

06

การประเมินประสิทธิผลนโยบายป่าไม้
ของประเทศไทย

AN EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS
OF THAILAND'S FOREST POLICY

โชคชัย สมนึก [✉] และ จุฑารัตน์ ชมพันธุ์*
*คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Chockchai Somnuk [✉] and Chutarat Chompunth*
*Graduate School of Environment Development Administration
National Institute of Development Administration

✉ chock.dee23@gmail.com

วันที่รับ (received) 20 พ.ค. 2567 วันที่แก้ไข (revised) 10 มิ.ย. 2567 วันที่ตอบรับ (accepted) 13 มิ.ย. 2567

บทคัดย่อ

แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นทิศทางให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการและขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการป่าไม้ให้มีเอกภาพ และสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินประสิทธิผลนโยบายป่าไม้ของประเทศไทยประเภทป่าชุมชนภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบ และเพื่อเสนอแนวทางการดำเนินงานด้านทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพพร้อมกับการวิจัยเชิงปริมาณที่มีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และกำหนดเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญและผู้ประเมินจากภาครัฐ เอกชน และประชาชน จำนวน 30 คน พร้อมทั้งใช้แนวคิด CIPPI Model ได้แก่ บริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Product) และผลกระทบ (Impact)

ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิผลนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย ภาพรวมอยู่ในระดับสูงที่ระดับการประเมิน 4.43 คะแนน จาก 5 คะแนน และได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายแบบองค์รวม เพื่อดำเนินงานด้านทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยแก้ปัญหาข้อด้อยของนโยบายแบบแยกส่วนพร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการยกระดับการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อนและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการในการพัฒนาปัจจัยนำเข้าของนโยบายป่าไม้ พร้อมทั้งสร้างความตระหนักเชิงรุกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแก่ทุกภาคส่วน

คำสำคัญ : การประเมินประสิทธิผล นโยบายป่าไม้แห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ป่าชุมชน

Abstract

The national reform plan for natural resources and the environment provides a direction for state agencies to implement and drive forest management policies with unity and balance in economic, social, and environmental aspects. This study aims to evaluate the effectiveness of Thailand's community forest policy under the national reform plan for natural resources and the environment, overseen by the Ministry of Natural Resources and Environment, and to propose appropriate forest resource management strategies that suit the context of Thailand. The research employs both qualitative and quantitative methods, including semi-structured interviews and effectiveness evaluation criteria. Key informants and evaluators from the public sector, private sector, and the general public, totaling 30 individuals, were involved. The study utilized the CIPPI Model, which includes Context, Input, Process, Product, and Impact.

The study results indicate that the overall effectiveness of Thailand's forest policy is at a high level, with an evaluation score of 4.43 out of 5. The study also proposes a holistic approach to driving policy implementation suitable for Thailand's context by addressing the weaknesses of fragmented policies. Additionally, policy-level recommendations for resolving overlapping forest land issues and operational recommendations for improving policy inputs were made. It emphasizes proactive awareness-raising about the conservation of natural resources and the environment among all sectors.

Keywords : effectiveness evaluation, national forest policy, national reform plan for natural resources and the environment, community forest

ความสำคัญของปัญหาวิจัย

สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยที่ผ่านมามีปัญหาป่าไม้ของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง เกิดจากการคุกคามป่าไม้ทั้งโดยภัยธรรมชาติและจากการคุกคามโดยมนุษย์จากการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาด้านพลังงาน การคมนาคม การสื่อสาร เป็นต้น จากข้อมูลสถิติในปี พ.ศ. 2566 ประเทศไทยมีพื้นที่คงสภาพป่าไม้ประมาณ 101.818 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.47 ของพื้นที่ประเทศ (SeubNakhasathienFD, 2024) โดยรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องเพิ่มพื้นที่ป่าไม้อีกไม่น้อยกว่า 26.46 ล้านไร่ หากพิจารณามิติระยะเวลา ประมาณ การดำเนินการทรัพยากรต่าง ๆ กับพื้นที่ป่าไม้ ควรพิจารณาส่วนเพิ่มขึ้นและมีความอุดมสมบูรณ์ แต่ในข้อเท็จจริงการคุ้มครองทรัพยากรของภาครัฐในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยกลับไม่เกิดผลเท่าที่ควรเมื่อพิจารณาในมิติด้านระยะเวลา ทั้งนี้ การบริหารงานของรัฐบาลแต่ละช่วงเวลาได้พยายามกำหนดนโยบายระดับชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ทั้งการกำหนดกลไก มาตรการ นโยบาย และแผนที่สำคัญ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมกับความสมดุลของระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนให้สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้อย่างเหมาะสม และมีทรัพยากรเพียงพอทั้งในปัจจุบันและอนาคต

การขับเคลื่อนนโยบายด้านการป่าไม้ของประเทศไทย มีกลไกการดำเนินงานผ่านยุทธศาสตร์แผนงาน โครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะแผนงานสำคัญของประเทศไทยที่สำคัญ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (2561 - 2580) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Office of the National Economic and Social Development Board, 2018) แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดตัวชี้วัดของทรัพยากรทางบก : ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาด้านทุนทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ โดยเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ ในขณะที่นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี 2562 กำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมกับความสมดุลของระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน หยุดยั้งและป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสม ยั่งยืน เป็นธรรม และเป็นฐานการพัฒนาประเทศ เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยคำนึงถึงดุลยภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และให้ระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานองค์ความรู้และนวัตกรรม รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (Ministry of Natural Resources and Environment, 2019) ซึ่งการขับเคลื่อนนโยบายด้านป่าไม้ให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการกำกับกรดำเนินงาน ทั้งการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การปฏิบัติระดับพื้นที่ และการติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนนโยบายด้านป่าไม้ของประเทศไทยมีกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานหลายระดับ ซึ่งแต่ละระดับจะมีความเชื่อมโยงกันน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญและผลกระทบระดับนั้น ๆ โดยที่แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง ทรัพยากรทางบก ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 : ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า เป็นหนึ่งแผนงานที่สำคัญ เพราะมีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าว โดยกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการป่าไม้ และกำหนดมาตรการในการประสาน ติดตาม และสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับ

