

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ป่าไม้ในประเทศไทยได้ลดปริมาณลงเป็นอย่างมาก จากสถิติเนื้อที่ป่าไม้ ซึ่งรวบรวมโดยกรมป่าไม้แสดงให้เห็นว่าใน ปี พ.ศ.2504 ประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าถึง 53.33% ของพื้นที่ประเทศ ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ป่า 41.99% ของพื้นที่ภาค สถิติต่อมา แสดงให้เห็นการลดลงของป่าไม้อย่างต่อเนื่อง สถิติเมื่อ ปี พ.ศ.2536 พื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียง 26.02% โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือปัจจุบันมีเนื้อที่ป่าเหลืออยู่เพียง 12.72% ของพื้นที่ภาค (กรมป่าไม้, 2537) ซึ่งนับว่ามีพื้นที่ป่าน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ของประเทศ

การที่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลง ส่งผลทำให้เกิดเป็นแรงกดดันในเรื่องพื้นที่ทำกินของประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมากกว่า 70% ของประเทศ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องแสวงหาที่ดินเพื่อเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและที่ทำกินที่เพิ่มขึ้นประกอบกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2504-2524) ที่เน้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเพื่อส่งออกยิ่งทำให้ประชาชนเข้าไปแผ้วถางป่าเพื่อใช้เป็นที่ทำกินมากยิ่งขึ้น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ได้นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรอย่างอื่นด้วย เช่น เมื่อป่าบริเวณแหล่งต้นน้ำลำธารถูกทำลายก็จะส่งผลกระทบต่อปริมาณและคุณภาพน้ำที่ใช้ในการเกษตรและการอุปโภคของประชาชนทั้งในชนบทและในเมืองในเขตพื้นที่ตอนล่างเพราะขาดต้นไม้ปกคลุม ในส่วนของทรัพยากรดิน เกิดปัญหาดินเค็มแพร่กระจายไปทั่วทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และประการสำคัญคือ การชะล้างพังทลายของผิวดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของดิน เนื่องจากไม่มีป่าไม้ปกคลุมผิวดิน ป้องกันการระเหยของน้ำที่บริเวณผิวดิน ทำให้สารละลายของเกลือตกผลึกเหลือค้างอยู่บนผิวดินทั่วไป จนเป็นเหตุให้เกษตรกรไม่สามารถเพาะปลูกพืชไร่หรือทำนาได้ผล ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ได้ส่งผลกระทบต่อความดำรงชีวิตของประชาชนทั้งในชนบทและ เมืองที่ต่างพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม

นอกจากได้รับผลกระทบต่อระบบนิเวศดังกล่าวแล้ว ผลกระทบอีกประการหนึ่งที่ปรากฏชัดเจนคือ การขาดแคลนไม้พื้นไม้ใช้สอยอาหารและของป่า อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจำเป็นต้องใช้ในการดำรงชีวิตประจำวัน ในอดีตไม้ก่อสร้าง พื้น อาหารและของป่าสามารถเก็บหาได้โดยง่ายจากป่าธรรมชาติใกล้หมู่บ้าน แต่ปัจจุบันความขาดแคลนสิ่งดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน ดังเช่นกรณีที่บ้านภูเวียง จังหวัดขอนแก่น พบว่า ก่อน พ.ศ. 2532 จำนวนครัวเรือนที่พึ่งพิงป่าในรูปของไม้ก่อสร้าง มีร้อยละ 86.8 ไม้พื้น ร้อยละ 92.4 พืชสมุนไพร ร้อยละ 20.8 และของป่า ร้อยละ 20.8 แต่หลังจากนั้นแล้วพบว่าจำนวนครัวเรือนราษฎรพึ่งพิงลดลง กล่าวคือ นำไม้จากป่ามาใช้ในรูปของไม้ก่อสร้างเหลือร้อยละ 43.4 ไม้พื้น ร้อยละ 90.6 พืชสมุนไพร เหลือร้อยละ 15.1 และของป่า ร้อยละ 18.9 (Saowakontha, S. et. al. 1992 : 25) แม้รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการทำไม้ในป่าสัมปทานเพื่อที่จะให้ป่าธรรมชาติได้ฟื้นตัวเองตามธรรมชาติแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้ป่าไม้มีสภาพสมบูรณ์ภายในระยะเวลาอันสั้นได้ ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าอันเนื่องจากการแผ้วถางป่ายังคงมีอยู่ต่อไป ในขณะเดียวกันประชาชนยังมีความต้องการใช้ประโยชน์จากไม้เพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ความต้องการไม้พื้นของประเทศ ไทย เมื่อปี พ.ศ. 2527 มี 27.32 ล้านลูกบาศก์เมตร เมื่อถึงปี พ.ศ. 2532 มีความต้องการไม้เพิ่มขึ้นเป็น 30.34 ล้านลูกบาศก์เมตร (บุญวงศ์ ไทยอุดสิทธิ์, 2532 : 350) รัฐได้แก้ไขปัญหาค่าขาดแคลนไม้โดยการนำเข้าไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จากต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2534 มีการนำเข้าไม้จำนวน 3.3 ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นมูลค่า 16,074 ล้านบาท ถ้ารวมเยื่อกระดาษด้วยแล้วจะมีมูลค่าถึง 29,710 ล้านบาท (สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้, 2536 : 1)

