

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์อย่างมากกับรูปแบบการปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) คนส่วนใหญ่ มักมองว่าการกระจายอำนาจ คือเป้าหมายของการปกครองประเทศ และการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่อยู่ในตัวมันเอง แต่ในความเป็นจริงการกระจายอำนาจ อาจเป็นเพียงวิถีทางที่นำไปสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อื่น ๆ (จุมพล หนิมพานิช, 2541 : 3) คำตอบของคำถามที่ว่าทำไมต้องกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น คือเป้าหมายของการกระจายอำนาจ และเป็นเป้าหมายของการปกครองประเทศที่แท้จริง อันได้แก่ ความต้องการให้ท้องถิ่นสามารถร่วมกันกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างอิสระจากการควบคุมของส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ หากเป็นเรื่องสำคัญก็ให้ดำเนินนโยบายตามแนวทางของรัฐ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศเป็นต้น (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 15-16) ดังนั้น จึงมีการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้คนในท้องถิ่น ซึ่งเชื่อว่าทราบถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด สามารถเข้ามาบริหารและดำเนินการปกครองได้เอง เพื่อแก้ปัญหาหรือจัดการกับภาระกิจต่าง ๆ ใน ท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ภาระกิจหนึ่งที่มีความสำคัญมาก คือ การดูแลรักษาหรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งหากไม่มีวิธีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีเพียงพอแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาชุมชนและสังคม

สำหรับประเทศไทย ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ จัดว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ได้มีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาโดยตลอด แต่พบว่าในหลาย ๆ พื้นที่ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร และยังมีการทำลายทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินผล ทั้งที่ประชาชนเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ซึ่งย่อมจะรับรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงมากกว่า ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ ไว้เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อีกทั้งยังกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่งมี

แนวคิดการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากการสำรวจประชามติของหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2540 พบว่าประชาชนต้องการมีสิทธิและอำนาจ ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น ถึง ร้อยละ 86.20 (ระดม อินแสง, 2541 : 1) และต่อมาก็มีความคิดที่จะผลักดันแนวคิดนี้ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ความคิดที่ต้องการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดสิทธิชุมชน (Communities 's Right) ซึ่งหมายถึงการมีสิทธิร่วมกันของชุมชนในการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น (สมศักดิ์ กองอินทร์, 25 : 1) เป็นแนวคิดที่ได้รับการผลักดันให้เกิดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 46 ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 56 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อีกมาตราหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรของประชาชนคือ มาตรา 79 บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน” และมาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ กฎหมายตาม วรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วม ในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อ

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่” (สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์ ผู้รวบรวม, 2540)

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้มีความสนใจที่จะศึกษาถึง บทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชน โดยเลือกทำการศึกษาพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2540 มีเนื้อที่ทั้งหมด 115.42 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 72,139 ไร่ ประกอบไปด้วย 12 หมู่บ้าน ซึ่งเหตุผลที่เลือกทำการศึกษาจังหวัดดังกล่าว เนื่องจาก จังหวัดลำพูน มีพื้นที่ที่เป็นเขตป่าชุมชน ถึง 100,817 ไร่ เมื่อเปรียบเทียบกับในภาคเหนือทั้งภาคเหนือตอนบนและภาคเหนือตอนล่างแล้ว กว้างใหญ่เป็นอันดับสอง รองจากจังหวัดลำปาง (สำนักส่งเสริมการปลูกป่า อ่างในสมเกียรติ ประเสริฐ, 2542 : ภาคผนวก) และตำบลศรีบัวบาน เป็นตำบลที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง มีเนื้อที่ที่กว้างใหญ่ถึง 115.42 ตารางกิโลเมตร (72,139 ไร่) ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ เป็นเขตป่าไม้ และได้มีการจัดการดูแลรักษาป่าไม้กันมาตั้งแต่อดีต อีกทั้งหมู่บ้านทุ่งยาว เคยได้รับคัดเลือกจากกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2520 ให้เป็นหมู่บ้านอนุรักษ์ป่าไม้ตัวอย่าง (จินทนา สุทธิจารี, 2539 : 64) โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้มาเป็นเวลานานซึ่งเริ่มต้นมาจากบ้านทุ่งยาว ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในพื้นที่และได้เริ่มอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ต่อมาในช่วงที่กระแสเศรษฐกิจเพื่อการพาณิชย์เข้าไปถึง ได้เกิดการตัดไม้ทำลายป่า และเผาถ่าน ซึ่งเป็นผลทำให้บริเวณป่าเกิดความแห้งแล้ง ชาวบ้านจึงได้เริ่มตระหนักและมีการจัดตั้งองค์กรของชุมชน และกฎระเบียบต่าง ๆ อันเป็นการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน และเป็นตัวอย่างให้หมู่บ้านอื่น ๆ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ศรีบัวบานนั้น เพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2540 หากแต่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาจึงต้องการทราบว่า การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลมีผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้จะประเมินจากความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อองค์กรประชาชน และต่อประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น และความพึงพอใจต่อสภาพป่าไม้ของชุมชนใน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ ต่อการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากที่มาและความสำคัญของปัญหา จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการทำวิจัยดังนี้

1. เพื่อทราบถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชุมชน
2. เพื่อทราบถึงผลที่มีต่อการจัดการป่าไม้ จากการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อทราบถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และสภาพป่าไม้ในชุมชน
4. เพื่อทราบถึงปัญหา และความต้องการของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

1.3 สมมติฐานในการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน” นั้น ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. องค์กรประชาชน มีบทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในระดับสูง
2. การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในชุมชน มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการป่า
3. การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล มีผลต่อการจัดการป่าไม้ในชุมชน

1.4 นิยามศัพท์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์ตรงกัน ผู้วิจัยจึงได้นิยามความหมายของศัพท์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือ ความรับผิดชอบตามสถานภาพที่แต่ละบุคคล แต่ละกลุ่ม หรือแต่ละองค์กรมีอยู่
2. การจัดการป่าไม้ หมายถึง การกระทำหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งครอบคลุมถึงการให้ประโยชน์จากป่าไม้ การอนุรักษ์ การป้องกัน และการบำรุงรักษา ป่าไม้
3. ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลในทางบวก ความชอบ ความสบายใจ ความสุขใจต่อการจัดการป่าไม้ และสภาพป่าไม้ในชุมชน

4. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมดูแลจัดการ และรักษา ทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น
5. สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิของชุมชนในอันที่สามารถดูแล รักษา ทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิตามธรรมชาติในการดำรงชีวิต โดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ทั้งนี้จะต้องไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรป่าไม้เหล่านั้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่ผู้วิจัยได้คาดหวังไว้จากการวิจัย มีดังนี้

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบถึง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน
2. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบถึงความพึงพอใจของประชาชน ที่มีต่อบทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้ง ทราบถึงความพึงพอใจต่อสภาพทรัพยากรป่าไม้ในชุมชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับบทบาทของประชาชนและองค์กรเหล่านี้ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
3. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกันในวิธีการจัดการขององค์กรท้องถิ่นองค์กรประชาชน และประชาชน มากยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดความร่วมมือกันในการจัดการทรัพยากรป่าไม้
4. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงบทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งอาจเป็นตัวอย่างของชุมชนอื่น ๆ ทั้งในส่วนของ องค์กรปกครองท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่ของการปรับบทบาทในการเป็นผู้จัดการทรัพยากรป่าไม้ ภายในท้องถิ่น