การป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเกิดความยั่งยืน รวมถึงนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย มีความเชื่อมโยงกับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 15) ตัวชี้วัดที่ 15.2 ส่งเสริมการดำเนินการด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทุกประเภทอย่างยั่งยืน หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า ฟื้นฟูป่าที่เสื่อมโทรม และเพิ่มการปลูกป่าและฟื้นฟูป่าทั่วโลก ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานด้านทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้ง นำเสนอแนวทางการดำเนินงานด้านทรัพยากรป่าไม้ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

แนวคิดและทฤษฎี

นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะดำเนินนโยบายในเรื่องอะไร รูปแบบใด มีผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไร รวมถึงการที่เลือกจะไม่ดำเนินการหรือดำเนินการแบบผสมผสาน ทั้งนี้ การเลือกรูปแบบนโยบายมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายด้าน เช่น ประชาชน ทิศทางการดำเนินงาน ผลประโยชน์ทางตรงทางอ้อมของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง เช่น นักการเมือง กลุ่มฐานคะแนนเสียง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากเลือกที่จะไม่ดำเนินการนโยบาย รัฐบาลต้องมีทางเลือกประกอบการตัดสินใจที่ดี เพื่อชดเชยการไม่ดำเนินการนโยบายใด ๆ และลดกระทบจากภาคส่วนที่อาจจะสูญเสียผลประโยชน์โดย Whittington (1972) ได้ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ที่รัฐบาลประกาศหรือตัดสินใจเลือกที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ซึ่งจะเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะคำนึงถึงการสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก

ปีพ.ศ. 2527 รัฐบาลประเทศไทยได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาระบบทรัพยากรป่าไม้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทำให้ประเทศไทยมี “คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ” เพื่อแก้ไขปัญหาด้านป่าไม้ อาทิ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยที่มีอัตราลดลง การใช้ประโยชน์ไม่เหมาะสม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น โดยได้กำหนดให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งป่าอนุรักษ์และเศรษฐกิจ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ทรัพยากรป่าไม้เป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ (Royal Forest Department, 2020)

แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยประเด็นการปฏิรูปที่ 1 : ทรัพยากรทางบก มีความมุ่งหวังที่จะรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรทางบกให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืน เป็นฐานการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครอง รักษา และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางบกที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ การดำเนินงานตามนโยบายต้องมีการวางแผนเป้าหมายไว้เพื่อคาดหวังผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ผู้ที่มีอำนาจก็จะทำการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมต่อไป โดย Pithyanuwat (2010) กล่าวถึงการประเมินผลว่า เป็นการกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์เพื่อเป็นธงชัยในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งผลลัพธ์ที่สำคัญของการประเมินผลคือ การได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญที่จะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบาย

การประเมินโครงการด้วย CIPPI Model เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิด "CIPP Model" ของ Stufflebeam ซึ่งได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้ โดยประกอบด้วยอักษรย่อ 4 ตัว ดังนี้ 1) Context Evaluation 2) Input Evaluation 3) Process Evaluation และ 4) Product Evaluation (Stufflebeam, 1971) ในขณะที่ Poboon (2013) กล่าวว่า การประเมินโครงการโดยใช้แนวคิด CIPP Model เป็นการประเมินเพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายต่อหรือปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง โดยมีการประเมิน 4 ด้าน คือ ด้านบริบท ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ และด้านผลผลิต พร้อมทั้ง ได้ประยุกต์ใช้อักษรย่อเพิ่มอีก 1 ตัว คือ ผลกระทบ (Impact: I) ต่อท้ายเป็น CIPPI Model เพื่อให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างครอบคลุม และเหมาะสมในการประเมินนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิด CIPPI Model มาเป็นกรอบแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลนโยบายป่าไม้แห่งชาติ เนื่องจากนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง ทรัพยากรทางบก ประเด็นการปฏิรูปที่ 1 : ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า เป็นแผนงานระดับชาติที่สำคัญ และมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

กรอบแนวคิดการวิจัย

การประเมินประสิทธิผลตามแนวทางของ Stufflebeam สามารถกำหนดกรอบแนวคิดได้ดังนี้ 1) บริบท (Context) ได้แก่ นโยบายรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และสังคม ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ของประเทศไทย 2) ปัจจัยนำเข้า (Input) ตามหลักการ M+I+T+P ได้แก่ คน (Man) งบประมาณ (Money) อุปกรณ์ (Material) สารสนเทศ (Information) เทคโนโลยี (Technology) และนโยบาย (Policy) 3) กระบวนการ (Process) ได้แก่ การเตรียมการ (Plan) การดำเนินการ (Do) การติดตามผล (Check) และการตรวจสอบปรับปรุง (Act) 4) ผลผลิต (Product) ได้แก่ ผลการดำเนินงานตามเป้าหมาย ศักยภาพบรรลุเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าร้อยละ 40 และการจัดการพื้นที่ป่าชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นรูปแบบที่เหมาะสม และ 5) ผลกระทบ (Impact) ความเชื่อมั่นการบรรลุเป้าหมายเพิ่มพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ความเชื่อมั่นการมีส่วนร่วมสามารถป้องกันฟื้นฟู อนุรักษ์ป่าชุมชน และความเชื่อมั่นศักยภาพการขยายผลเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การประเมินประสิทธิผลนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย และนำเสนอแนวทางของนโยบายป่าไม้ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structures Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย จำนวน 30 คน และกำหนดเกณฑ์การประเมินประสิทธิผล ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้ประเมิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. เก็บข้อมูล 2 ประเภท ได้แก่ 1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi Structured Interview) และการเข้าร่วมสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participation Observation) ในงานประชุมเสวนาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายป่าไม้ และ 2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าตำรา เอกสารวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Document Review)

2. เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้ที่มีความรอบรู้ ชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์

3. สัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structures Interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย ประกอบด้วย 6 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ (ผู้บริหารระดับกำหนดนโยบายป่าไม้ ผู้ถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) ภาคเอกชน (บริษัท ราช กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)) องค์กรพัฒนาเอกชน (มูลนิธิสืบนาคะเสถียร) ผู้นำชุมชน ประชาชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง

4. เกณฑ์การประเมินประสิทธิผลนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย ตามแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ 5 ปี (พ.ศ. 2561 – 2566) เรื่อง ทรัพยากรทางบก ประเด็นการปฏิรูปที่ 1: ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า เฉพาะการดำเนินงานด้านทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้มีความชัดเจน เป็นระบบ โปร่งใส และน่าเชื่อถือโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) เป็นผู้ประเมินตามเกณฑ์โดยกำหนดเกณฑ์ในการประเมินผลที่อ้างอิงจากหลักเกณฑ์การประเมินของ Poboon (2017) ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยที่ใกล้เคียง แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ผลการประเมินและเกณฑ์คะแนน

ช่วงคะแนน	ระดับผลการประเมิน
1 - 1.99	ผลระดับน้อยมาก
2 - 2.99	ผลระดับน้อย
3 - 3.99	ผลระดับปานกลาง
4 - 4.99	ผลระดับสูง
5	ผลระดับสูงมาก

ที่มา: ดัดแปลงจาก Poboon (2017)

การให้คะแนนของเกณฑ์การประเมินดัชนีชี้วัดของนโยบายฯ ใช้รูปแบบ 3 เกณฑ์ คือ 1 – 3 เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ไม่ซับซ้อน และเหมาะสมกับการประเมินนโยบายฯ ที่มีประเด็นจำนวนมาก โดยมีคะแนนของระดับในการประเมินดัชนีชี้วัดแบบ 3 เกณฑ์ แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: คะแนนของระดับในการประเมินดัชนีชี้วัดแบบ 3 เกณฑ์

เกณฑ์	ระดับในการประเมิน			คะแนน	
1	เหมาะสมควร	สำคัญ/ไม่ตรงตามแผนมาก	ไม่เพียงพอ/ขาดมาก	น้อย	1
2	เหมาะสมควรปานกลาง	สำคัญ/ไม่ตรงตามแผนเล็กน้อย	ไม่เพียงพอเล็กน้อย	ปานกลาง	3
3	เหมาะสมควรมาก	ตรงตามแผน	เพียงพอ	มาก	5

ที่มา: ดัดแปลงจาก Poboon (2017)

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยภาพรวมพบว่า ประสิทธิภาพของนโยบายป่าไม้ ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง ระดับการประเมิน 4.43 คะแนน จากเต็ม 5 คะแนน ตามเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

1. บริบท (Context) วิเคราะห์ 3 ประเด็น ดังนี้

1) นโยบายด้านพลังงาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว ภัยธรรมชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านป่าไม้พบว่า มีผลต่อนโยบายป่าไม้มาก โดยข้อมูลและการสัมภาษณ์ชี้ว่านโยบายด้านพลังงาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยวมีผลทางลบต่อนโยบายป่าไม้ ในกรณีที่นโยบายดังกล่าวไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาครัฐท่านหนึ่งกล่าวว่า “นโยบายด้านพลังงาน เศรษฐกิจ และ

การท่องเที่ยวมีผลต่อนโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชน ทั้งทางตรง และทางอ้อม เนื่องจากพื้นที่ชุมชนเป็นพื้นที่ป่ากันชนที่อยู่วงนอกของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ที่รองรับกิจกรรมด้านการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่า หากกิจกรรมมีความเหมาะสมและไม่ส่งผลกระทบต่อป่าจะทำให้ป่าคงความสมบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า การกำหนดนโยบายด้านพลังงาน เช่น การปลูกพืชพลังงานพืชเชิงเดี่ยวจะนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ นโยบายด้านเศรษฐกิจจะสร้างผลกระทบทางลบหากมีการใช้ทรัพยากรป่าไม้ในกระบวนการผลิต เพราะจะมีการใช้เพิ่มขึ้นทำให้ทรัพยากรลดลง และมีการแสวงหาเพิ่มขึ้นจนนำไปสู่การรุกรานพื้นที่ป่าและการใช้ประโยชน์มากขึ้นไป" (การสัมมนาวิชาการส่วนบุคคล, 20 มิถุนายน 2563)

2) ภัยธรรมชาติ ผลการศึกษาพบว่าภัยธรรมชาติ มีผลต่อนโยบายป่าไม้มาก โดยเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ไปสู่การกำหนดนโยบายที่สำคัญ เช่น นโยบายด้านป่าไม้เพื่อแก้ปัญหาภัยแล้ง นโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคป่าไม้ เป็นต้น

3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านป่าไม้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นต้น มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบายป่าไม้เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญในการสร้างกฎ กติกา ระเบียบต่าง ๆ ในการอนุรักษ์ รักษา ป้องกันฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ และใช้บังคับ ลงโทษต่อผู้กระทำผิด ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้

2. ปัจจัยนำเข้า (Input) การวิจัยครั้งนี้ได้นำประเด็นสำคัญมาวิเคราะห์ 6 ประเด็นย่อย ดังนี้

1) บุคคล (Man) พบว่าไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนนโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ และเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนพื้นที่ป่าชุมชนกับจำนวนเจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังไม่สมดุล รวมถึงศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการกำกับการดำเนินนโยบายป่าไม้มีน้อย ต้องได้รับการพัฒนาทั้งด้านการบริหารจัดการแบบองค์รวม การประสานงาน และการบูรณาการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ

3) งบประมาณ (Money) พบว่าไม่เพียงพอ เนื่องจากงบประมาณการส่งเสริมการจัดตั้งป่าชุมชนได้รับจัดสรรเฉพาะในส่วนกิจกรรมของชุมชน แต่ด้านการบริหารจัดการไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งส่งผลกระทบต่อขับเคลื่อนเชิงนโยบายตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

4) อุปกรณ์ (Material) พบว่าไม่เพียงพอและไม่มีความพร้อมในการใช้งาน ขาดคุณภาพ หรือล้าสมัย พร้อมทั้ง อุปกรณ์ เครื่องมือสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติการกิจด้านป่าไม้

5) สารสนเทศ (Information) พบว่าสารสนเทศเหมาะสมปานกลาง โดยข้อมูลสารสนเทศเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจ หากข้อมูลไม่เพียงพอหรือนำมาใช้โดยขาดความเหมาะสมจะส่งผลกระทบต่อตัดสินใจในการดำเนินงานด้านป่าไม้ โดยเฉพาะการส่งเสริมป่าชุมชน ข้อมูลขนาดพื้นที่ป่าที่ถูกต้อง และชัดเจน ขอบเขตในการดำเนินงาน เป็นต้น รวมถึง ผู้ใช้งานข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวยังต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง

6) นโยบาย (Policy) เป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนภายใต้นโยบายป่าไม้ตามแผนการปฏิรูปฯ พบว่ามีความเหมาะสม เมื่อเทียบกับช่วงระยะเวลาดำเนินงาน 5 ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงอาจจะต้องมีการทบทวนเป้าหมายด้วย

3. กระบวนการ (Process) ได้นำหลักการ PDCA มาประกอบการวิเคราะห์ ประกอบด้วย 4 ประเด็น ดังนี้

1) แผนงานโครงการครอบคลุมและสนองต่อนโยบาย (Plan) พบว่าอยู่ในระดับมาก เนื่องจาก การกำหนดแผนงานโครงการภายใต้นโยบายป่าไม้ตามแผนการปฏิรูปฯ ครอบคลุมภารกิจขยายและเพิ่ม

พื้นที่ป่าชุมชน ประกอบกับการกำหนดแผนงานของรัฐมีความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแผนงานมีความครอบคลุม และสนองต่อนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย

2) การปฏิบัติตามแผนหรือนโยบายที่กำหนด (Do) การดำเนินงานตามแผนงาน พบว่าโครงการภายใต้นโยบายป่าไม้ตามแผนการปฏิรูปฯ มีการดำเนินงานที่เป็นระบบ ชัดเจน และมีขั้นตอนระบุหน่วยงานต้องดำเนินการไว้อย่างชัดเจน รวมถึง พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายหลัก ซึ่งบางเรื่องอยู่ในขั้นตอนการออกกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น อาจเกิดช่องว่างของกระบวนการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3) การตรวจสอบ การประเมินผลที่ได้รับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด (Check) พบว่าการดำเนินงานตามแผนงานโครงการในพื้นที่ป่าชุมชน ภายใต้แผนการปฏิรูปฯ มีการติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะตามที่สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดองกำหนด

4) การดำเนินงานให้เหมาะสม ผลที่เกิดขึ้นเป็นไปตามแผนที่วางไว้ นำแนวทางหรือกระบวนการปฏิบัตินั้นมาจัดทำให้เป็นมาตรฐาน (Act) พบว่ามีการทบทวนแผนการดำเนินงานเป็นระยะ ในขณะที่ภาคเอกชน มีการทบทวน ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับภาคประชาชนที่มองว่าการทบทวน ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานเป็นสิ่งสำคัญที่สะท้อนความใส่ใจในปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาคประชาชนท่านหนึ่งได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า "การทบทวน ปรับปรุงเป็นสิ่งสำคัญที่สะท้อนความใส่ใจในกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้ไม่ได้ดำเนินงานตามขั้นตอน วิธีการอยู่แล้ว แต่สิ่งที่ละเอียดมิได้คือการลงมือปฏิบัติอย่างแท้จริง เพื่อสร้างกลไกที่ดีให้กับพื้นที่ป่าชุมชน" (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 สิงหาคม 2563)

4. ผลผลิต (Product) นำประเด็นสำคัญมาวิเคราะห์ 4 ประเด็นดังนี้

1) ผลการดำเนินงานตามเป้าหมาย พบว่ามีผลการประเมินระดับมาก โดยการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนภายใต้นโยบายตรงตามแผนได้รับคะแนนสูงที่สุด เนื่องจากการจัดการป่าชุมชนในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 รองรับสามารถเพิ่มความชัดเจนได้มาก และการดำเนินงานนโยบายป่าไม้ตรงตามแผนเพราะอยู่ในช่วงขับเคลื่อนแผนระยะกลางส่วนระยะเวลาที่เหลือมีแนวโน้มที่จะบรรลุเป้าหมายได้

2) ศักยภาพของการดำเนินงานความสามารถบรรลุเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าร้อยละ 40 มีผลการประเมินระดับมาก พบว่าการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนมีศักยภาพสูงและเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศด้วยความพร้อมทั้งกลไกกฎหมายพร้อมด้วยภาคประชาชนซึ่งในประเด็นการมีส่วนร่วมการดำเนินงาน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาคเอกชนท่านหนึ่งได้กล่าวว่า "การเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนภายใต้นโยบายตรงตามแผนที่กำหนด เพราะมีการขับเคลื่อนการดำเนินงานมาเป็นระยะเวลานาน มีสถิติตัวเลขพื้นที่ป่าชุมชนชัดเจน รวมถึง มีกลไก รูปแบบ วิธีการดำเนินงาน งบประมาณ และบุคลากรอย่างเป็นระบบ ถึงแม้จะไม่เพียงพอแต่ยังสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ" (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 ตุลาคม 2563)