การที่พื้นที่ป่าไม้ยังคงมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนไม้ภายในประเทศมีผลทำให้รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและดำเนินการเพื่อจัดการทรัพยากรป่าไม้ให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นและในขณะเดียวกันก็ให้สามารถตอบสนองการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ด้วย แนวทางการดำเนินงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือให้หน่วยงานของรัฐเข้มงวดการป้องกันรักษาป่าธรรมชาติอย่างจริงจัง โดยใช้มาตรการปราบปรามและใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาป่า ตลอดจนการปิดป่าสัมปทานทำไม้เพื่อให้ป่าธรรมชาติได้มีโอกาสฟื้นตัวเองตามธรรมชาติ และอีกแนวทางหนึ่งที่รัฐให้ดำเนินการก็คือ เร่งปลูกฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรมแล้ว โดยให้หน่วยงานกรมป่าไม้และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ปลูกสร้างสวนป่าทั่วทุกภาคของประเทศ

การปลูกสร้างสวนป่าของรัฐ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่อดีต โดยกรมป่าไม้เริ่มทำการปลูก ป่าครั้งแรกในภาคเหนือเมื่อ ปี พ.ศ. 2449 ที่สวนป่าแม่จิวะ อำเภอเด่นชัย จังหวัดแพร่ ต่อมา ได้ขยายการปลูกสร้างสวนป่าไปยังภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และป่าชายเลนทางภาค ตะวันออกและภาคใต้ ทั่วทั้งประเทศ แต่การปลูกสร้างสวนป่าของรัฐโดยกรมป่าไม้มีข้อจำกัดใน ด้านงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ รวมทั้งพื้นที่ปลูกป่าบางแห่งเกิดความขัดแย้งกับราษฎรที่หากิน อยู่เดิม จึงทำให้การปลูกป่าภาครัฐ ไม่สามารถปลูกทดแทนได้ทันเนื้อที่ป่าที่ถูกทำลายในแต่ละปีได้ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2504-2534 พื้นที่ป่าลดลงเฉลี่ยปีละ 2.09 ล้านไร่ แต่กรมป่าไม้ปลูกป่า ในปี พ.ศ. 2534 ได้เนื้อที่เพียง 2.38 แสนไร่ หรือประมาณ 11.38% ของเนื้อที่ป่าที่ลดลง (กรมป่าไม้, 2535 : 48-92) แม้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของ รัฐจะได้พัฒนารูปแบบการปลูกป่า เมื่อปี พ.ศ. 2511 โดยให้ชาวบ้านเป็นแรงงานรับจ้างปลูกป่าและ ปลูกพืชไร่ควบในสวนป่าด้วยที่เรียกว่าระบบตองยา (Taungya) และต่อมาในปัจจุบันได้พัฒนา กลายมาเป็นการปลูกป่าในรูปหมู่บ้านป่าไม้แต่พื้นที่ป่าไม้ก็ไม่เพิ่มจำนวนมากขึ้นเท่าใดนัก เนื่องจาก ประสบปัญหาเรื่องทุนดำเนินงานปลูกป่าเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และประการสำคัญคือขาดแคลน พื้นที่ปลูกป่า มีความขัดแย้งกับราษฎรที่หากินอยู่เดิม รวมทั้งการที่ราษฎรไม่มีส่วนร่วมในการปลูก สร้างสวนป่า

