกตัดเหมือนในยุคสัมปทานของอังกฤษ นอกจากนี้ แม้ว่ากฎระเบียบสัมปทาน จะระบุอย่างชัดเจนไม่ให้มีการทำไม้ในเขตต้นลำธาร หรือใกล้ลำห้วย แต่ไม่ปรากฏว่า ได้รับการปฏิบัติตาม โดยเจ้าของสัมปทานแต่อย่างใด

คัดค้านการใช้แนวทางอนุรักษ์แบบสุดโต่งของรัฐ²⁷ และเป็นที่มาของการสร้างเครือข่ายประชาชนในรูปแบบต่างๆทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ เครือข่ายป่าชุมชนภาคอีสาน เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ เครือข่ายป่าชุมชนภาคตะวันตก และเครือข่ายป่าชุมชนภาคตะวันออก²⁸ ร่วมกันรณรงค์เคลื่อนไหวเพื่อผลักดัน พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชน เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา อันเป็นก้าวสำคัญของการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่เป็นรูปธรรมที่สุดในประวัติศาสตร์ของการจัดการป่าไม้ไทย อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหว เรื่องป่าชุมชน ซึ่งดำเนินมาเป็นเวลามากกว่า 1 ทศวรรษ ก็ยังคงไม่สัมฤทธิ์ผล (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

ในยุครัฐบาลทักษิณ แม้ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มีแนวนโยบายสนับสนุนแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า โดยการรับรองร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในปี 2544 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ปฏิบัติการจับกุมประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ยังคงดำเนินต่อไป อย่างไม่เปลี่ยนแปลง แสดงให้เห็นถึงความลึกลับระหว่างนโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นอย่างดี ในหลายๆกรณี มีการใช้ความรุนแรงในกระบวนการจับกุม เช่น กรณีการจับกุมชาวบ้านปางแดง อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ ซึ่งดำเนินมาตั้งแต่ปี 2541 และมีการจับกุมอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าในบางกรณี ชาวบ้านพยายามต่อรองด้วยการอิงรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ว่าด้วยสิทธิชุมชน หากแต่ไม่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมักอ้างว่า มาตราดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายลูกใดๆมารองรับ (กฤษฎา 2548) สถานการณ์ดังกล่าว ได้เพิ่มแรงกดดันให้กับชุมชนในเขตป่า และยังทำให้พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชน กลายเป็นความหวังสำคัญ ที่จะช่วยเสริมสร้างอำนาจต่อรองให้กับชุมชน ในการปฏิรูประบบอำนาจนิยมในการจัดการป่า และเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสังคม

²⁷ ภายหลังการปิดป่าในปี 2532 จวบจนปี 2541 การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ของรัฐ ได้ทวีจำนวนขึ้นเป็นลำดับ โดยแบ่งเป็น ป่าอุทยาน 17 แห่ง และเขตรักษาพันธุ์ป่า 12 แห่ง ทั้พื้นที่ของชุมชน 43,533 ครัวเรือน และ 4,507 ครัวเรือน ตามลำดับ (กฤษฎา 2548: 252).

²⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน www.pachumchon.com

4. ข้อเสนอจากรากหญ้าต่อนโยบายการจัดการป่าและคนอย่างยั่งยืน

จากปัญหาความลักลั่นที่เกิดขึ้นมาตลอดประวัติศาสตร์การจัดการป่าที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ซึ่งทวีความขัดแย้งมากยิ่งขึ้นในรัฐบาลปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการปฏิรูปหลักคิด และนโยบายที่เกี่ยวกับคนกับป่า อย่างจริงจัง ข้อเสนอดังต่อไปนี้ รวบรวมจากข้อเสนอของชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับคนกับป่า ที่ได้มีการนำเสนอในช่วงที่รัฐบาลทักษิณเข้ามาบริหารประเทศ ทั้งนี้ ในการปฏิรูปนโยบายการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงระหว่างคนกับป่า และแก้ไขปัญหาการทำลายป่าที่ถูกจุด จะต้องมีการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริง บนพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน สร้างความมั่นคงให้กับวิถีชีวิตชุมชน แก้ปัญหาความยากจน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง พิจารณาการเปลี่ยนแปลงในหลายระดับ ดังนี้ คือ