5. ประเด็นผลกระทบ (Impact) ประเด็นสำคัญมาวิเคราะห์ 3 ประเด็นย่อย ดังนี้

1) การดำเนินงานตามนโยบายความเชื่อมั่นการดำเนินงานด้านการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 พบว่าผลการประเมินระดับมาก เนื่องจากการจัดการป่าชุมชนสามารถสร้างความยั่งยืนได้ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว และรูปแบบการจัดการโดยภาคประชาชนมีผู้นำชุมชนเป็นศูนย์กลางในการจัดการป่าชุมชนที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือในการสร้างความยั่งยืนได้ ขณะที่ภาครัฐมีโครงสร้างองค์กรและกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้ง มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการรายงานข้อมูลสถิติ รวมถึงภาคเอกชนมีการบูรณาการร่วมกับภาคประชาชน ทั้งการส่งเสริมความรู้ การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานและสนองต่อนโยบายป่าไม้ประเภทป่าชุมชน

2) การบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมสร้างความเชื่อมั่นในการป้องกัน ฟืนฟู อนุรักษ์ป่าชุมชน พบว่าผลการประเมินระดับมาก โดยผลมีความเชื่อมั่นว่าการจัดการป่าโดยชุมชนสามารถป้องกัน ฟืนฟู อนุรักษ์ป่า เนื่องจากเป็นการขับเคลื่อนโดยชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์จากป่าโดยตรง โดยเฉพาะการบูรณาการดำเนินงานร่วมกับทุกภาคส่วน เพราะหากดำเนินการโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะประสบผลสำเร็จได้ยาก เพราะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในการจัดการร่วมกัน รวมถึงสามารถป้องกันรักษาป่าได้อย่างเข้มแข็ง ประกอบกับมีการบำรุงและฟื้นฟูป่า ขยายผลการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถสนองต่อการดำเนินนโยบายป่าไม้ของประเทศ ภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศฯ

3) การขยายผลการดำเนินงานสร้างความเชื่อมั่นในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย พบว่ามีผลการประเมินระดับมาก เนื่องจากมีความเชื่อมั่นต่อกลไกการดำเนินงานที่สำคัญในระดับต่าง ๆ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ นโยบายรัฐบาล การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลที่ดี โดยเฉพาะการมีพระราชบัญญัติป่าชุมชนพ.ศ. 2562 ที่รองรับการดำเนินงานและสร้างความชัดเจนให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดย Nakseeharach (2020) ได้กล่าวสนับสนุนในประเด็นกฎหมายป่าชุมชนว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญในการบังคับใช้เพื่อความเป็นเอกภาพและส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์บำรุงรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน สามารถช่วยส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนให้เป็นไปได้อย่างดียิ่งขึ้นเพื่อรองรับการจัดการป่าชุมชน และส่งเสริมให้ชุมชนได้มีส่วนร่วม กับรัฐในการอนุรักษ์ ฟืนฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จึงสรุปได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนมีความเห็นสอดคล้องกันว่า นโยบายป่าไม้ของประเทศไทยมีผลการประเมินระดับสูง โดยสามารถอธิบายผลตามกรอบ CIPPI Model ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3: ภาพรวมการประเมินประสิทธิผลของนโยบายป่าไม้

ประเด็นการศึกษา	ผลการประเมิน	
	คะแนนที่ได้	คะแนนเต็ม
1. บริบท (Context)	5	5
2. ปัจจัยนำเข้า (Input)	2.33	5
3. กระบวนการ (Process)	4.83	5
4. ผลผลิต (Product)	5	5
5. ผลกระทบ (Impact)	5	5
รวม	22.16	25
	4.43 (22.16/5)	
ประสิทธิผลของนโยบายป่าไม้ในภาพรวมอยู่ในระดับสูง		

หมายเหตุ : ระดับผลการประเมิน โดยช่วงคะแนน และระดับผลการประเมิน คือ ช่วงคะแนน 1-1.99 = ผลระดับน้อยมาก, ช่วงคะแนน 2-2.99 = ผลระดับน้อย, ช่วงคะแนน 3-3.99=ผลระดับปานกลาง ช่วงคะแนน 4-4.99=ผลระดับสูง และช่วงคะแนน 5 = ผลระดับสูงมาก

อภิปรายผล

ประสิทธิผลการดำเนินงานด้านทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยประเภทป่าชุมชน ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาพรวมอยู่ในระดับสูง ระดับ 4.43 คะแนน โดยพบว่ามีทั้งปัจจัยที่มีประสิทธิผลระดับสูงมาก และระดับน้อย ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1. บริบท (Context) มีประสิทธิผลระดับสูงมาก ที่ระดับการประเมิน 5 คะแนน เนื่องจากนโยบายด้านพลังงาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว ภัยธรรมชาติ และกฎหมาย มีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล เช่น นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจมีมติเดียวจะส่งผลให้เกิดการผลิตและบริโภคที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรป่าไม้เพิ่มขึ้น เช่นกัน อันส่งผลต่อความอุดมสมบูรณ์ของนิเวศป่าไม้ และการเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมมีผลกระทบระหว่างกันเพราะมีความเชื่อมโยงกันในระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม เมื่อสิ่งหนึ่งถูกทำลายลงย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งไปยิ่งอีกสิ่งหนึ่ง ส่วนประเด็นกฎหมายด้านป่าไม้เป็นกลไกสำคัญในการสร้างกฎ กติกา ระเบียบต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์ รักษา ป้องกัน ฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ โดย Srang-iam (2024) กล่าวว่า การเปลี่ยนผ่านนโยบายเศรษฐกิจภาคป่าไม้ไทยภายใต้บริบทความหลากหลายทางกระบวนการได้แก่ กระบวนการเสริมสร้างเศรษฐกิจการป่าไม้ กระบวนการเสริมสร้างพื้นฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และกระบวนการเสริมสร้างเศรษฐกิจคาร์บอน จำเป็นต้องบูรณาการเป้าหมายนโยบาย เครื่องมือนโยบาย รวมถึงแนวทางการดำเนินนโยบายเข้าด้วยกัน ให้เชื่อต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจภาคป่าไม้ในหลายกระบวนการ เช่น สวนป่าหลากหลายความมุ่งหมาย (Multi-Purpose Plantations) ที่สามารถบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากการกักเก็บคาร์บอน ลดการทำลายป่าและคงความหลากหลายทางชีวภาพในป่าธรรมชาติ จากการเพิ่มผลิตภาพทางเศรษฐกิจของป่าปลูกได้ในขณะเดียวกัน

