

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าและมีความผูกพันกับวิถีชีวิตของมนุษย์มาตั้งแต่อดีต มนุษย์ได้อาศัยป่าไม้เพื่อใช้ประโยชน์ด้านการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการเกษตร อุตสาหกรรม เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมถึงเป็นแหล่งรายได้หลักและรายได้เสริมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระดับชุมชน และเศรษฐกิจระดับประเทศ จนสามารถกล่าวได้ว่า ป่าไม้เป็นสิ่งสำคัญที่สุดของสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตที่อาศัยในโลกนี้ แต่อย่างไรก็ตาม คนส่วนใหญ่ได้ใช้ประโยชน์จากป่าไม้โดยไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าไม้มากนัก เพราะเข้าใจกันตลอดมาว่าป่าไม้ คือ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่ใครก็ได้ใช้ประโยชน์อย่างไร้ขีดจำกัด (สำนักงานนวัตกรรมพื้นที่คุ้มครอง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. ออนไลน์ : 2557)

เมื่อประกอบกับการเจริญเติบโตและขยายตัวของเศรษฐกิจ นับแต่ประเทศไทยมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) เป็นต้นมา ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรป่าไม้ในอัตราที่สูงเกินกว่าที่คาดไว้มาก โดยปริมาณการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกพื้นที่ของประเทศ (กรมป่าไม้, 2552 : 184) เมื่อผนวกกับการเพิ่มจำนวนประชากร ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าเพื่อยังชีพและสร้างรายได้เพิ่มมากขึ้น มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อกิจกรรมการพัฒนาโดยภาครัฐและเอกชน ทั้งในด้านสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการ ในขณะที่การประสานงานเพื่อบูรณาการแผนการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้ของหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้มแข็งและไม่เด็ดขาดเท่าที่ควร และหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลักการปฏิบัติและกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่แตกต่างกันไป เช่น หน่วยงานหนึ่งมีหน้าที่ปกป้องรักษาป่าแต่อีกหน่วยงานหนึ่งต้องบำบัดทุกข์บำรุงสุข โดยต้องจัดหาที่ทำกินให้กับราษฎร (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ม.ป.ป. : 22) สถานะเช่นนี้ส่งผลทำให้เกิดการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ในประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด โดยจากสถิติพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่มีอยู่ 171 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 ลดลงเหลือ 107.6 ล้านไร่หรือประมาณร้อยละ 33.56 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2552 (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554 : 95)

ในปัจจุบัน สภาพป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ในสถานะที่อาจจัดอยู่ในขั้นวิกฤติ เมื่อประกอบกับการเปลี่ยนแปลงความสมดุลทางนิเวศวิทยา ทำให้ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งหากปล่อยให้ภาวการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป ชุมชนในสังคมย่อมประสบกับความเดือดร้อนและจะก่อให้เกิดภาวะชะงักงันของเศรษฐกิจและสังคมในทุกด้าน (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 3. 2550 : 7) ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในพื้นที่ชนบทซึ่งมีพื้นฐานการดำรงชีพอยู่การไร้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติส่วนของภาครัฐก็ได้ให้ความสนใจต่อปัญหานี้เป็นอย่างมาก โดยได้มีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นโครงการปลูกป่าในพื้นที่ต่าง ๆ โครงการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ และการส่งเสริมการสร้างเครือข่ายป่าชุมชนในแต่ละภูมิภาคของประเทศ แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร จากผลการศึกษาวิเคราะห์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ พบว่า ทุกภาคของประเทศไทยล้วนประสบกับปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ภาคเหนือ สภาพป่าไม้ในเขตพื้นที่ลุ่มแม่น้ำน่านและแม่น้ำยมตอนล่าง มีสัดส่วนลดลงมากถึง 428.20 ตารางกิโลเมตรในรอบปี 2543-2547 (สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 3. 2550 : 7) และมีมูลค่าความเสียหายเป็นอันดับหนึ่งของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งหมดของประเทศไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2549 : ออนไลน์) จากสถานการณ์ดังกล่าว เมื่อทำการวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า ปัจจัยของการเกิดปัญหามีหลายประการ ทั้งปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นโยบายภาครัฐ รวมถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีอยู่มีความผันผวนไม่แน่นอน ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน ทำให้การกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ระบบการพัฒนาประเทศไทยซึ่งได้กำหนดทิศทางการบริหารภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) โดยในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะอาศัยความร่วมมือของภาคีต่างๆ ในลักษณะการทำงานอย่างบูรณาการเพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ปี พ.ศ. 2570 คือ การยึดหลักธรรมาภิบาลในภาพรวมของพื้นที่ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554 : 117-119) ธรรมาภิบาลจึงเป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งสู่การพัฒนาประเทศภายใต้กรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้รับการรับรองสถานะในระดับประเทศเพื่อใช้ในการบริหารปกครองประเทศโดยได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ชัยวัฒน์ คำชู. 2545 : 31)