4.1. ข้อเสนอในเชิงหลักการ

ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรแบบองค์รวม ที่ตอบสนองต่อเป้าหมายทั้งทางสังคม วัฒนธรรม และนิเวศวิทยา โดยคำนึงถึงความยั่งยืนของระบบนิเวศ ควบคู่ไปกับความเป็นธรรมของสังคม ให้ความสำคัญกับความหลากหลายทางชีวภาพ และความหลากหลายทางวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการจัดการทรัพยากร

ทั้งนี้ นโยบายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในเขตป่า ควรสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 46, 56, 79, และ 290 ว่าด้วยการเคารพสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบอบราชาการ

4.2. ข้อเสนอในเชิงสิทธิ

ควรเปลี่ยนวิธีคิดในเรื่องสิทธิ จากระบบสิทธิแบบผูกขาดโดยรัฐ มาเป็นการกระจายอำนาจ โดยรับรองสิทธิชุมชน ในรูปแบบของสิทธิส่วนร่วม (common property) อันเป็นระบบสิทธิที่ชุมชนจำนวนมากใช้ในการจัดการป่า และที่ดิน เป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจให้กับชุมชนในการอนุรักษ์ป่า ทั้งนี้ ปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ หรือออกกฎหมายใหม่ เพื่อรองรับแนวทางการรับรองสิทธิชุมชน ที่มีลักษณะเชิงบูรณาการ ที่ผสมผสานองค์ความรู้ทางสังคม และวัตถุประสงค์ในทางนิเวศวิทยา เข้าด้วยกัน โดยรับรองสิทธิในการอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ และการจัดการทรัพยากรของชุมชนต้นน้ำ โดยใช้ลุ่มน้ำ เป็นหน่วยของการจัดการทรัพยากร การรับรองสิทธิชุมชน ควรใช้หลักการป่าชุมชน เป็นพื้นฐาน และขยายแนวคิดให้ครอบคลุมสิทธิในการอยู่อาศัย และสิทธิในการทำกิน เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีความมั่นใจในการทำหน้าที่ในการปกป้องลุ่มน้ำของตน ให้ปลอดภัยจากการบุกรุกจากภายนอก

ระบบสิทธิดังกล่าว รัฐยังมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพยากร และร่วมกำหนดกฎ กติกา ร่วมกับชุมชนในการจัดการทรัพยากร และทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล การจัดการทรัพยากรของชุมชน ร่วมกับภาคส่วนต่างๆ

4.3. ข้อเสนอในเชิงสถาบัน

ควรปรับปรุงสถาบันที่ดูแลกำกับด้านนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ให้มีลักษณะกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการนโยบายและจัดการป่าแห่งชาติ ควรประกอบด้วยองค์ประกอบของตัวแทนชาวบ้าน นักวิชาการ องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรทำงานด้านพัฒนาชุมชน เข้าร่วมด้วย เพื่อให้การพัฒนานโยบาย มีความรอบด้าน ยึดอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง และตอบสนองต่อวัตถุประสงค์อันหลากหลายมากขึ้น คณะกรรมการนโยบายฯ ควรมีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิ ทางวิชาการที่หลากหลาย เพื่อให้การวางนโยบาย ยึดอยู่บนความรู้ทางวิชาการด้านต่างๆอย่างแท้จริง

ควรจัดให้มีคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการทรัพยากรที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ โดยที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีหน้าที่สำคัญในการร่วมวางแผน ตลอดจนให้คำปรึกษา และสนับสนุนการพัฒนาแผนต่างๆ

