

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ปัจจัย เงื่อนไข ต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ พ.ศ. 2545 มีวิธีการศึกษาคือ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรด้วยแบบสอบถาม และการวิจัยภาคสนาม ผลการศึกษาพบว่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลาหลัก ๆ คือ 1) ก่อนการสถาปนากกรมป่าไม้ (ก่อน พ.ศ. 2439) มีการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างอิสระ ยกเว้น ไม้สัก กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าเป็นของเจ้านายเจ้าของป่า 2) หลังการสถาปนากกรมป่าไม้ถึงก่อนการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ (พ.ศ. 2439 – 2545) รัฐรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ มีการนำวิทยาศาสตร์ป่าไม้เข้ามาใช้ในการจัดการ โดยในช่วงแรกเน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์ ต่อมาเกิดปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าไม้และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรจึงประกาศปิดสัมปทานป่าไม้และมุ่งเน้นการจัดการเชิงอนุรักษ์มากขึ้น แต่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร จึงได้พัฒนาแนวทางการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 3) หลังการปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ พ.ศ. 2545 ได้แยกกรมป่าไม้ออกเป็น 3 หน่วยงานหลัก คือ กรมป่าไม้ รับผิดชอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตป่าอนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรับผิดชอบพื้นที่ป่าชายเลน นอกเขตป่าอนุรักษ์

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในแต่ละช่วงเวลามีปัจจัย และเงื่อนไขต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสรุปได้ 5 ประการคือ 1) นโยบายและกฎหมาย 2) เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง 3) กระแสแนวคิดระดับชาติและนานาชาติ 4) ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ 5) องค์ความรู้ที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

การปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ มีผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ด้าน การบริหารจัดการองค์การ และบุคลากร พบว่าในช่วงแรกมีความระส่ำระสายในการปฏิบัติงาน เกิดปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรและทรัพย์สินที่ไม่สมดุลระหว่างกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทำให้กรมป่าไม้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า

โครงสร้างองค์การ อัตรากำลัง และงบประมาณในภาพรวมของงานป่าไม้ไม่ได้ลดขนาดและจำนวนลงแต่อย่างใด

2. ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ พบว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าชายเลน มีแนวโน้มการจัดการที่ดีขึ้น แต่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีแนวโน้มถูกบุกรุกและมีปัญหาในการบริหารจัดการมากขึ้น พื้นที่ทับซ้อน เกิดปัญหาในเชิงกฎหมาย การปฏิบัติ
3. ด้านเศรษฐกิจและสังคม พบว่า การบริการประชาชนในงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีแนวโน้มดีขึ้น แต่การบริการประชาชนที่เกี่ยวข้องกับงานอนุญาต งานป่าชุมชน และงานส่งเสริมการปลูกป่า พบว่ามีความยุ่งยาก ประชาชนผู้ใช้บริการเกิดความสับสนในหน่วยงานที่ตนเองจะไปใช้บริการ ขาดการทำงานในเชิงรุก

จากผลการศึกษามีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ได้แก่

1. ควรบูรณาการงานป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในกรณีที่ไม่สามารถบูรณาการได้ ควรเกลี้ยอัตรากำลัง และจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจน
2. ควรยกระดับปัญหาด้านป่าไม้ หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นวาระแห่งชาติ จะช่วยให้ความตื่นตัว และร่วมกันหาทางป้องกันและแก้ไขมากขึ้น
3. การจัดตั้งสถาบัน หรือ หน่วยงานอิสระที่ดำเนินงานในเชิงนโยบาย เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกรอบการปฏิบัติงาน เชื่อมโยง ประสานงาน และบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. การส่งเสริมและยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ควรพัฒนากระบวนการทำงานร่วมกันของบุคลากรสายงานป่าไม้ที่อยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ให้มากขึ้น

Abstract

The objectives of this study encompass the development of forest resources management in Thailand, factors affecting such development, and consequences of the 2002 bureaucratic reform and restructuring of the Royal Forest Department (RFD). The study employed various methodologies including documentary research, in-depth interviews with key stakeholders, questionnaire surveys, and fieldwork study.

The study found that the development of forest resources management in Thailand can be divided into 3 phases. The first phase predates RFD establishment in 1896 and was characterized by free use of forest resources except for teak concessions given by local princes. The second phase covers the period from establishment until the organizational restructuring of 2002. Across this period the main purpose of forest management was timber production, which was managed according to scientific forestry methods. However, as forest coverage decreased, RFD implemented strategies to protect and conserve forest areas. The third phase describes the post-restructuring period, during which RFD's old mandate has been assigned to 3 main government agencies. RFD is now responsible for the economic forest (national reserve forests), while the Department of National Park, Wildlife and Plant Conservation (DNP) is responsible for the protected areas (such as national parks and wildlife sanctuaries) and the Department of Marine and Coastal Resources (DMCR) is responsible for mangrove forests outside protected areas.

Relevant factors affecting forest resources management throughout each phase are identified as follows: 1) policies and laws, 2) socioeconomics and politics, 3) national and international agendas, 4) foreign aid programs, and 5) knowledge of forest management.

Consequences of the 2002 reforms and restructuring are described in terms of 3 areas of forest management function:

1. Organization and personnel management. In the beginning there were serious uncertainties within the organizations involved, particularly in

- RFD. Inequities in the assignment of personnel, property and equipment to the new organizations led to understaffing and inadequate funding for RFD and inability to effectively manage reserved forests.
2. Forest resources management. The protected areas and mangrove forests have been well developed but the condition of national reserve forests has worsened. Overlapping forest areas have created difficulties in management practice and law enforcement.
 3. Socioeconomic relationships. Public services such as making requests for permission to use forest resources and the promotion of community forests and plantations have not functioned well. People have become confused about the regulations and processes and are uncomfortable to enter into relations with the agencies involved.

The study concludes with the following recommendations for forest resources management in Thailand.

1. Rebuild the organization of RFD and DNP or at least equalize the staffing and clarify the missions and mandates of the 2 organizations.
2. Place the problem of degradation of forest resources and natural resources high on the national agenda.
3. Establish a new organization to set up forest management policy and oversee the integration of the forest sector.
4. Promote people participation and decentralization to local organizations in forest resources management.
5. Develop and implement strategies to improve cooperation between forest management organizations.