ในขณะที่รัฐมีนโยบายให้หน่วยงานของรัฐทำการปลูกป่าขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ ก็ไม่ อาจทดแทนพื้นที่ป่าที่ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นเพื่อให้การปลูกต้นไม้เพิ่มพื้นที่ป่าแพร่ หลายมากขึ้นรัฐจึงได้หันมาส่งเสริมหน่วยงานราชการ วัด โรงเรียน ปลูกต้นไม้ในที่ดินสาธารณะ และส่งเสริมให้ราษฎรปลูกต้นไม้ในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเองโดยการแจกกล้าไม้ให้มากขึ้น ในปี พ.ศ. 2504 กรมป่าไม้ได้เริ่มจัดตั้งศูนย์เพาะชำกล้าไม้ตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ ต่อมาได้ ขยายไปตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ เพื่อผลิตและแจกจ่ายกล้าไม้ให้ราษฎรนำไปปลูกเป็น ไม้ใช้สอยในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเอง การส่งเสริมของกรมป่าไม้โดยวิธีแจกกล้าไม้ได้รับความ สนใจจากประชาชนในระดับหนึ่ง มีประชาชนเพียงส่วนน้อยที่นำกล้าไม้ไปปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์ที่มี โฉนดและมี นส. 3 ของตนเอง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ขอกกล้าไม้ไปปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตน เอง เนื่องจากขาดความรู้ด้านเทคนิคการปลูก การจัดการสวนป่า การตลาด และประการสำคัญ คือไม่มีทุนดำเนินงาน นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านกฎหมายป่าไม้ เนื่องจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่ รัฐมีความมุ่งหมายที่ใช้ควบคุมการจัดการป่าไม้ในป่าธรรมชาติ ทำให้มีผลกระทบต่อการควบคุมไม้ ที่ราษฎรปลูกขึ้น (บรรลือ เชื้ออินทร์, 2532 : 13-39) ราษฎรส่วนใหญ่จึงไม่สนใจที่จะปลูก ต้นไม้ในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเอง เพราะไม่มั่นใจในกรรมสิทธิ์ของไม้ที่ปลูกไว้ ทั้งนี้อาจ

เป็นเพราะรากฐานของระบบกฎหมายป่าไม้ยังเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้เป็นของรัฐอยู่ กฎหมายที่รับรองกรรมสิทธิ์ของไม้ที่ปลูกในที่ดินของตนเองจึงยังไม่มี ทำให้การปลูกป่าของประชาชนจึงยังไม่แพร่หลาย

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีนโยบายในการเร่งฟื้นฟูสภาพป่าไม้ของชาติ เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศโดยเร็ว รัฐได้พบทวนบทบาทของรัฐในการดำเนินงานที่ผ่านมาพบ ว่า การพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้หากประชาชนในท้องถิ่นไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และได้เล็งเห็นว่าการแก้ปัญหาทรัพยากรป่าไม้จำเป็นต้องสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และการจัดการป่าไม้ในชุมชน ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของตนเองดี เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นมากกว่าองค์กรของรัฐ และประการสำคัญประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นมีศักยภาพพอที่จะพัฒนาและบริหารจัดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้ในท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้เรียกว่าวนศาสตร์ชุมชน นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เป็นต้นมารัฐได้นำแนวคิดวนศาสตร์ชุมชนมาเป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้มากยิ่งขึ้น โดยบรรจุโครงการพัฒนาป่าชุมชนไว้ในแผนฯ เพื่อเป็นแหล่งผลิตไม้พื้นและไม้ใช้สอยในระดับหมู่บ้าน และต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้บรรจุโครงการป่าเอกชนควบคู่กับโครงการพัฒนาป่าชุมชน สำหรับโครงการทั้งสองโครงการนี้รัฐได้กำหนดเป้าหมายที่จะดำเนินการในระยะยาวต่อไปให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยประกาศเป็นนโยบายป่าไม้แห่งชาติ หากการจำแนกพื้นที่ป่าเป็นเขตป่าเศรษฐกิจ ร้อยละ 15 ของเนื้อที่ประเทศไว้สำหรับรองรับการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว คือ เป้าหมายระยะยาวระหว่างปี 2534-2563 สำหรับการปลูกสวนป่าชุมชนทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ หมู่บ้านละ 100 ไร่ คิดเป็นเนื้อที่ 6 ล้านไร่และปลูกสวนป่าเศรษฐกิจภาคเอกชนจำนวนเนื้อที่ถึง 26.95 ล้านไร่ โดยใช้การปลูกสร้างสวนป่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชนบท เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตความอยู่ดีกินดีของประชาชนในท้องถิ่น (บุญวงศ์ ไทยอุดมสำร, 2532 : 355) นอกจากนี้รัฐได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการป่าไม้ โดยเพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ให้มากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการปลูกป่าของประชาชนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2535 รัฐได้ออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้กับเกษตรกรที่จะปลูกต้นไม้ในที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเอง โดยคุ้มครองกรรมสิทธิ์ไม้ที่ปลูกไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายป่าไม้เดิมควบคุมประเภทไม้แทบทุกชนิดเป็นไม้หวงห้าม