2. ปัจจัยนำเข้า (Input) มีประสิทธิผลระดับน้อย ที่ระดับการประเมิน 2.33 คะแนน ซึ่งสาเหตุและการพัฒนาที่สำคัญประกอบด้วย 1) การสนับสนุน พัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพ ในด้านบุคคล (Man) เนื่องจากศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการเป็นที่เลี้ยง ก้ากับการดำเนินนโยบายป่าไม้ร่วมกับชุมชนยังต้องได้รับการพัฒนาให้มีความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งด้านการบริหารจัดการแบบองค์รวม การประสานงาน และการบูรณาการทำงานร่วมกับภาคีเครือข่าย 2) ด้านงบประมาณ (Money) อยู่ในระดับต่ำ เพราะบางกิจกรรมไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เนื่องจากงบประมาณจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างพื้นฐานให้กับกระบวนการต่าง ๆ 3) ด้านอุปกรณ์ (Material) ไม่เพียงพอ ขาดคุณภาพ หรือล้าสมัย 4) ด้านข้อมูล (Information) ไม่เป็นเอกภาพ ข้อมูลด้อยคุณภาพ รวมถึง ผู้ใช้งานข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพให้ครอบคลุม 5) ด้านเทคโนโลยี (Technology) การจัดการพื้นที่ป่าไม้ยังไม่เพียงพอ รวมถึงไม่เหมาะสมเท่าที่ควร และ 6) ด้านนโยบาย (Policy) มีการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสม ซึ่งจะพบว่าปัจจัยนำเข้าค่อนข้างเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้ให้บรรลุตามเป้าหมาย ทั้งนี้ ปัญหาอุปสรรคด้านการจัดการพื้นที่ป่าไม้ Pehrapha (2018) ได้ศึกษาการจัดการป่าชุมชน: กรณีศึกษาป่าชุมชนหนองฮี ตำบลเสือเผาะ อำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่าหนึ่งในปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาป่าชุมชนหนองฮี คือ ด้านงบประมาณ ถึงแม้ว่าจะมีกองทุนป่าและมีการหารายได้เข้ากองทุนอย่างต่อเนื่อง แต่ถือเป็นงบประมาณที่ไม่แน่นอน และการบริหารจัดการป่ายังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น รวมถึง Weohakit (2019) ได้กล่าวว่า การจัดการป่าชุมชนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยทรัพยากรเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินงานจัดการป่าชุมชนซึ่งจำแนกได้ 5 ประเภท ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน ทุนวิชาการ และ วัฒนธรรม

ซึ่งกล่าวได้ว่าปัจจัยนำเข้า (Input) ทั้งที่เกี่ยวข้องทางตรงและทางอ้อมต่างมีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนนโยบายสู่เป้าหมาย หากปัจจัยนำเข้าไม่เพียงพอ หรือมีน้อย หรือด้อยประสิทธิภาพย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการเป้าหมายอย่างมีนัยสำคัญ

3. กระบวนการ (Process) มีประสิทธิภาพระดับสูง ที่ระดับการประเมิน 4.83 คะแนน ด้วยเหตุผลสำคัญได้แก่ 1) แผนงาน/โครงการมีความครอบคลุมและสนองต่อนโยบาย (Plan) ตลอดจนถือกับการกิจการขยายและเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนและมีความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ 2) การปฏิบัติตามแผนหรือนโยบายที่กำหนด (Do) มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบ อย่างไรก็ตามควรเพิ่มความเข้มข้นให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 เนื่องจากกฎหมายอาจทำให้เกิดช่องว่างของกระบวนการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3) การตรวจสอบ (Check) มีการติดตามผลการดำเนินงานเป็นระยะตามที่สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดองกำหนด และ 4) การดำเนินงานให้เหมาะสมผลที่เกิดขึ้นเป็นไปตามแผนที่วางไว้ (Act) มีการทบทวนแผนการดำเนินงานเป็นระยะ ซึ่งเกิดจากการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานและพบปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 ที่ระบุว่าแผนการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) แผน ขั้นตอน และวิธีการดำเนินการปฏิรูปประเทศ 2) กำหนดระยะเวลาดำเนินการ 3) กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ 4) งบประมาณ และ 5) ผลสัมฤทธิ์ รวมถึงประเด็น PDCA ที่เชื่อมโยงกับการประเมินผล Kaewsa, Khawda, Saenluanginn, & Boonkiattiboot (2024) กล่าวว่ากรพัฒนารูปแบบการดำเนินการตามกระบวนการ PDCA ทำให้การวางแผนการดำเนินงานการประเมินและการแก้ไขปรับปรุงดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย ด้านการประเมินผลตามแนวทาง CIPP เข้าถึงปัญหาและวางแผนในการแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการ (Process) ตามแนวคิด PDCA ที่ดำเนินการอย่างรัดกุมและครอบคลุมย่อมเป็นปัจจัยสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ผลผลิต (Product) มีประสิทธิภาพระดับสูงมาก ที่ระดับการประเมิน 5 คะแนน ได้แก่ 1) ด้านผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การมีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 รองรับการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีข้อมูลสถิติที่ชัดเจน 2) ด้านศักยภาพของการดำเนินงาน ความสามารถบรรลุเป้าหมายการเพิ่มพื้นที่ป่าร้อยละ 40 เนื่องจากการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนมีเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนโดยเฉพาะกลไกกฎหมาย 3) ด้านความเหมาะสมของรูปแบบการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมมาก และเป็นการแก้ปัญหาด้านการขาดแคลนบุคลากร โดยการส่งเสริมชุมชนให้เป็นกลไกในระดับพื้นที่ กล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมแบ่งผลประโยชน์อย่างเกิดผลดี เพราะประชาชนมีอำนาจการจัดการในพื้นที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ โดย Israngkura (2022) กล่าวว่ากฎหมายและองค์การมีความสำคัญ เนื่องจากการบริหารจัดการป่าไม้และการปลูกป่าเศรษฐกิจต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับกฎหมายป่าไม้สำคัญต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ปรับปรุง พ.ศ. 2562) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเสียดประโยชน์ พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกากำหนดไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530 และมติคณะรัฐมนตรีรวมทั้งประกาศและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับป่าไม้ และรวมถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. ผลกระทบ (Impact) ประสิทธิภาพระดับสูงมาก ที่ระดับการประเมิน 5 คะแนน เนื่องจากเหตุผลสำคัญคือการดำเนินงานตามนโยบายสร้างความเชื่อมั่นการดำเนินงานด้านการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนที่สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าร้อยละ 40 สามารถสร้างความยั่งยืนของป่าได้ทั้งในระยะสั้น