จากปัญหาความเสื่อมโทรมและการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ ถือว่าเป็นปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ที่สามารถส่งผลกระทบต่อ

ภาพรวมในระดับโลกได้ และคำตอบหนึ่งที่สะท้อนสภาพวิกฤติดังกล่าวนี้ คือ ปัญหาการขาด
 ทรัพยากรในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กองทุนพัฒนาการเมืองภาค
 พลเมือง. 2550 : 34) ถึงแม้ว่าจะมีรายงานการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้
 ปัญหาต่าง ๆ มากอยู่ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายงาน
 การวิจัยของ สนม ครุฑเมือง (2548) เรื่อง ธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยใช้
 ภูมิปัญญา ทรงศักดิ์ โอชะคลัง (2550) เรื่อง การพัฒนารูปแบบธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลไร่ จังหวัดสกลนคร กิ่งดาว จินดาเทวิน
 (2552) เรื่อง การศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับองค์การบริหารส่วน
 ตำบล ในจังหวัดอุดรดิษฐ์ และ พลกฤติ พัตร์पाल (2549) เรื่องการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล
 ของข้าราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรดิษฐ์ แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการวิจัยที่นำ
 หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในแก้ไขปัญหานั้น มุ่งเน้นเฉพาะการแก้ไขปัญหาคณะการเมืองและ
 การปกครอง ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการนำธรรมาภิบาลมาใช้ปัญหาด้านการจัดการทรัพยากร
 ป่าไม้ในชุมชนแต่อย่างใด ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการด้าน
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ และสภาพปัญหาทรัพยากรป่าไม้ที่เกิดขึ้นถือ
 เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และส่งผลกระทบต่อระบบ
 เศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกระดับและทุกพื้นที่ของประเทศ

การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่จะ
 ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และแนวทางนี้ได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่
 เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย โดยทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
 มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตามการที่จะ
 ทราบว่ามีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้เป็นผลหรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ว่า
 เหมาะสมและเชื่อถือได้ ซึ่งในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานได้ พยายามสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อใช้
 ในหน่วยงานของตน แต่ตัวชี้วัดนั้น ๆ ยังเป็นที่ถกเถียงและไม่ได้ได้รับการยอมรับให้เป็นตัวชี้วัดกลาง
 เนื่องจากความหลากหลายของตัวชี้วัดและมิติที่แตกต่าง ซึ่งมิติเหล่านั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจ และ
 กรอบการรับรู้ของผู้นำเสนอแต่ละบุคคลหรือองค์กร (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. 2544 : 2)
 ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลอยู่ในระดับใด เนื่องจากไม่มี
 มาตรฐานการวัดที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับ ซึ่งหากจะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ใน
 การจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรที่จะสร้างรูปแบบการประเมิน
 หรือตัวชี้วัดที่มีหลักเกณฑ์ขึ้นมาก่อน และก่อนจะสร้างตัวชี้วัดควรกำหนดเกณฑ์ในการจัดทำตัวชี้วัด
 ซึ่งอาจจะพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ Knack and Manning (2000) ได้เสนอไว้ ได้แก่ ต้องมีความเหมาะสม

กับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใส ในตัวชี้วัดเอง ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัด และกรอบตัวชี้วัดต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด และต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้งโครงสร้างและกระบวนการทำงานว่ามีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้หรือไม่ อย่างไร หากองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้อยู่ ก็ให้ดูว่าองค์กรมีตัวชี้วัดแล้วหรือยัง ซึ่งจากการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า องค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่มี ความชัดเจน หรือไม่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ วิภาส ทองวิสุจน์ (2551: 219) ที่กล่าวว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหาร การเมือง และการปกครองนับว่าประสบความสำเร็จพอสมควร แต่มีข้อสังเกต คือ ไม่มีตัวชี้วัดที่ดีและเหมาะสมและนำไปใช้ได้กับทุกหน่วยงาน (One Fit-All) หรือองค์กรที่มีปัญหาด้านอื่นได้

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงจัดทำโครงการวิจัย การพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ ขึ้น ซึ่งผลจากการวิจัยจะก่อประโยชน์ให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นภาคเหนือและพื้นที่อื่น ๆ ที่จะได้มีตัวชี้วัดทิศทางในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาล จนสามารถก้าวข้ามปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปได้อย่างแท้จริง

คำถามการวิจัย

1. การจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือมีบริบทของพื้นที่ ปัจจัยการบริหารจัดการ และเงื่อนไขอะไรบ้าง
2. บริบทของพื้นที่ ปัจจัยการบริหารจัดการ และเงื่อนไขในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มีความสอดคล้องกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นหรือไม่
3. องค์ประกอบและตัวชี้วัดที่เหมาะสมของธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทของพื้นที่ ปัจจัยการบริหารจัดการ และเงื่อนไขในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือ

2. เพื่อวิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือภายใต้หลักธรรมาภิบาล
3. เพื่อพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ
4. เพื่อประเมินองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ พื้นที่ในการวิจัยได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ประเภทป่าต้นน้ำ จำนวน 4 แห่ง ดังนี้
 - 1.1 ป่าชุมชนบ้านแม่ทา เขตพื้นที่ของ อบต. แม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เขตความรับผิดชอบของสำนักจัดการทรัพยากรป่าที่ 1
 - 1.2 ป่าชุมชนศิลาแลง เขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลศิลาแลง ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน เขตความรับผิดชอบของสำนักจัดการทรัพยากรป่าที่ 2
 - 1.3 ป่าชุมชนบ้านสามขา เขตพื้นที่ของ อบต. หัวเสือ ตำบลแม่ทะอำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง เขตความรับผิดชอบของสำนักจัดการทรัพยากรป่าที่ 3
 - 1.4 กลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำน้ำตอน อยู่ในเขตพื้นที่ อบต. นาบัวตำบลนาบัว อำเภอนครไทย จังหวัดพิษณุโลกเขตความรับผิดชอบของสำนักจัดการทรัพยากรป่าที่
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยมุ่งศึกษาในประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย 4 ประการ ดังนี้
 - 2.1 ศึกษาบริบทของพื้นที่ ปัจจัยการบริหารจัดการ และเงื่อนไขในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือ
 - 2.2 ศึกษา วิเคราะห์กระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือภายใต้หลักธรรมาภิบาล
 - 2.3 ศึกษาการพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ
 - 2.4 ประเมินองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ

3. ขอบเขตด้านกลุ่มผู้ให้ข้อมูลการวิจัย

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการวิจัย จำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

3.1 กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

3.1.1 กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ประเภทป่าต้นน้ำ จำนวน 4 แห่ง ๆ ละ 5 คน รวมจำนวน 20 คน คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

3.1.2 กลุ่มผู้รู้ ได้แก่ ประธานเครือข่ายป่าชุมชนประเภทป่าต้นน้ำ ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ประเภทป่าต้นน้ำ จำนวน 4 แห่ง ๆ ละ 1 คน รวม 4 คน คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

3.2 กลุ่มผู้เข้าร่วมกระบวนการพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมนูญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

3.2.1 กลุ่มแกนนำชุมชนและประชาชนในเขตพื้นที่ จำนวน 1,490 คน

3.2.2 กลุ่มผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ประเภทป่าต้นน้ำ 4 แห่ง จำนวน 46 คน คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