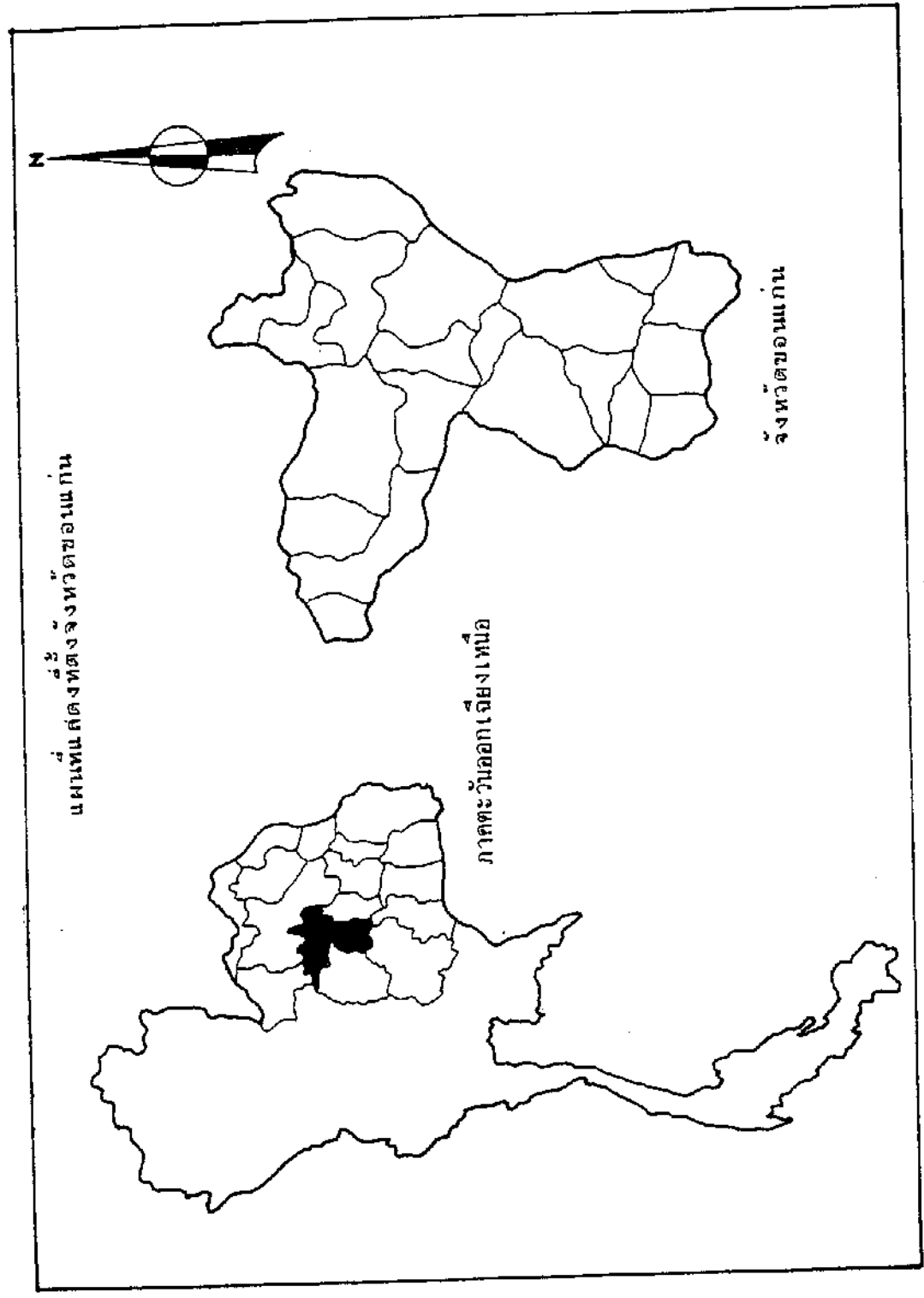
ของรัฐ เมื่อมีการทำไม้จะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการเสียก่อน ดังนั้นเมื่อประชาชนต้องการตัดต้นไม้และนำไม้ที่ปลูกไว้ออกจากที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเอง มักเกิดปัญหายุ่งยากในการพิสูจน์ว่าไม้เป็นทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินส่วนบุคคล ดังนั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติสวนป่าออกบังคับใช้จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในกรรมสิทธิ์ของไม้ที่ตนเองปลูก และเริ่มให้ความสนใจที่จะปลูกต้นไม้บนที่ดินกรรมสิทธิ์และมีสิทธิครอบครองของตนเองมากขึ้นในอนาคต (อานวย คอวนิช, 2535 : 13) โดยเฉพาะประชาชนที่มีที่ดินผืนใหญ่ และมีเงินทุนในการปลูกป่าก็ได้เริ่มหันมาปลูกต้นไม้ในรูปของสวนป่าเพื่อการค้า เนื่องจากความต้องการไม้ทั้งภายในและภายนอกประเทศมีสูง แต่ในส่วนของเกษตรกรรายย่อยที่มีที่ดินขนาดเล็กและขนาดกลางระหว่าง 2-50 ไร่ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากกลับประสบกับปัญหาด้านเงินทุนและเทคนิคการค้าเป็นงานปลูกสวนป่า จึงทำให้เกษตรกรกลุ่มนี้ไม่อาจดำเนินการปลูกต้นไม้ในรูปของสวนป่าตามนโยบายที่รัฐส่งเสริมได้ ดังนั้นรัฐจึงได้จัดทำโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าขึ้นในปี พ.ศ. 2536 เพื่อส่งเสริมเกษตรกรกลุ่มนี้ โดยมอบหมายให้กรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโครงการ โครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนด้านเงินทุนแบบให้เปล่า และจัดเจ้าหน้าที่ไปส่งเสริมและให้คำแนะนำในการปลูกและบำรุงสวนป่าให้กับเกษตรกรเป้าหมายของโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 มีจำนวนเนื้อที่ 1 ล้านไร่ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป

โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าเป็นโครงการที่รัฐมุ่งที่จะช่วยเหลือด้านเงินทุนและให้ความรู้เทคนิคการปลูกป่าให้กับเกษตรกรในระดับครัวเรือนทั่วทุกจังหวัดของประเทศ เกษตรกรที่มีที่ดินกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง สามารถยื่นความจำนงขอรับการส่งเสริมได้ที่อำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ ขนาดที่ดินที่จะได้รับการส่งเสริมการปลูกป่า รายละเอียด 2 ไร่ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 50 ไร่ โครงการนี้มีเป้าหมายต่อการจัดการด้านป่าไม้ในชนบทในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากกิจกรรมปลูกป่าเป็นอาชีพหนึ่งที่จะสร้างรายได้ที่มั่นคงให้กับประชาชนในชนบท และจะเป็นส่วนผลักดันให้เกษตรกรในระดับครัวเรือนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และส่งผลให้ราษฎรเกิดการรวมตัวและพัฒนาเป็นกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็งในการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงาน กิจกรรมพัฒนาป่าไม้เพื่อท้องถิ่นตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาป่าไม้ตามแนวคิดวนศาสตร์ชุมชนต่อไปในอนาคต

เป้าหมายโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า พ.ศ. 2536 มีเนื้อที่จำนวน 1 ล้านไร่ทั่วประเทศ ได้แบ่งย่อยพื้นที่โครงการส่งเสริมเป็นภาคต่าง ๆ จำนวน 4 ภาค คือ ภาคเหนือมีเป้าหมายเนื้อที่จำนวน 200,000 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 300,000 ไร่ ภาคกลางและภาคตะวันออกจำนวน 300,000 ไร่ และภาคใต้มีจำนวน 200,000 ไร่ โครงการนี้มีระยะ

เวลาดำเนินงานปลูกและบำรุงสวนป่ารวม 5 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2537 ถึง พ.ศ.2541 สำนักในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรมป่าไม้ได้กำหนดเป้าหมายการส่งเสริมเกษตรกรเป็นรายจังหวัด โดยมอบหมายให้สำนักงานป่าไม้จังหวัดท้องที่เป็นศูนย์อำนวยความสะดวกโครงการในระดับจังหวัด สำหรับท้องที่สำนักงานป่าไม้เขตขอนแก่น คือ จังหวัดขอนแก่นมีเป้าหมายส่งเสริมจำนวน 16,000 ไร่ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 15,000 ไร่ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 12,300 ไร่ และจังหวัดกาฬสินธุ์ 13,300 ไร่ และรัฐจะยังคงดำเนินส่งเสริมตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าต่อเนื่องไปอีกในอนาคต

ในการดำเนินงานของโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าในระดับจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัดจะนำโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าไปประชาสัมพันธ์เผยแพร่ไปสู่เกษตรกรเป้าหมายในระดับครัวเรือน โดยผ่านหน่วยงานและองค์กรของรัฐในระดับล่าง คือ ระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้านและครัวเรือน ข้อมูลและข่าวสารโครงการจะถูกถ่ายทอดไปสู่เกษตรกรในระดับครัวเรือนผ่านหน่วยงานซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรของรัฐตามลำดับ เมื่อเกษตรกรได้รับข้อมูลข่าวสารโครงการดังกล่าวแล้ว เกษตรกรจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าตนเองจะมีศักยภาพและความพร้อมในการขอรับการสนับสนุนจากโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าหรือไม่เพียงใด ด้วยเหตุที่จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีพื้นที่ป่าเหลือน้อย จากสถิติเนื้อที่ป่าไม้ปี พ.ศ.2536 จังหวัดขอนแก่นมีเนื้อที่เหลือน้อยเพียงร้อยละ 7.66% (กรมป่าไม้, 2537) ของเนื้อที่จังหวัด และกรมป่าไม้คาดหวังจะให้จังหวัดขอนแก่นเป็นตัวอย่างในการดำเนินการแก่จังหวัดอื่น ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ก็ยังคงได้รับความสนใจจากเกษตรกรจังหวัดขอนแก่นน้อย เพราะตั้งแต่เริ่มต้นโครงการเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2537 จนถึงเดือนมิถุนายนมีเกษตรกรในจังหวัดขอนแก่นได้ยื่นแสดงความจำนงผ่านอำเภอท้องที่ที่มีเพียง 888 ราย คิดเป็นเนื้อที่ 11,599 ไร่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนที่ดินที่เกษตรกรที่ถือครองเพื่อปลูกพืชไร่รวมจำนวน 1.04 ล้านไร่ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2532 : 164) แล้วก็นับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนที่ดินที่มีอยู่ ดังนั้นจึงน่าจะนำไปสู่การศึกษาว่าสำนักงานป่าไม้จังหวัดขอนแก่นมีกระบวนการประชาสัมพันธ์เผยแพร่โครงการนี้อย่างไร มีข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการประชาสัมพันธ์หรือไม่เพียงใด เกษตรกรมีระดับความคิดเห็นอย่างไรกับโครงการนี้ และมีปัจจัยอะไรบ้างที่สัมพันธ์กับการเข้าร่วม และไม่เข้าร่วมโครงการของเกษตรกรจังหวัดขอนแก่น เพื่อจะได้นำผลการศึกษาไปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร และสามารถนำไปใช้เป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการพัฒนาป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต



แผนที่ 1 แสดงที่ตั้งจังหวัดขอนแก่น

สำนักงานป่าไม้เขตขอนแก่น 2537

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการประชาสัมพันธ์การนำโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าของเจ้าหน้าที่รัฐไปสู่เกษตรกรเป้าหมาย
2. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของเกษตรกรที่มีต่อโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าของเกษตรกรจังหวัดขอนแก่น

## 1.3 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความมุ่งหมายจะศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า และระดับความคิดเห็นของเกษตรกรในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตการปกครองจำนวน 18 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ (วิญญู จารัสพันธ์ และคณะ, 2534 : 32) และอีกประเด็นคือ กระบวนการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมเผยแพร่โครงการของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมป่าไม้ไปสูเกษตรกร โดยศึกษาบทบาทเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานป่าไม้จังหวัด ป่าไม้ อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำเกษตรกรในจังหวัดขอนแก่น ดังหัวข้อต่อไปนี้

- 1.3.1 ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าของเกษตรกรจังหวัดขอนแก่น
- 1.3.2 ศึกษากระบวนการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมป่าไม้ไปสูเกษตรกร
- 1.3.3 ศึกษาระดับความคิดเห็นของเกษตรกรที่มีต่อเนื้อหาโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า

## 1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

1.4.1 เจ้าหน้าที่รัฐและ เกษตรกรในท้องที่จังหวัดขอนแก่นได้ตอบแบบสอบถามตามความคิดเห็นที่มีต่อโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าด้วยความสมัครใจ

1.4.2 โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าของจังหวัดขอนแก่น ได้ดำเนินการส่งเสริมไปสูเกษตรกรเป้าหมาย ทุกอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อย่างทั่วถึง

1.4.3 ระยะเวลาที่เกษตรกรยื่นคำขอเข้าร่วมโครงการที่ต่างกัน จะไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างด้านความคิดเห็น