4.4. ข้อเสนอในเชิงแผน

รัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการจัดการทรัพยากรในแต่ละลุ่มน้ำ โดยเป็นแผนที่พัฒนาขึ้นมาจากการตกลงร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรชุมชนในแต่ละลุ่มน้ำ โดยเป็นแผนที่สอดคล้องกับสภาพสังคม วัฒนธรรม และนิเวศวิทยาในแต่ละพื้นที่ โดยที่รัฐสนับสนุนการจัดทำแผนดังกล่าว ภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ งบประมาณ การวางแผนปฏิบัติการ และติดตามประเมินผลลงสู่ท้องถิ่น

แผนการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำ ควรมีความยืดหยุ่น และกำหนดระยะเวลาในทบทวนแผนเพื่อปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงได้ ภายใต้การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐ และชุมชน ภายในแผน ควรประกอบด้วย การสร้างข้อตกลงร่วมเรื่องแนวเขตลุ่มน้ำ ที่ตรงกับสภาพการจัดการทรัพยากรที่เป็นจริงในท้องถิ่น การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชุมชน การกำหนดแนวทางการควบคุมระบบเกษตรให้มีลักษณะเชิงอนุรักษ์ และแผนการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจ และอาชีพที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น

5. ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมาย

5.1 เร่งรัดออกพ.ร.บ.ป่าชุมชน เพื่อให้การสนับสนุนชุมชนในการจัดการป่า เกิดขึ้นอย่างเป็นจริงในพื้นที่

5.2 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.ป่าไม้ 2484 พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ 2504 พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเคารพสิทธิชุมชน โดยอาจพิจารณานำหลักการกฎหมายทั้งสี่ฉบับเข้าด้วยกัน เพื่อลดปัญหาการแยกส่วน และการกีดกันการมีส่วนร่วมของชุมชน

5.3 ปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี การจัดการชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ โดยให้ชุมชนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจำแนกประเภทพื้นที่ และวางแผนเขตลุ่มน้ำ

5.4 ปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน 2541 ในเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ เพราะกระบวนการพิสูจน์สิทธิ และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ขัดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.5 ปรับปรุงโครงสร้างกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ โดยให้บูรณาการเข้าด้วยกัน โดยเน้นการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น และให้มีหน้าที่หลักในการบริหารและส่งเสริมการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน มากกว่าจะจับกุมและปราบปราม

5.6 ทบทวนนโยบายแปลงทรัพยากรเป็นทุน โดยประเมินผลกระทบ และความเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยาที่เกิดขึ้น และกำหนดขอบเขตที่เหมาะสมในการแสวงหากำไรจากการจัดการป่าอนุรักษ์

5.7 ยกเลิกโครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ ทั้งนี้ โดยหันมาส่งเสริม การจัดทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำในท้องถิ่นแทน

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2546. **แผนยุทธศาสตร์การจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติแบบบูรณาการ (พ.ศ.2547-2556)**. เอกสารอัดสำเนา
- กึ่งกร นรินทรกุล ณ อยุธยา. 2543. **แนวคิดและทิศทางการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เชียงใหม่**: บี.เอส.การพิมพ์.
- กฤษฎา บุญชัย. 2546. “สรุปสถานการณ์นโยบาย การเคลื่อนไหว และชุดข้อเสนอการจัดการป่าและที่ดิน” เอกสารประกอบการสัมมนาภูมิภาค **เวทีวาระประชาชนด้านฐานทรัพยากรภาคตะวันออก**. วันที่ 21 กรกฎาคม 2546 จ.ชลบุรี จัดโดยโครงการยุทธศาสตร์ฐานทรัพยากรสหพันธ์ประชาชนเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาภาคตะวันออก เครือข่ายปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ภาคตะวันออก และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน.
- , 2547. **วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของรัฐบาลทักษิณกับนโยบายจัดการป่า (2544-2547)**. เอกสารอัดสำเนา.
- , 2548. **บทสำรวจพื้นที่การเคลื่อนไหวของขบวนการป่าไม้ยุคหลังสัมปทาน (2532-2547)”** ใน ศยามล ไกยูรวงศ์ และพรพนา ก้วยเจริญ (บก.) การเมืองป่าไม้ไทยยุคหลังสัมปทาน กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.
- เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2547. **ข้อเสนอ แผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างบูรณาการ**. เอกสารอัดสำเนา
- เครือข่ายป่าชุมชน. 2545. **เหลียวหลังแลหน้าการจัดการป่าไม้เมืองไทย เชียงใหม่**: บี.เอส.ดีการพิมพ์.
- เดโช ไชยทัพ และ เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์. 2548. สัมภาษณ์. 3 สิงหาคม.
- “ทักษิณ โชว์ไอเดีย พลิกที่ดินทุกตารางนิ้วเป็นเครื่องพิมพ์เงินให้คนจน.” 2545. มติชนรายวัน (1 ธันวาคม)
- ปราโมทย์ ผลภิญโญ. 2548. “โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่: ประชาชนได้อะไร?”. **วารสารสื่อศึกษา** 17-32.

สมศักดิ์ สุวงศ์ และเพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. 2543. **รวมบทความป่าชุมชน ศูนย์ฝึกอบรม
ศาสตร์ ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เชียงใหม่: ปี เอส การพิมพ์.**

เสน่ห์ จามริก. **ป่าชุมชนในประเทศไทย: แนวทางการพัฒนา.** บรรณาธิการ ยศ สันตสมบัติ.
กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อาพันธ์ กาญจนพันธุ์ และคณะ. 2547. รายงานการวิจัย **ระบบการเกษตรแบบไร้หมุนเวียน:
สถานภาพและการเปลี่ยนแปลง.** คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อนุภาพ นุ่นสง. **ห้วยปลาหลด หนุทดลองป่าไม้แผนใหม่.** แหล่งอ้างอิง:

http://www.thai.co.net/b_pnews/48052706.htm

<http://www.pachumchon.com>

Komol Pragtong. "Recent Decentralization Plans of the Royal Forest Department and Its
Impacts for Forest Management in Thailand." Available:

<http://www.fao.org/DOCREP/003X6898E/x6898e04d.htm> 9 March 2005.

Pinkaew Leungaramsri and Noel Rajesh (eds.). 1992. **The Future of People and Forests in
Thailand After the Logging Ban.** Bangkok: Project for Ecological Recovery.