3.2.3 กลุ่มผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 25 คน คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

3.3 กลุ่มผู้ประเมินผลการพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมนูญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการจากมหาวิทยาลัย จำนวน 3 ท่าน และผู้บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารงานด้านธรรมนูญ จำนวน 2 คน รวมจำนวน 5 คน คัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

นิยามศัพท์เฉพาะ

ธรรมนูญ หมายถึง หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

ธรรมนูญในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง การจัดระบบในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยอาศัยปัจจัยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ

และหลักความคุ้มค่า มีรายละเอียด ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เป็นธรรม และทันสมัย ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจสู่การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับเหล่านั้น

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยปลูกฝังค่านิยมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักการนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีจิตสำนึกและความตระหนักในการร่วมมือกันรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชนไปพร้อม ๆ กับเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้โดยจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน และนำไปสู่การพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ การดำเนินงานโครงการใด ๆ ตามนโยบายของผู้นำท้องถิ่นที่อาจเกิดผลกระทบต่อคุณภาพทรัพยากรป่าไม้และวิถีความเป็นอยู่ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการ ทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน ทั้งรายละเอียดของโครงการรวมถึงงบประมาณในการดำเนินการ

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจต่อปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และรักษาทรัพยากรป่าไม้ในชุมชนให้มีความอุดมสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวชี้วัดธรรมภิบาล หมายถึง การดำเนินการศึกษาและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวชี้วัดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ตามกรอบ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์โดยพิจารณาองค์ประกอบพื้นฐานหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ หมายถึง การดำเนินงานต่อทรัพยากรป่าชุมชน ประเภทป่าต้นน้ำ ที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีรูปแบบการบริหารจัดการบ้านเมืองระดับท้องถิ่น จำนวน 4 แห่ง ได้แก่

1. ป่าชุมชนบ้านแม่ทา เขตพื้นที่ของ อบต. แม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่
2. ป่าชุมชนศิลาแลง เขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลศิลาแลง ตำบลศิลาแลง อำเภอปัว จังหวัดน่าน
3. ป่าชุมชนบ้านสามขา เขตพื้นที่ของ อบต. หัวเสือ ตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัด ลำปาง
4. กลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำลำน้ำตอน อยู่ในเขตพื้นที่ อบต. นาบัว ตำบลนาบัว อำเภอ นครไทย จังหวัดพิษณุโลก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ประเภท ป่าต้นน้ำ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ จำนวน 4 แห่ง ที่มีคุณลักษณะ ดังนี้

1. มีผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่มีศักยภาพสูงในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้แบบมีส่วนร่วมของชุมชน
2. มีกลุ่มเครือข่ายดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมภาคประชาชน และกลุ่มอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ ที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมต่อเนื่อง
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งในและนอกพื้นที่มีส่วนร่วม และสนับสนุนทรัพยากรในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และนำสู่การปฏิบัติในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมต่อเนื่อง
4. ประชาชนในพื้นที่มีจิตสำนึกร่วมกันในการอนุรักษ์ป่าไม้ด้วยกลวิธีต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทชุมชนของตนเอง เช่น การอนุรักษ์ป่าอันเกิดจากประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อของชุมชน มีการจัดตั้งกลุ่มและมีสมาชิกที่มีเป้าหมายในการพัฒนาป่าชุมชน
5. มีการออกข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบของหมู่บ้าน ตำบล เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ร่วมกัน โดยเป็นที่ยอมรับจากกลุ่มและใช้บังคับอย่างได้ผลเป็นรูปธรรม
6. มีทรัพยากรป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์และการคงอยู่ของความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

