

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาในอนาคต ทำให้เศรษฐกิจและสังคมไทยจะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบทและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในมิติต่างๆ รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อพัฒนาด้านคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันเกิดการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ผลเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ขาดความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพยากรป่าไม้ที่มีการลักลอบตัดไม้ การทำไม้ การแผ้วถางป่า เพื่อต้องการนำไปใช้ในอุตสาหกรรมหรือการปลูกพืชทำไร่เลื่อนลอยสิ่งต่างๆนี้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นอย่างมาก ดังตัวอย่างผลกระทบด้านทรัพยากรป่าไม้ ที่ถูกทำลาย เช่น การเกิดอุทกภัยทางธรรมชาติ ที่มีสาเหตุมากจากการตัดไม้ทำลายป่า ปรากฏให้เห็นตามพื้นที่หรือตามท้องถิ่นต่างๆในประเทศไทย ซึ่งทุกวันนี้มีหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงที่สำคัญก็คือ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช และหน่วยงานของรัฐที่สำคัญอีกหน่วยงานก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จากสถิติข้อมูลรายงานพื้นที่ป่าไม้ในประเทศไทย โดยนำข้อมูลเปรียบเทียบ ในปีพ.ศ. 2504 พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ 171 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 53.7 ของพื้นที่ประเทศ แต่ในปัจจุบันข้อมูลปี 2551 ตัวเลขพื้นที่ป่ามีอยู่ 107 ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 33.4 ของพื้นที่ประเทศ (กรมป่าไม้, 2551: 1-2) ในส่วนภาคเหนือมีพื้นที่ทั้งหมด 59 ล้านไร่ โดยมี 2 จังหวัดที่มีพื้นที่ป่ามากที่สุด คือ จังหวัดเชียงใหม่ มี 10.3 ล้านไร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีพื้นที่ป่าไม้ 7.04 ล้านไร่ และในพื้นที่ 2 จังหวัดนี้มีหน่วยงานสังกัดกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ดูแลพื้นที่ครอบคลุม 2 จังหวัด และมีพื้นที่รับผิดชอบมากที่สุด คือ อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง มีพื้นที่ป่ารับผิดชอบทั้งหมด 782,575 ไร่ มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งในพื้นที่และมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่ 9 องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลก๊ิดช้าง อำเภอมะแตง จังหวัดเชียงใหม่
2. องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแป๋ อำเภอมะแตง จังหวัดเชียงใหม่
3. องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองคอง อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่
4. องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองแหง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่

5. องค์การบริหารส่วนตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่
6. องค์การบริหารส่วนตำบลแสนไห ตำบลเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่
7. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ฮี อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
8. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน
9. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่นาเติง อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

โดยพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง ที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลดูแลรับผิดชอบพื้นที่ปรากฏว่ายังมีบางพื้นที่ มีการบุกรุกและลักลอบการตัดไม้ทำลายป่าอย่างต่อเนื่อง เช่น พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งในเขตอำเภอปายและมีแนวโน้มที่จะมีการบุกรุกมากยิ่งขึ้น ซึ่งตามกรอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 290 กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายบัญญัติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น

และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 ระบุภายใต้แห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ที่ต้องทำในเขตรับผิดชอบอยู่ 8 การกิจหลัก และการกิจหนึ่งใน 8 การกิจ ระบุว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นยังไม่พบว่ามีดำเนินการด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเองอย่างเหมาะสมเท่าที่ควรซึ่งการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้จะประสบความสำเร็จได้และแก้ไขปัญหาด้านการใช้ และบุกรุกพื้นที่ป่า ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องอาศัยการจัดการที่สำคัญ เช่น การวางแผน การจัดการองค์กร สภาวะผู้นำในการสนับสนุน การสั่งการ และการควบคุมติดตามงาน บริบททางด้านสภาพทางสังคมของชุมชนที่อาศัยในป่า รวมทั้งบทบาทของผู้บริหารที่จะมีผลต่อการดำเนินงานด้วย กล่าวได้ว่า บทบาทที่สำคัญของผู้บริหารในการจัดการงานประกอบด้วย บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คือการติดต่อสื่อสารกับ

บุคคลภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงภาพพจน์ขององค์กร บทบาทด้านข่าวสารข้อมูล คือ การควบคุม การเผยแพร่ และบทบาทด้านผู้นำ คือ การใช้มูลเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา การสนับสนุน ส่งเสริม กิจกรรมต่างๆอันนำไปสู่การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างมีระบบและเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตามเป้าหมายขององค์กร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

การศึกษายบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง ขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่नाง และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สี อำเภอลาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงแหง องค์การบริหารส่วนตำบลเปียงหลวง องค์การบริหารส่วนตำบลแสนไห ท้องที่อำเภอเมืองแหง องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองคอง ท้องที่อำเภอเชียงดาว องค์การบริหารส่วนตำบลกีดช้างและองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแป๋ ท้องที่อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งหมด 9 องค์การบริหารส่วนตำบล มีชุมชนอาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทั้งหมด 16 หมู่บ้าน มีประชากรที่อาศัยในพื้นที่ 8,863 คน ประชาชนส่วนใหญ่เป็นชนเผ่าปกาเกอญอ มีอาชีพเกี่ยวกับการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงบทบาทของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งใช้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานในฐานะผู้กำหนดกรอบการทำงาน การสั่งการและผู้ควบคุม ว่ามีความรู้ความเข้าใจในบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ของตนเอง ช่องทางและระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านปัญหาทรัพยากรป่าไม้ ความสนใจในปัญหาของประชาชนกับการใช้ทรัพยากรป่าไม้ รวมถึงระดับความสนใจด้านปัญหาด้านทรัพยากรป่าไม้ การส่งเสริมกิจกรรมและปลูกจิตสำนึกด้านการด้านอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อนำเสนอแนวทางสำหรับการดำเนินงาน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของนโยบายรัฐและกฎหมายต่อไป จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและสำคัญอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษายบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทราบถึงบทบาทของผู้บริหารที่มีผลต่อการปฏิบัติงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในเขตป่าอนุรักษ์พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง ฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐ สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดบทบาทด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่และอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง
3. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันระหว่างชุมชนในพื้นที่รับผิดชอบและชุมชนสามารถวางแผนการจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชุมชนได้เอง
4. ประโยชน์ทางด้านวิชาการ คือ ข้อมูลจากการศึกษาสามารถนำมาศึกษาเพิ่มเติมหรือใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอื่นๆต่อไปได้

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงบทบาทของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง จำนวน 9 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยการศึกษาใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ซึ่งได้จากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนในชุมชนตัวอย่าง และเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง

นิยามศัพท์

บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือพฤติกรรมที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดังแสดงออกมาโดยเป็นไปตามความคาดหวังของสังคม ทั้งนี้เกี่ยวข้องกับค่านิยม วัฒนธรรมทางสังคม ทักษะ ทักษะ ความรับรู้ บุคลิกภาพ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมการวางแผนงาน, การจัดโครงการองค์การ, การบังคับบัญชาสั่งการ, การประสานงาน และการควบคุม เพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน้าที่หรือพฤติกรรมของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อนุรักษ์เขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง ที่แสดงออกถึงการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้

หลักการจัดการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ การควบคุม และการบูรณาการระหว่างงานกับคนในชุมชน

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง ประกอบด้วยท้องที่ ตำบลป่าแป๋ ตำบลก๊าดช้าง ตำบลเมืองคอง ตำบลเมืองแหง ตำบลเปียงหลวง ตำบลแสนไห ตำบลแม่นาเติง ตำบลเวียงเหนือ และตำบลแม่ฮี้

ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดการทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง การดำเนินงานด้านการจัดการพื้นที่ป่าไม้รวมไปถึงการติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยใช้หลักการจัดการที่ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ การควบคุม และการบูรณาการระหว่างงานกับคนในชุมชน การดำเนินงานต่างๆในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ต้องคำนึงถึงหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

1. การจัดการเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ยั่งยืน
2. การใช้ประโยชน์ในลักษณะเอนกประสงค์
3. การใช้ประโยชน์ในระยะยาว

ทรัพยากรป่าไม้ สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้ความหมายของทรัพยากรป่าไม้ หมายถึง ที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง โดยไม่มีการออกเอกสารสิทธิ์ใดๆและเป็นพื้นที่บริเวณที่มีต้นไม้หลายชนิด ขนาดต่างๆ ขึ้นอยู่หนาแน่นและกว้างใหญ่พอที่จะมีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น

ป่าอนุรักษ์ หมายถึง ป่าที่ประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองป่าไม้ มีทัศนียภาพที่สวยงาม ห้ามบุคคลเข้าไปใช้ ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งได้แก่ป่าอุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง เป็นพื้นที่ป่าขนาดใหญ่ที่มีต้นไม้และสัตว์ป่าและทัศนียภาพสวยงาม โดยทั่วไปถือเกณฑ์ดังนี้

1. มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 10 ตารางกิโลเมตร
2. มีลักษณะธรรมชาติที่สวยงาม เช่น แก่ง น้ำตก หาด ต้นไม้ใหญ่ เหมาะเป็นที่พักผ่อน พักผ่อน และ เป็นสถานที่รวบรวมพันธุ์ไม้นานาชนิดทั้งของพื้นเมืองและต่างประเทศ เพื่อศึกษาค้นคว้าวิจัย