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้ทราบถึงกระบวนการประชาสัมพันธ์เผยแพร่โครงการของเจ้าหน้าที่ส่งเสริม ป่าไม้ไปสู่เกษตรกรเป้าหมาย

1.5.2 ได้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของเกษตรกรจังหวัดขอนแก่น ที่มีต่อโครงการ ส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า

1.5.3 ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูก ป่าของเกษตรกรจังหวัดขอนแก่น

1.5.4 เป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ในการปรับปรุงและแก้ไข โครงการ ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่เชื่อว่าจะอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของ เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมในโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่านับมากยิ่งขึ้น

## 1.6 นิยามศัพท์ในการศึกษา

1.6.1 เกษตรกร หมายถึง หัวหน้าครัวเรือนผู้ที่ประกอบอาชีพเพาะปลูกพืชเกษตร เช่น ทานา ทำไร่ เป็นหลักในครัวเรือน หรือบุคคลในครัวเรือนประกอบอาชีพเป็นเกษตรกร หรือ บุคคลผู้มีความประสงค์จะประกอบอาชีพเป็นเกษตรกรโดยมีจำนวนที่ดินถือครองกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครองครอบครองเท่ากับ 2 ไร่ หรือขนาดตั้งแต่ 2 ไร่ขึ้นไป อาจเป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นผู้มีสิทธิใช้ ประโยชน์ที่ดินเพื่อปลูกป่าตามโครงการจากเจ้าของที่ดิน มีสัญชาติไทย และไม่เคยได้รับการสนับสนุนการปลูกป่าตามโครงการอื่นมาก่อน หัวหน้าครัวเรือนเป็นหน่วยระดับปัจเจกบุคคล และเป็น ผู้รวบรวมความคิดเห็นจากสมาชิกภายในครอบครัว เป็นผู้มีความจูงใจตัดสินใจในครอบครัว

1.6.2 โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า หมายถึง โครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูก ป่า พ.ศ.2536 รวมทั้งระเบียบกรมป่าไม้และบัญชีกำหนดชนิดพันธุ์ไม้ปลูกในโครงการฯ ซึ่งได้ ปรับปรุงแก้ไขเป็นโครงการของรัฐ ดำเนินงานโดยกรมป่าไม้ สำนักงานป่าไม้จังหวัดท้องที่เป็นผู้ ดำเนินงานในระดับจังหวัด ป่าไม้อำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมป่าไม้ประจำท้องที่ โดยมีเจ้าหน้าที่ ส่งเสริมป่าไม้เป็นผู้ให้คำแนะนำด้านความรู้และเทคนิคในการปลูกต้นไม้ ตลอดจนติดตามผลการ ปลูกประจำแปลงปลูกของเกษตรกร เกษตรกรสามารถยื่นขอรับการสนับสนุนตามโครงการค่อนาย อำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายรับขึ้นทะเบียนที่ ดินตามโครงการ เกษตรกรเป็นผู้ปลูก และเกษตรกรจะได้รับการช่วยเหลือด้านการเงินแบบให้ เปล่าจำนวนเงิน 3,000 บาทต่อไร่ เมื่อปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน ไม้ที่ปลูกเป็นของ เกษตรกร

1.6.3 ที่ดินกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หมายถึง ที่ดินของเกษตรกรที่ได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนด และ น.ส.3 หรือที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีหลักฐานการอนุญาตการเช่าหรือเช่าซื้อตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) หรือที่ดินที่มีการครอบครองและเข้าทำกินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยมีหนังสือรับรองของทางราชการว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งเป็นประเภทที่ดินที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า

1.6.4 ชนิดพันธุ์ไม้ที่ปลูก หมายถึง ชนิดพันธุ์ไม้ที่ปลูกตามโครงการจะต้องเป็นชนิดไม้ชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือหลายชนิดรวมกัน ตามบัญชีรายชื่อพันธุ์ไม้ที่ให้ปลูกในโครงการ ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้กำหนด

1.6.5 เจ้าหน้าที่ส่งเสริมป่าไม้ หมายถึง ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างในสังกัดกรมป่าไม้ ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้หรือผู้ถืออธิปไตยมอบหมายแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานส่งเสริมตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า

1.6.6 กองทุนปลูกป่า หมายถึง เงินที่รัฐจ่ายให้แก่เกษตรกรเพื่อทำการปลูกและบำรุงป่า ไร่ละ 3,000 บาท แบ่งจ่าย 5 ปี ตั้งแต่ปี 1 ถึงปีที่ 5 ในอัตราไร่ละ 800, 700, 600, 500, และ 400 บาท ตามลำดับ เป็นเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า

1.6.7 สวนป่า หมายถึง ต้นไม้ที่ปลูกในที่ดินตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า จำนวนต้นไม้ที่ปลูกมีไม่น้อยกว่า 200 ต้นต่อ 1 ไร่

1.6.8 ผู้นำหมู่บ้าน หมายถึง บุคคลที่มีบทบาททางความคิดเห็นหมู่บ้าน เป็นผู้ได้รับความเชื่อถือจากเกษตรกร และเป็นผู้ทำงานเพื่อส่วนร่วม อาจเป็นผู้นำแบบทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือเป็นผู้นำแบบไม่เป็นทางการ เช่น เกษตรกรตัวอย่าง ผู้อาวุโสในหมู่บ้าน

1.6.9 สถานภาพทางสังคม หมายถึง การที่เกษตรกรเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ การเป็นสมาชิกหลายกลุ่ม แสดงว่าเกษตรกรได้รับการยอมรับจากกลุ่มสังคมในชุมชน ตัวชี้วัดสถานภาพทางสังคม คือ การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมในชุมชน

1.6.10 บุคลิกภาพ หมายถึง ลักษณะเด่นเฉพาะบุคคลที่แสดงออกมาเป็นพฤติกรรมเปิดเผยหรือปิดบัง เช่น ความกระตือรือร้น ความสนใจต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ หรือไม่ชอบพบปะผู้คน และไม่สนใจเหตุการณ์รอบข้าง ตัวชี้วัดคือ จำนวนครั้งที่พบปะกับเจ้าหน้าที่ส่งเสริม ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกหมู่บ้านในระยะเวลาหนึ่งเดือน

1.6.11 รายได้ต่อปี หมายถึง จำนวนเงินที่คำนวณได้ในรูปของตัวเงินสดที่เกษตรกรได้รับจากการประกอบอาชีพ ทั้งในภาคเกษตร เช่น การทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และอาชีพนอกภาคเกษตร เช่น รับจ้าง ค้ายาย และอื่น ๆ ในรอบปีที่ผ่านมา เป็นต้น

1.6.12 แรงงานในครัวเรือน หมายถึง จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่สามารถประกอบอาชีพด้านการเกษตรและสามารถเข้าร่วมปลูกป่าตามโครงการ

1.6.13 ประโยชน์เชิงเปรียบเทียบ หมายถึง เป้าหมายที่คาดว่าจะได้รับเมื่อเข้าร่วมโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่า ซึ่งจะได้ผลประโยชน์มากกว่าอาชีพเดิม ตัวชี้วัด คือ วัตถุประสงค์หลักในการปลูกต้นไม้

1.6.14 ความสอดคล้องกับอาชีพเดิม หมายถึง ความสามารถในการนำความรู้และประสบการณ์จากอาชีพเดิมไปใช้ในการปรับตัวในการปลูกป่าตามโครงการให้สอดคล้องกับอาชีพเดิมได้มากน้อยเพียงใด

1.6.15 สื่อมวลชน หมายถึง ระบบติดต่อสื่อสารโดยผ่านช่องทางสื่อมวลชน เช่น วิทยุ โทรศัพท์ หนังสือพิมพ์ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ จะกระทำโดยหน่วยงานรวบรวมกลั่นกรองและผลิตข่าวสารเพื่อเผยแพร่ให้เกษตรกรได้ทราบ

1.6.16 สื่อบุคคล หมายถึง ระบบการติดต่อสื่อสาร โดยผ่านช่องทางทางสื่อสารระหว่างบุคคล สื่อบุคคลมีบทบาทคือ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) และผู้นำความคิดเห็น (opinion leader) สื่อบุคคลเป็นตัวเชื่อมระหว่างแหล่งข้อมูลกับเกษตรกรเป้าหมาย

1.6.17 ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความรู้สึกแห่งอารมณ์ของเกษตรกรต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เกิดมาจากการรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม แสดงออกด้วยการพูดหรือเขียน การวัดความคิดเห็นกระทำได้โดยให้บุคคล ตอบคำถามว่า เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้

1.6.18 การเข้าร่วมโครงการ หมายถึง การที่เกษตรกรแสดงความจำนง โดยการไปยื่นคำขอเข้าร่วมโครงการตามแบบคำขอ (ส.ก.1) ที่โครงการกำหนดก่อนายอำเภอท้องที่ที่ที่ดินตั้งอยู่แล้วในปี พ.ศ.2537 และจังหวัดได้รับขึ้นทะเบียนตามแบบ ส.ก.3 ไว้แล้ว