ภาคผนวก

ลำดับเหตุการณ์การรณรงค์ พ.ร.บ.ป่าชุมชน

ปีพ.ศ.	เหตุการณ์
2532	ชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่งอ.แม่ฮ่องสอน จ.เชียงใหม่ คัดค้านนายทุนที่เข้าพื้นที่ป่าสาธารณะในการปลูกสวนป่าเศรษฐกิจ จนสำเร็จ นายไพโรจน์ สุวรรณกร รองอธิบดีกรมป่าไม้ เข้าเยี่ยมชาวบ้านในพื้นที่ และประกาศให้ป่าห้วยแก้ว เป็นป่าชุมชนแห่งแรกในประเทศไทย
2535	กรมป่าไม้ร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น แต่ร่างของกรมป่าไม้ไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งยังเห็นการปลูกป่าเชิงเศรษฐกิจ จึงถูกปฏิเสธจากประชาชน
2536	องค์กรประชาชนร่วมกันร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน
2537	องค์กรประชาชนเริ่มรณรงค์ให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา
2538	รัฐบาลตัดสินใจไม่ได้ว่าจะเลือกกฎหมายป่าชุมชนฉบับใด จึงจัดให้มีการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น ในวันที่ 7-9 เมษายน 2538 โดยคณะกรรมการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (กนภ.) เป็นผู้จัด โดยเชิญเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน และตัวแทนชาวบ้าน เข้าร่วม ได้ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับ กนภ.
2539	วันที่ 30 เมษายน คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการในร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับ กนภ. แต่องค์กร 4 องค์กร คือ มูลนิธิธรรมนาถ มูลนิธิ สืบ นาคะเสถียร มูลนิธิโลกสีเขียว และสมาคมอนุรักษ์ศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อม ได้ออกมาคัดค้านร่างฉบับ กนภ. เพราะไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์
2540	รัฐบาลจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับกนภ. หลังการประชาพิจารณ์ นายโกศล พลกุล รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายให้แก้ไขร่างพ.ร.บ. แต่ผลการแก้ไข ไม่เป็นไปตามผลการประชาพิจารณ์ ชาวบ้านจึงพากันคัดค้านร่างฉบับนายโกศล
2541	รัฐบาลชวน หลีกภัย แต่งตั้ง นางสดาวลัย วงศ์ศรีวงศ์ เป็นประธานร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน (ฉบับนายโกศล) ให้สอดคล้องกับผลการประชาพิจารณ์ แต่ยังคงห้ามไม่ให้มีป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ จากนั้นได้มีการมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับ ส.ส.สดาวลัย เข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรฯ ได้ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา ก็ได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง
2542	สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ ประกาศเจตนารมณ์ร่วมผลักดันกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชน โดยระดม 50,000 รายชื่อ เพื่อเสนอเข้าสู่สภา
2543	1 มีนาคม ชาวบ้านเสนอกฎหมายป่าชุมชน 50,000 รายชื่อต่อประธานรัฐสภา 5 กรกฎาคม รัฐบาลรับหลักการร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน วาระที่ 1 พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน สิงหาคม-กันยายน ตัวแทนประชาชนผู้เสนอกฎหมาย และตัวแทนองค์กรสายอนุรักษ์อย่างกลุ่มเข้าไปเป็นที่ปรึกษากรรมาธิการ ท่ามกลางบรรยากาศที่ส.ส.ฝ่ายค้านลากออกจากสภาเกือบหมด และ ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการขาดความเข้าใจต่อ พ.ร.บ.ป่าชุมชน พฤศจิกายน ยุบสภา ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ตกไป

ปีพ.ศ.	เหตุการณ์
2544	รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ภายใต้ทักษิณ ชินวัตร เข้าบริหารประเทศ และคณะรัฐมนตรี ยืนยันร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ค้างสภาอยู่ ให้มีการพิจารณาต่อ และร่างพ.ร.บ.ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเสียงสนับสนุน 341 เสียง งดลงคะแนน 2 เสียง
2545	วุฒิสภาพิจารณาร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน มีมติให้ตัดหลักการสำคัญของร่างกฎหมายในเรื่องป่าชุมชนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ โดยยืนยันมิให้ชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์สามารถจัดตั้งป่าชุมชนได้
2546	เครือข่ายป่าชุมชนระดมรายชื่อนักวิชาการ 1,000 คน เพื่อสนับสนุนร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชน
2547	สภาผู้แทนราษฎร มีมติไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนของวุฒิสภา จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการรวม 12 คน เพื่อพิจารณาประเด็นที่ยังเป็นข้อถกเถียงกัน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ ผลการประชุมของคณะกรรมการยังไม่แล้วเสร็จ ก่อนการปิดสภา ทำให้ผลการพิจารณาดกไป
2548	รัฐบาลภายใต้นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร กลับเข้าบริหารประเทศอีกครั้ง และนำเอาร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ค้างสภาอยู่มาพิจารณา โดยมีการตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นจากสองสภา ฝ่ายละ 12 คน รวมเป็น 24 คน เพื่อพิจารณาประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงกันอยู่

ดัดแปลงจาก http://www.localtalk2004.com/pachumchon/detail_05.php 16/6/48