และระยะยาว โดยมีประชาชน ผู้นำชุมชน เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน และสร้างความเชื่อมั่นจากการดำเนินงานด้านการเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชน เนื่องจากมีรูปแบบที่ชัดเจน มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสร้างความยั่งยืนได้ รวมถึงมีข้อมูลสถิติที่สามารถคาดการณ์ในอนาคตได้ ทั้งนี้ การจัดการป่าไม้โดยชุมชน Akesiripong (2019) อธิบายว่าการส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนของกรมป่าไม้ มุ่งเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านป่าชุมชนทุกขั้นตอนโดยเฉพาะกระบวนการจัดตั้งป่าชุมชน ซึ่งต้องมีการประชุมราษฎร มีการคัดเลือกคณะกรรมการป่าชุมชน มีมติร่วมกันให้จัดตั้งป่าชุมชนและมีหนังสือยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนจากชุมชน ประกอบกับการบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วม ความเชื่อมั่นพื้นที่ป่าชุมชนที่บริหารจัดการ โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถป้องกัน ฟื้นฟู อนุรักษ์ป่าชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะปัจจุบันการดำเนินงานโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงผู้เดียวจะประสบผลสำเร็จได้ยาก รวมถึงการร่วมดำเนินการสามารถดูแลทรัพยากรป่าไม้ได้อย่างเข้มแข็ง และขยายผลการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง รวมถึง การขยายผลการดำเนินงานสร้างความเชื่อมั่นในการจัดการป่าชุมชนอย่างมีศักยภาพที่จะขยายผลการดำเนินงานเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย โดยมีพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 รองรับการทำงานและสร้างความชัดเจนให้กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาชน เกิดความชัดเจนในวิธีการดำเนินงาน และมีการบูรณาการดำเนินงานร่วมกับหลายภาคส่วน โดยประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการป่า Kaewsaeen & Vaisumruat (2020) ได้ศึกษาการจัดการป่าชุมชนต้นน้ำ โดยการจัดการเครือข่ายในจังหวัดน่าน พบว่าการรักษาดูแลป่าต้นน้ำโดยชุมชน กรณีป่าชุมชนต้นน้ำน่าน ใช้การพิจารณาจากเครือข่ายในหมู่บ้านที่มีความเข้มแข็งผ่านการสร้างกฎเกณฑ์และกฎระเบียบที่ชัดเจนในการบริหารจัดการน้ำและป่าต้นน้ำ โดยแสดงออกผ่านวิถีชีวิตของชาวบ้านและกระบวนการจัดการทรัพยากรในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ชุมชนประสบความสำเร็จในการจัดการป่าต้นน้ำ โดยชุมชนเครือข่ายเข้มแข็งสร้างโอกาสให้แก่คนยากจนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และลดข้อขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะการดำเนินโครงการ/กิจกรรมในพื้นที่ของตนเอง เป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และเป็นแนวทางการที่นำไปสู่ความยั่งยืนเชิงนโยบายได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การกำหนดนโยบายของครุวมภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาความเชื่อมโยงของนโยบายต่าง ๆ และนำมาพิจารณาบริบทที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายที่ผ่านมายังเป็นนโยบายเฉพาะด้านหรือเป็นนโยบายแยกส่วน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาของการขัดกันเชิงนโยบาย

2) การพัฒนากฎหมาย เพื่อการเร่งรัดแก้ไขปัญหพื้นที่ป่าไม้ทับซ้อน เนื่องจากขอบเขตพื้นที่ป่าจะมีผลต่อการส่งเสริม อนุรักษ์ ฟื้นฟู และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างถูกต้อง และชัดเจน รวมถึงลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตพื้นที่ ประกอบกับปัจจุบันแผนที่ขอบเขตพื้นที่ป่า พื้นที่เอกสารสิทธิ์ หรือพื้นที่อื่น ๆ ยังเป็นแบบแยกส่วน ดังนั้น ควรเร่งรัดพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่เป็นเอกภาพ

3) การส่งเสริมกลไกความร่วมมือเชิงบูรณาการ เพื่อการบริหารจัดการด้านป่าไม้อย่างแท้จริง โดยครอบคลุมทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และครอบคลุมภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การป้องกัน ปราบปราม ฟื้นฟู รวมถึงการอำนวยความสะดวก เนื่องจากการทำงานที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการบูรณาการการทำงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการ

2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ภาครัฐ ควรปฏิบัติงานเชิงรุกในการพัฒนาปัจจัยนำเข้าของนโยบายป่าไม้เพื่อบรรลุประสิทธิผลตามที่กำหนดและสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น บุคลากรที่เพียงพอ พัฒนาศักยภาพ จัดหางบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินงาน รวมถึงการประยุกต์ใช้ข้อมูล เทคโนโลยีที่เหมาะสม

2) ภาคเอกชน ควรตระหนักต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นฐานทรัพยากรขนาดใหญ่และสำคัญต่อสิ่งมีชีวิต และที่สำคัญฐานทรัพยากรเหล่านี้เป็นปัจจัยการผลิต การสร้างสินค้า และผลิตภัณฑ์ในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม ดังนั้น การตระหนักต่อความสำคัญและร่วมลดผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมของธุรกิจ เนื่องจากองค์การเอกชนเป็นกลไกหนึ่งที่จะนำไปสู่ความยั่งยืน และสนองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

3) ภาคประชาชน ควรเปิดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพตนเอง และเปิดทัศนคติการทำงานเชิงบูรณาการภายใต้การเปลี่ยนแปลงของโลก หรือทิศทางของกระแสโลกที่มีความเป็นพลวัตอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการดำเนินงานด้านป่าไม้จำเป็นต้องมีการพัฒนา ปรับเปลี่ยนวิธีการให้ทันต่อสถานการณ์ ดังนั้น ประชาชนในฐานะภาคีความร่วมมือที่สำคัญในระดับพื้นที่จำเป็นต้องพัฒนาแบบคู่ขนานเช่นเดียวกัน

การศึกษาครั้งนี้เป็นการมุ่งเน้นประเมินประสิทธิผลนโยบายป่าไม้ของประเทศไทย ภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบ ซึ่งมุ่งเน้นเฉพาะประเภทป่าดงวนแห่งชาติ โดยข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษารังต่อไปควรพิจารณาให้ครอบคลุมประเภทป่าอนุรักษ์ และป่าเศรษฐกิจ

บทสรุป

การบูรณาการโดยการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกภาคส่วนเป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของภาครัฐประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยเฉพาะภาคประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินนโยบายของภาครัฐ ซึ่ง Chompunth (2013) กล่าวในทำนองเดียวกันว่า การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และยั่งยืน ก็คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง การสร้างจิตสำนึกของประชาชน การสร้างระเบียบวินัยของคนในชาติ และการฝึกอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนที่พึงมีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งพลังความร่วมมือของประชาชนจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนของประเทศต่อไป โดยมีสรุปผลการวิจัยในรูปแบบองค์ประกอบ แสดงตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2: สรุปผลการวิจัยในรูปแบบองค์ประกอบ

เอกสารอ้างอิง

- Akesiripong, P. (2019). Experience in managing community forests. Sukhothai Thammathirat Open University. In *Thailand Community forestry (14-2 - 14-37)*, Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Chompunthi, C. (2013). Good Governance and Public Participation in Decision-making Process of Development Project. *Journal of Environmental Management*, 9(1), 85-106.
- Israngkura, A. (2022). *Revive forests with forest bonds*. Retrieved May 13, 2024, from <https://repository.nida.ac.th/handle/662723737/6101>.
- Kaewsai, W., Khawda, N., Saenluangin, J., & Boonkiattiboot, R. (2024). The Results of Health Economic Policy on Cultural Health Tourism in COVID-19 Situation Under Public Health Measures: A Case Study of a Sandbox in Chiang Khan, Loei Province. *Journal of the Office of Disease Prevention and Control 9 Nakhon Ratchasima*, 30(1), 56-68.
- Kaewsai, W., & Vaisumruat, K. (2020). Watershed Community Forest Management by Network Management in Nari Province. *Journal of Social Science and Buddhist Anthropology*, 5(0), 141-159.
- Ministry of Natural Resources and Environment. (2019). *National Forest Policy*. Retrieved May 13, 2024, from https://www.dga.or.th/upload/download/file_27cda8fa3bf06f83ce61942ab47ac98e.pdf.
- Nakseeharath, D. (2020). The Conservative and Sustainable Utilization of Community Forests under Draft Community Forest Act. *Journal of Humanities and Social Sciences Mahasarakham University*, 29(2), 90-106.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2018). *The National Strategy (2018-2037)*. Bangkok: National Strategy Secretariat Office, Office of the National Economic and Social Development Board.
- Peliprapha, T. (2010). Community Forest Management: A Case Study of Nong Hi Community Forest, Suen Thao Sub-district, Chiang Yuen District, Maha Sarakham Province. *College of Asian Scholar Journal*, 0(Special issue), 29-39.
- Pithiyauwat, S. (2010). *Methodology of Evaluation: The Science of Value*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Poboon, C. (2013). *Environmental Assessment*. Bangkok: Bangkok block.
- Poboon, C. (2017). *Environmental Assessment*. Bangkok: All in one printing Bangkok.
- Royal Forest Department. (2020). *National Forest Policy*. Bangkok: Royal Forest Department.
- SeubNakhasathienFD. (2024). *Situation of forests and the environment in Thailand 2024*. Retrieved May 3, 2024, from <https://www.seub.or.th/blogging/work/2014-113/>.
- Srang-iam, W. (2024). Thailand Forests Economy Policy in Transition to BCG Economy. *Political Science Review*, 10(1), 169-214.

- Stufflebeam, D. L. (1971). The relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability. *Journal of Research and Development in Education*, 5(1), 1-30.
- Wechakit, D. (2019). Resources for community forest management. Retrieved April 2, 2024, from <https://www.recoftc.org/thailand/projects/of-net/stories>
- Whittington, M. S. (1972). Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972, pp. xii, 305. *Canadian Journal of Political Science*, 5(4), 579-580.