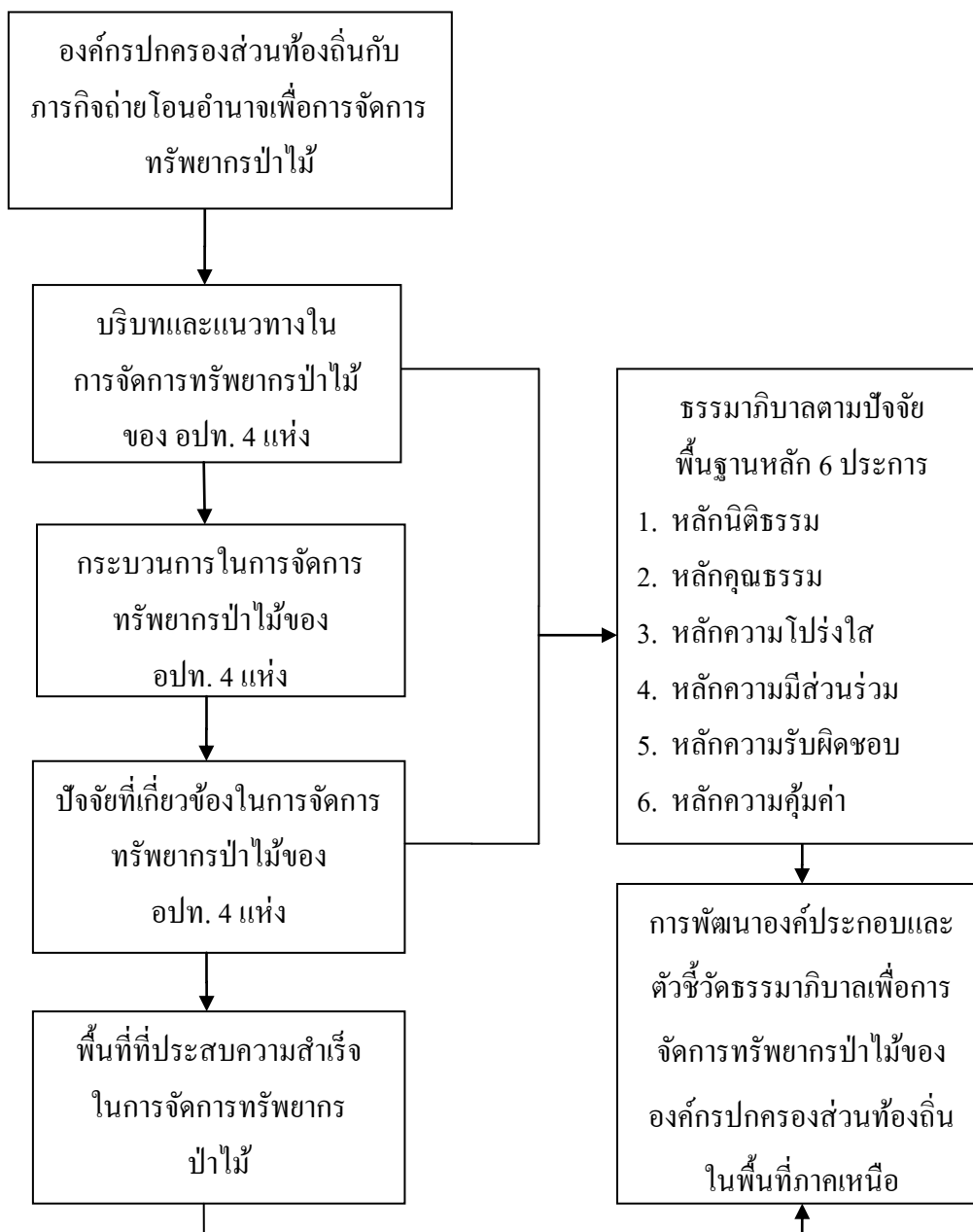
1. ได้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ และทราบปัจจัย เงื่อนไข รวมถึงกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ในเขตพื้นที่ที่ประสบผลสำเร็จในด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ที่ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมด้านทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. ได้ตัวอย่างประกอบและชี้วัดธรรมาภิบาลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้สำหรับเป็นแนวทางในการประเมินการจัดการทรัพยากรป่าไม้และนำไปสู่การพัฒนาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางและนำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลไปใช้เป็นแนวทางในการประเมินผล การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมถึงการกำหนดนโยบายเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเองได้อย่างเหมาะสม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ มีกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย