

การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ ในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง*

(New Public Governance of Community Forests in Rayong Province)

ปรีดา วานิชภูมิ**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ถึงการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบภาคีสาธารณะแบบใหม่ ในจังหวัดระยอง ซึ่งพบว่า ภาคีสมาชิกประกอบด้วย 1) ชุมชนท้องถิ่น 2) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ของรัฐ 3) เครือข่ายป่าชุมชนภาคตะวันออก 4) องค์การบริหารส่วนตำบล 5) องค์การจัดตั้งของชาวบ้าน 6) โรงเรียนและวัด และ 7) องค์กรธุรกิจเอกชน สำหรับลักษณะของตัวแบบการจัดการภาคีสาธารณะที่เหมาะสมในการจัดการป่าชุมชน ได้แก่ การควบคุมทางอ้อมจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ โดยผ่านการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน การใช้ KPI สำหรับประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ การใช้เครื่องมือแบบละมุนในการปรึกษาหารือ การสร้างความไว้วางใจและการยึดมั่นในคุณค่าร่วมกัน การใช้ระบบแบบละมุน และการพัฒนาผู้นำสาธารณะ

คำสำคัญ : การจัดการภาคีสาธารณะ, ป่าชุมชน, ระยอง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน เรื่อง "ความสำเร็จของการจัดการภาคีสาธารณะในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง" หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2556. โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามีคิธรรม เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา

** นิสิตระดับปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

Abstract

This article aims to analyze the new public governance of community forests in Rayong Province. It finds that the key partners are composed of 1) local communities, 2) forestry government officials, 3) networks of community forests in the East, 4) tambon administration organizations, 5) villagers' organizations, 6) schools and temples, and 7) business organizations. The characteristics of public governance of community forests includes indirect control of forestry officials through the technique of performance management, utilization of KPI for evaluation of outputs and outcomes, utilization of soft instruments of consultations, creation of mutual trust, commitment to common value, utilization of soft system, and development of public leaderships.

Keywords : Public Governance, Community Forests, Rayong Province

1. ความเป็นมาของแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่

นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญคนหนึ่ง คือ Stephen P. Osborne¹ มองว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปี ที่ผ่านมานี้ ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 ระบอบ ดังต่อไปนี้

ระบอบแรก การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration – TPA) กำเนิดในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และครอบงำการจัดการภาครัฐมาจนถึงปลายทศวรรษ 1970 แนวคิดนี้มองว่างานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จัดโครงสร้างองค์การแบบรวมศูนย์ แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อยๆ บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด แยกการบริหารออก

¹ Osborne, Stephen P. "Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. 2010. p. 1-12.

จากการเมือง และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ แนวคิด TPA ถูกท้าทายและเสื่อมถอยลงตามลำดับแต่ไม่ถึงกับดับสลายลงทั้งหมด เพียงแต่ถูกลดบทบาทลงและมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด รวมทั้งเกิดระบอบใหม่ขึ้นมาเสริม (ดังจะได้กล่าวต่อไป)

ระบอบที่สอง การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management – NPM) กำเนิดในช่วงปลายทศวรรษ 1970 จากนั้นได้ขยายตัวจนครอบคลุมการจัดการสาธารณะในหลายประเทศ NPM มองว่าการบริหารภาครัฐ (ที่เต็มไปด้วยปัญหา) ควรนำความรู้และประสบการณ์จากการจัดการธุรกิจภาคเอกชน (ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง) มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐควรเน้นความสำเร็จในผลงาน (มากกว่าเน้นกระบวนการ) พร้อมกับมีการประเมินผลอย่างชัดเจน ในรูปของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน” (Key Performance Indicators – KPI) ส่งเสริมภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Leadership) กระจายอำนาจให้หน่วยงานย่อยมีอิสระ ซึ่งเทียบได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่เน้นให้บริการภายใต้การแข่งขัน เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้าและการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งนำระบบบริหารช่วงและการแปรรัฐวิสาหกิจมาใช้ แนวคิด NPM มีจุดอ่อนคือ 1) ละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน² 2) การเลียนแบบภาคเอกชนที่มุ่งสร้าง ความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า ทำให้ขาดการมองเป้าหมายยาวในการพัฒนา และ 3) พลเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ มีได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐเท่านั้น แต่พวกเขาคาดหวังถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมองว่า ถ้าพึง ภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคประชาสังคมก้าวขึ้นเป็น “ภาคี” (Partner) ที่เท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคประชาสังคมดังกล่าว

² Pestoff Victor and Taco Brandsen. “Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?” in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. 2010. p. 229.

ระบอบสุดท้าย การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance – NPG) เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 และขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ แนวคิดนี้แม้ไม่ได้มีฐานะครอบงำการบริหารจัดการงานสาธารณะในประเทศไทยใดๆ ก็ตามแต่เป็นแนวคิดที่ทำทลายและเข้าไปเสริมจุดอ่อนของระบอบ TPA และ NPM ได้อย่างมาก จนกระทั่งได้รับความสนใจและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ต่อไปในอนาคต ตัวอย่างการจัดการแบบ NPG ได้แก่ ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม เข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา ร่วมรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน และการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ แม้ว่า NPG มีอาจเข้าไปแทนที่ TPA และ NPM ได้ทั้งหมด แต่พบว่า NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา³

เงื่อนไขสำคัญของการเกิดและขยายตัวของ NPG มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาสังคมในปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและกว้างขวางเกินกว่าความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ อาทิ ปัญหาภัยพิบัติต่างๆ นับวันยิ่งเกิดบ่อยขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น อันทำให้ภาคีต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจต่างเข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยจัดการในรูปแบบภาคีสาธารณะขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ประชาชนไม่พึงพอใจในบริการที่รัฐจัดให้ ขณะเดียวกันภาคประชาสังคมมีความต้องการที่จะเข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ เพื่อจัดบริการที่มีคุณภาพสูงด้วยตัวของพวกเขาเองสำหรับตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการ อันมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น เช่น การฟื้นฟูตลาดน้ำเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นต้น

³ Bovaird Tony and Elke Löffler. "The Changing Context of Public Policy" in *Public Management and Governance*. 2005.; Cheema, G. Shabbir. *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*. 2005.

ประการที่สาม กระแสความคิดที่ปฏิเสธการจัดตั้ง “องค์การรูปนัยขนาดใหญ่” ภายใต้ความเชื่อเกี่ยวกับ “ความประหยัดในขนาด” (Economy of Scale) แต่ในยุคปัจจุบันกลับมองว่า องค์การขนาดใหญ่แบบราชการก่อให้เกิดความล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ ไม่เกิดนวัตกรรม ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขันได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์การอย่างจริงจัง อาทิ การลดขนาดขององค์การ (Downsizing) การแปรรูปให้ภาคเอกชน (Privatization) การปรับโครงสร้างองค์การ (Restructuring) และการรับเหมาช่วง (Outsourcing) ซึ่งการลดขนาดขององค์การพร้อมๆ กับตัดงบประมาณลงดังกล่าวนั้น ย่อมทำให้พื้นที่ในการดำเนินงานสาธารณะของภาครัฐหดแคบลงตามไปด้วย อันก่อให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็น “ภาคี” เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการสาธารณะ

ประการที่สี่ การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งภาคประชาสังคมเหล่านี้ต่างพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาด้านต่างๆ ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับภูมิภาค

ประการที่ห้า กระแสโลกาภิวัตน์ได้สร้างปัญหาระดับโลกขึ้น (อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ วิกฤติเศรษฐกิจโลก การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงไปทั่วโลก ฯลฯ) ปัญหาเหล่านี้มีลักษณะข้ามชาติล้ำพหุชาติแต่ละแห่ง มิอาจแก้ไขได้ อันนำไปสู่การทำหายพร้อมๆ กับเกิดผู้กระทำการที่มีลักษณะข้ามพหุชาติก่อรูปเป็นภาคีข้ามชาติ เช่น องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่เข้าไปทำงานพัฒนาในประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรภาคประชาชนในระดับโลก เช่น เวทีทางสังคมโลก (World Social Forum) เป็นต้น ภายใต้บริบทดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องเพื่อให้กระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น พร้อมๆ กับเปิดกว้าง

⁴ Cheema, G. Shabbir. *Op.cit.* p. 19..

ต่อการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ในการบริหารจัดการงานสาธารณะในระดับ
เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

หัวใจสำคัญของการจัดการแบบ NPG ได้แก่ การกระจายอำนาจ เพื่อให้
ทำให้ภาคประชาสังคมมีอิสระและมีอำนาจตัดสินใจในงานสาธารณะมากขึ้น
อันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับ
รากหญ้าที่เข้มแข็ง ในขณะที่ภาครัฐมีอาจผูกขาดงานสาธารณะไว้กับตนเองแต่เพียง
ผู้เดียวได้อีกต่อไป หากจะต้องเปิดกว้างต่อการเข้าร่วมของภาคประชาสังคม
อย่างแท้จริง กระนั้นก็ตามภาครัฐมีอาจผลักระความรับผิดชอบไปให้แก่ภาคี
ต่างๆ ได้ทั้งหมด ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะทั้งหมดก็ยังคงเป็นของรัฐ
อยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาเป็นผู้กำกับทิศทางโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้จัด
ทำงานสาธารณะเองโดยตรง (Steer, not Raw)

ลักษณะสำคัญของ NPG คือ การบริหารจัดการในรูปแบบเครือข่าย
อันประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย อาทิ หน่วยงานรัฐจากหลายๆ หน่วยงาน
หลายๆ ระดับ องค์การธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ
กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ นักพัฒนาเอกชนจากประเทศและองค์กรระหว่าง
ประเทศอันหลากหลาย⁵ โดยสามารถจัดตั้งในลักษณะชั่วคราว (เช่น ภาคี
ต่างๆ ที่ช่วยเหลือภัยพิบัติสึนามิ) หรือในรูปถาวร (เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำ
คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการตลาดน้ำ ฯลฯ) มีโครงสร้าง
องค์กรแบบแบนราบ (Flat) ไร้สายการบังคับบัญชาและไม่เป็นทางการ

สำหรับปัจจัยที่ยึดโยงเครือข่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดการ
แบบ NPG สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่
1) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) ซึ่งยึดโยงภาคีต่างๆ ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน
2) บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน (Norms of Social Exchange) ให้ความสำคัญ
ต่อคุณค่าของการเสียสละเพื่อส่วนรวม การช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน และความรับ

⁵ Kennett Patricia. "Global Perspectives on Governance" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P. Osborne (ed.). 2010.

ติดต่อกับผู้อื่น ซึ่งจะเป็นพลังผลักดันให้ภาคีต่างๆ ร่วมมือกันอย่างมีพลัง 3) สารเสวนาและการสื่อสารอย่างเข้มข้น (Dialogue and Intensive Communication) อาทิ การประชุมร่วมกันระหว่างภาคีบ่อยๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ลดความขัดแย้ง และสร้างความร่วมมือระหว่างกัน 4) ภาวะผู้นำแบบกระจาย แต่มีบูรณาการ (Fragmented, but Integrated Leadership) เนื่องจาก NPG ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากภาคีต่างๆ ทำให้มีภาวะผู้นำกระจายหลายแกน ดังนั้น จะต้องสร้างภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ โดยใช้วิธีการประสานงานและสารเสวนาอย่างต่อเนื่องและบ่อยๆ เพื่อเชื่อมโยงภาวะผู้นำแต่ละจุดให้สามารถประสานและเข้ากันได้อย่างมีบูรณาการ 5) การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ในการจัดการแบบ NPG อันประกอบด้วยภาคีที่หลากหลาย ย่อมมีความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งอย่างสูง อันทำให้ NPG หันมาเน้นการจัดการความขัดแย้งอย่างสันติ ซึ่งก็คือ การอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย การเปิดใจกว้าง การเจรจาด้วยเหตุผล พยายามมองข้ามรายละเอียดที่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องทำที่/ ส่วนตัว และพร้อมที่จะปรับความคิดโดยการหันหน้าเข้าหากัน

2. ความเป็นมาของแนวคิดป่าชุมชน

นับจากอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างมุ่งพัฒนาสู่ความทันสมัย ย่อมก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองจนเสื่อมโทรม และสูญเสียความสมดุลของระบบนิเวศอย่างรวดเร็ว ป่าไม้ถูกทำลายเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 18,500 ล้านไร่ หรือร้อยละ 20 ของพื้นโลกที่เป็นพื้นดิน

การทำลายป่าไม้และวิกฤตการณ์ของระบบนิเวศในห้วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการทำทนาย “การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีวิทยาศาสตร์” (Scientific forestry Management) ขึ้นอย่างกว้างขวาง การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีดังกล่าวได้ครอบงำโลกมาตั้งแต่การก่อตั้งรัฐชาติสมัยใหม่ โดยมีประเทศตะวันตกเป็นแม่แบบ และหลังจากนั้นได้แพร่หลายสู่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลาย

การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีวิทยาศาสตร์ มองว่า “ป่าไม้” จะต้องได้รับการจัดการตามหลักวิชาการ มีการรวมศูนย์อำนาจการจัดการไว้ที่รัฐส่วนกลางอย่างเข้มงวด โดยเทคโนโลยีคนเป็นผู้ผูกขาดการตัดสินใจและการจัดการ พวกเขามักมองว่าชาวบ้านเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และมักจะนำไปสู่การทำลายป่าอย่างร้ายกาจ ในทางตรงข้ามพวกเขากลับสนับสนุนการให้สัมปทานตัดไม้แก่นายทุน เนื่องจากเชื่อว่า นายทุนเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นวิธีการหารายได้เข้าสู่รัฐอย่างเป็นกอบเป็นกำ อย่างไรก็ตาม การจัดการป่าไม้ด้วยวิธีวิทยาศาสตร์ดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่สามารถรักษาป่าเอาไว้ได้ เนื่องจากในห้วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการทำลายป่าไม้ลงเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่วิกฤติทางด้านนิเวศวิทยาตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน⁶

ในระหว่างที่มีการประชุมของ “สภาป่าไม้โลก” (The World Forest Congress) ในปี 1978 การประชุมครั้งนั้นได้แสดงให้เห็นว่า เวทีนานาชาติได้ให้การยอมรับแนวคิดใหม่ในการจัดการป่ามากขึ้น โดยมองว่าไม่มีใครมีความรู้เกี่ยวกับป่าได้ดีไปกว่าชนพื้นเมือง เนื่องจากชนพื้นเมืองเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในป่า ป่าจึงเป็นทุกสิ่งทุกอย่างสำหรับพวกเขา นับตั้งแต่เป็นแหล่งอาหาร เป็นบ้าน ที่อยู่ที่พักผ่อน เป็นห้องสมุดขนาดใหญ่สำหรับการเรียนรู้ ฯลฯ วิถีชีวิตของพวกเขาจึงผูกพันกับป่าอย่างแยกไม่ออก ส่งผลให้ชาวพื้นเมืองโดยทั่วไปมีความรักและหวงแหนป่า รวมทั้งมีประเพณี/ วิถีปฏิบัติที่สะท้อนถึงการอนุรักษ์ป่า แนวคิดดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การสนับสนุนให้ชนพื้นเมืองเป็นผู้จัดการป่า หรือเรียกว่า “การจัดการป่าไม้บนพื้นฐานของชุมชน” (Community-Based Forest Management) ในขณะที่แนวคิดการจัดการป่าด้วยวิธีวิทยาศาสตร์มองว่า การจัดการป่าเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วคงปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐมีทรัพยากรและกำลังคนจำกัด (เมื่อเทียบกับพื้นที่ป่า ที่มีบริเวณกว้างขวางครอบคลุมทั่วทุกหนแห่ง) อันทำให้รัฐไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลป่าได้อย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงหันมาอาศัย

⁶ World Rainforest Movement. *Community-based Forest Management: Articles Published in the WRM Bulletin*. 2002.

ชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในป่าหรือในบริเวณใกล้ๆ ป่า ให้ทำหน้าที่ปกป้องดูแลป่า และปลูกป่าเพิ่มเติมเพื่อแลกกับการเก็บเกี่ยวประโยชน์จากป่า ในประเทศอินเดีย เรียกวิธีดังกล่าวนี้ว่า “การจัดการป่าร่วมกัน” (Joint Forest Management) ซึ่งเป็นรูปแบบของการจัดการป่าไม้ในรูปของภาคีระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าในปี 2005 ประเทศอินเดียมี “การจัดการป่าร่วมกัน” ถึง 63,000 โครงการ ใน 27 มลรัฐ ครอบคลุมพื้นที่ป่า 140,000 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันนี้ การจัดการป่าชุมชนได้ขยายไปทั่วโลก ทั้งในแอฟริกา เอเชีย ลาตินอเมริกา ยุโรป ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย ในอดีตมีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ การสำรวจในปี 2504 พบว่า มีเนื้อที่ป่าอยู่ร้อยละ 56.32 ของพื้นที่ทั้งประเทศ การพัฒนาสู่ความทันสมัยได้ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจในปี 2541 พบว่า พื้นที่ป่าไม้ของประเทศเหลืออยู่เพียงร้อยละ 25.28 เท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยที่สุดเท่าที่เคยสำรวจมา⁷ แม้รัฐบาลพยายามรณรงค์ให้มีการปลูกป่าในรูปแบบต่างๆ แต่ยังไม่สามารถเพิ่มพื้นที่ป่าให้ถึงร้อยละ 40 ซึ่งเป็นระดับที่จะรักษาความสมดุลของระบบนิเวศไว้ได้

ในขณะที่ทั่วโลกต่างวิตกกังวลต่อวิกฤติของสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว และแนวคิดที่ว่า “รัฐเป็นผู้ผูกขาดการจัดการป่า” กำลังถูกท้าทายอย่างหนัก พร้อมกับการเปิดกว้างให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่ามากขึ้น ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ กระแสความคิดในการจัดการป่าที่เปลี่ยนจาก TPA ไปสู่ NPG ได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังจะเห็นว่า ในช่วงประมาณสองทศวรรษที่ผ่านมา ป่าชุมชนได้รับการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะทางเลือกในการจัดการทรัพยากรป่าไม้และแก้ปัญหาความยากจนของชาวบ้านในชนบท โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าของรัฐ กรมป่าไม้เองได้หันมาใช้นโยบายส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนมาตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา (แม้ว่ากระบวนการผลักดันกฎหมายป่าชุมชน

⁷ Korn Manassrisuksri. *Forest Land Management Bureau, Royal Department*. 2012.

ในระหว่างทศวรรษ 2530-2540 จะประสบความล้มเหลว เนื่องจากภาคีต่างๆ มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงการป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์) แต่นับจาก ปี 2542 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ กรมป่าไม้ได้อนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนไปแล้วทั้งสิ้น 8,056 โครงการ ซึ่งดำเนินการโดย 8,640 หมู่บ้าน ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมด 3,389,951 ไร่ และเมื่อพิจารณาเป็นภาคแล้ว พบว่าภาคที่จัดตั้งป่าชุมชนมากที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3,756 โครงการ) และรองลงมา ได้แก่ ภาคเหนือ (2,606 โครงการ) ภาคกลาง (953 โครงการ) และภาคใต้ (741 โครงการ) ตามลำดับ

3. ความสำคัญของปัญหาวิจัยและวัตถุประสงค์

สำหรับพื้นที่ป่าชุมชนที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ จังหวัดระยอง ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น พบว่า ในจังหวัดระยองมีการก่อตั้งโครงการป่าชุมชนทั้งสิ้น 87 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 10,135 ไร่ โดยจัดตั้งในอำเภอแกลง (35 โครงการ) อำเภอเมืองระยอง (15 โครงการ) เขาชะเมา (13 โครงการ) บ้านค่าย (9 โครงการ) วังจันทร์ (9 โครงการ) และปลวกแดง (6 โครงการ) ตามลำดับ

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การจัดการป่าแบบ TPA ที่รัฐเป็นผู้แบกรับภาระแต่เพียงฝ่ายเดียว (เชกเชนในอดีต) นั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ในปัจจุบัน เนื่องจากภาครัฐขาดงบประมาณและกำลังคนที่จะดูแลป่าไม่ให้ทั่วถึงได้ รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ดำรงอยู่ไม่มากนัก้อย ในทางตรงข้ามหากสังคมมอบให้ “ชุมชน” เป็นผู้ดูแลป่าอย่างอิสระก็จะก่อให้เกิดข้อกังขาว่า “ชุมชนจำนวนมากนั้น จะสามารถจัดการ/รักษาป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกันทุกชุมชนหรือไม่” ชาวบ้านจะตัดไม้ขายหรือไม่ (เพราะปัจจุบันไม้เป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงยิ่ง) เมื่อเป็นเช่นนั้น การดูแลป่าจึงมีอาจปล่อยให้เป็นที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ อันนำไปสู่ข้อเสนอสําหรับการจัดการป่าในรูปแบบ NPG เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือ/รวมพลัง ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบระหว่างกันอีกด้วย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบของ NPG

จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นพบว่า โครงการป่าชุมชนในจังหวัดระยอง ส่วนใหญ่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากโครงการป่าชุมชนเป็นเรื่องใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดการแบบ NPG ซึ่งชาวบ้านยังไม่คุ้นเคยมากนัก โดยจะมีโครงการป่าชุมชนที่ดำเนินงานอย่างกระตือรือร้นและประสบความสำเร็จพอสมควรอยู่ประมาณ 10 ชุมชนเท่านั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาโครงการป่าชุมชนที่ถือว่าประสบความสำเร็จดังกล่าว เพื่อต้องการค้นหา “ตัวแบบที่เหมาะสม” สำหรับโครงการป่าชุมชนอื่นๆ จะได้นำไปพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาโครงการป่าชุมชนของตนต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงผลงานวิจัยเกี่ยวกับป่าชุมชนของนักวิชาการอื่นๆ ที่ผ่านมาพบว่า โดยทั่วไปมักจะศึกษาในประเด็นซ้ำๆ อาทิ 1) ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน 2) การประเมินประสิทธิผลของการจัดการป่าชุมชนที่ผ่านมา และ 3) ศึกษารูปแบบเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้าน นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยอีกหนึ่งชิ้นที่ศึกษาถึงป่าชุมชนในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมความคิดของชาวบ้าน แต่งานวิจัยที่ผ่านมาทั้งหมดนั้นยังไม่มีชิ้นใดที่ศึกษาป่าชุมชนภายใต้แนวคิดการจัดการแบบ NPG แต่ประการใด

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโมเดลที่เหมาะสมสำหรับการจัดการแบบ NPG ในกรณีของป่าชุมชน จังหวัดระยอง โดยคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาถึงการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบ NPG รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปฏิบัติทั้งเจ้าหน้าที่ป่าไม้และชาวบ้านที่จัดทำโครงการป่าชุมชน เพื่อจะได้นำไปสู่การพัฒนา การจัดการในรูปแบบของ NPG ให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นต่อไป

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ โครงการป่าชุมชนจังหวัดระยอง ซึ่งมีทั้งหมด 87 โครงการ ผู้ศึกษาได้คัดเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง โดยเลือกกรณีศึกษาเพื่อมุ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการศึกษา และตอบสนองต่อการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเป็นสำคัญ⁸ การศึกษาครั้งนี้จึงเน้นคัดเลือกโครงการป่าชุมชนที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ กระตือรือร้น และประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด (เช่น มีการประชุมคณะกรรมการป่าชุมชนอย่างสม่ำเสมอ มีการประสานงานระหว่างผู้นำชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้อย่างใกล้ชิด มีความสามารถในการรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าได้อย่างยั่งยืน ชาวบ้านมีส่วนร่วม รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของพวกเขา) จำนวน 7 โครงการ ดังนี้ 1) ป่าชุมชนบ้านไทรเอน ตั้งอยู่ที่ ต.สองสลึง อ.แกลง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2552 มีพื้นที่ 2,500 ไร่ 2) ป่าชุมชนบ้านตะเกราทอง ตั้งอยู่ที่ ต.บ้านแกลง อ.เมือง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2551 มีพื้นที่ 2,500 ไร่ 3) ป่าชุมชนบ้านละอิก ตั้งอยู่ที่ ต.ทุ่งควายกิน อ.แกลง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2543 มีพื้นที่ 45 ไร่ 4) ป่าชุมชนบ้านตะพุนทอง ตั้งอยู่ที่ ต.กะเจ็ด อ.เมือง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งในปี 2549 มีพื้นที่ 25 ไร่ 5) ป่าชุมชนบ้านหนองหงส์ ตั้งอยู่ที่ ต.กะเจ็ด อ.เมือง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2549 มีพื้นที่ 120 ไร่ 6) ป่าชุมชนบ้านยางงาม ตั้งอยู่ที่ ต.กระแสบน อ.แกลง ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2553 มีพื้นที่ 48 ไร่ 7) ป่าชุมชนบ้านสามแยกน้ำเป็น ตั้งอยู่ที่ ต.น้ำเป็น อ.เขาชะเมา ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ในปี 2552 มีพื้นที่ 342 ไร่

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้ใช้ทั้งหมด 3 วิธี ดังต่อไปนี้

1) การเก็บข้อมูลเอกสาร ได้แก่ สถิติและข้อมูลเกี่ยวกับป่าชุมชน เอกสารเผยแพร่ นิตยสารเกี่ยวกับป่าชุมชนที่จัดพิมพ์โดยกรมป่าไม้ รายงานการประชุมของคณะกรรมการป่าชุมชน รายงานการกำกับติดตามผลการดำเนินงานของโครงการป่าชุมชน รวมทั้งระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้าน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน เป็นต้น

⁸ Flyvbjerg Bent. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. 2001. Chapter 6.

2) สังเกตการณ์ ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลในเชิงลึกโดยเข้าไปอาศัยอยู่ร่วมกับชาวบ้านภายในชุมชนเป้าหมาย ทั้ง 7 ชุมชนๆ ละ 3 วัน รวมทั้งสิ้น 21 วัน เพื่อสังเกตการณ์เกี่ยวกับสภาพการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนของชาวบ้าน ความสัมพันธ์ของผู้คนภายในชุมชน การเข้าไปสำรวจป่าชุมชนเพื่อประเมินถึงสภาพความสมบูรณ์ของป่า การใช้ประโยชน์จากป่า การปลูกป่าเพิ่มเติม ประเพณีต่างๆ และกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาป่า สังเกตการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานคณะกรรมการป่าชุมชน การแบ่งงานกันทำ และการป้องกันไฟป่า ฯลฯ

3) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews) โดยดำเนินการกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการป่าชุมชนในจังหวัดระยอง 3 คน 2) คณะกรรมการโครงการป่าชุมชน โครงการละ 2 คน (รวม 14 คน) และ 3) ภาคอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายป่าชุมชนในภาคตะวันออก 1 คน เครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดระยอง 1 คน พระสงฆ์และครูที่อยู่ภายในเขตชุมชน เป็นต้น โดยในการสัมภาษณ์เชิงลึกแต่ละกรณีจะมีการนัดแนะก่อนล่วงหน้า และจะขออนุญาตบันทึกเทปการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

5. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาโครงการป่าชุมชนทั้ง 7 แห่ง คือ บ้านตะเกราทอง บ้านละโพง บ้านยางงาม บ้านหนองหงส์ บ้านตะพุนทอง บ้านไทรเอน และบ้านสามแยกน้ำเป็น พบว่าทั้ง 7 โครงการ ต่างกำเนิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ในยุคการพัฒนาแห่งทศวรรษ 2510 - 2530 ได้มีการบุกรุกป่าทั้งจากนายทุน นักการเมือง และชาวบ้าน เพื่อตัดไม้ขายและสร้างสวนผลไม้สวนยางพาราจนเกิดสภาพป่าเสื่อมโทรมและกระทบต่อชาวบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้งจะมีความแห้งแล้งยาวนานและอากาศร้อนกว่าปกติ จนกระทั่งทำให้ต้นผลไม้น้ำเป็นเวลานานและเหี่ยวเฉา ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงนโยบายของกรมป่าไม้ในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา จากเดิมที่ถือว่าการจัดการป่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

แต่เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นนโยบายกระจายอำนาจพร้อมๆ กับส่งเสริมสิทธิชุมชน ในการจัดการทรัพยากรป่าที่อยู่ในเขตชุมชน อันนำไปสู่การสนับสนุนให้ชาวบ้าน มีการรวมกลุ่มเพื่อก่อตั้งและดำเนินโครงการป่าชุมชนขึ้น โดยกรมป่าไม้มีความ เชื่อว่า ชุมชนสามารถป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า พร้อมๆ กับเป็นกำลังสำคัญ ในการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูให้กลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง ขณะเดียวกัน ชุมชนก็สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าได้อย่างยั่งยืน (เช่น เก็บเห็ด ขุดหน่อไม้ เก็บของป่า เก็บผลไม้ป่า สมุนไพร ฯลฯ) ประการที่สาม ภายในชุมชนมีผู้นำ ที่โดดเด่น มีวิสัยทัศน์ มีความเสียสละ และได้รับการยอมรับอย่างสูง ซึ่งผู้นำ ดังกล่าวนั้นจะทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงชาวบ้านที่กำลังวิตกกังวลต่อวิกฤติ การตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของพวกเขา กับนโยบาย ของกรมป่าไม้ที่สนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่า โดยผู้นำดังกล่าวสามารถ ตอบสนองต่อกรมป่าไม้ได้ ในแง่ที่จะเป็นแกนนำในการก่อตั้งโครงการป่าชุมชน เพื่อฟื้นฟูป่า ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อชาวบ้านได้ ในแง่ที่เป็นแกนนำ ในการฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับมาเขียวขจีดังในอดีต

ชุมชนที่ศึกษาทั้ง 7 แห่ง นั้น สภาพโดยทั่วไปยังคงเป็นเขตชนบทซึ่งยังคงมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติค่อนข้างสูง ชาวบ้านส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ซึ่งมีการปลูกทั้งยางพาราและผลไม้ แต่ในช่วงหลังนี้ส่วนผลไม้ถูก แทนที่ด้วยสวนยางพาราเป็นส่วนใหญ่ ส่วนสถานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้าน พบว่า ในกรณีของบ้านตะเกราทองกับบ้านละลอกนั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่มีสถานะ ทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีไม่ค่อยมีคนยากจน ในขณะที่บ้านยางงาม บ้านตะพุนทอง บ้านสามแยกน้ำเป็น และบ้านไทรเอน ต่างมีช่องว่างทางรายได้ค่อนข้างสูง มีครอบครัวคนจนหลายครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บ้านสามแยกน้ำเป็น ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ และบางส่วนเริ่มมีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้นก็จะมี ช่องว่างระหว่างรายได้สูงขึ้น

สำหรับโครงการป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จระดับสูง 5 แห่ง ได้แก่ บ้านตะเกราทอง บ้านละลอก บ้านยางงาม บ้านตะพุนทอง และบ้านไทรเอน โดยทั้ง 5 แห่งนี้ ปัจจุบันสามารถป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าได้สำเร็จ จนไม่มีการตัดไม้ ทำลายป่าเพิ่มเติมอีก พร้อมกับฟื้นฟูสภาพป่าให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์ได้

อย่างน่าภาคภูมิใจ ป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จ 3 แห่ง ปัจจุบันนี้กำลังดำเนินการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ภายในป่าชุมชนขึ้น ได้แก่ 1) บ้านตะเกราทองกำลังจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของป่าชุมชน 2) บ้านละอิกกำลังจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับสมุนไพร และ 3) บ้านไทรเอนกำลังจัดตั้งศูนย์เรียนรู้เกี่ยวกับป่าชุมชน ส่วนบ้านยางงาม มีการพัฒนา “ศาลเจ้าพ่อยางงาม” ที่ยื่นตระหง่านอยู่ตรงปากทางเข้าเขตป่าชุมชน โดยมีการปลูกต้นไม้เพื่อความร่มรื่น พร้อมกับสร้างศาลาพักร้อนและห้องน้ำไว้บริการแก่ชาวบ้านและคนทั่วไปที่เดินทางไปกราบไหว้ สักการะบูชาเจ้าพ่อ และสุดท้ายบ้านตะพุนทองมีเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูป่าให้กลับมา มีความอุดมสมบูรณ์ดังเดิม สำหรับเป็นมรดกแก่ลูกหลานของชุมชนต่อไป

ส่วนป่าชุมชนอีก 2 แห่ง คือ บ้านหนองหงส์ กับบ้านสามแยกน้ำเป็นพบว่า ในช่วงจัดตั้งป่าชุมชนใหม่ๆ ทั้ง 2 แห่ง ต่างมีการดำเนินกิจกรรมอย่างคึกคัก ทั้งกิจกรรมปลูกป่า การลาดตระเวนเพื่อตรวจตราผืนป่า และการทำแนวป้องกันไฟป่า ฯลฯ อย่างไรก็ตามในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา กิจกรรมต่างๆ ชบเซาลงอันทำให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น ในกรณีของบ้านหนองหงส์มีคนภายนอกเข้าไปลักลอบตัดไม้ อยู่บ่อยๆ อันทำให้ป่าไม่ค่อยมีความสมบูรณ์มากนัก และเกิดพื้นที่เตียนโล่งเป็นหย่อมๆ อยู่หลายแห่ง ส่วนบ้านสามแยกน้ำเป็น ปัจจุบันนี้ยังถูกคนในพื้นที่ซึ่งเป็นชาวบ้านยากจนที่ปลูกบ้านอยู่ติดกับเขตแนวป่า ได้บุกรุกเข้าไปตัดไม้และทำสวนยางพารา สวนผลไม้ในเขตป่าชุมชน อันทำให้ป่าชุมชนขาดความสมบูรณ์ไปบางส่วน นอกจากนี้ยังพบว่า โครงการป่าชุมชนทั้งสองแห่งดังกล่าวในปัจจุบันนี้ไม่ค่อยมีการดำเนินกิจกรรม และขาดความกระตือรือร้นที่จะพัฒนา หรือหาทางแก้ไขปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าที่กำลังประสบอยู่

สำหรับภาคีต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนต่อป่าชุมชนนั้น สามารถพิจารณาตามลำดับได้ ดังนี้ 1) สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ให้การสนับสนุนป่าชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่ามีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ชาวบ้านจัดตั้งป่าชุมชน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงาน การจัดอบรม การสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมปลูกป่าและจัดทำแนวป้องกันไฟป่า

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ยังเข้าร่วมกิจกรรมปลูกป่าและร่วมเดินลาดตระเวน เพื่อตรวจป่าชุมชนในบางแห่งอีกด้วย 2) ชาวบ้านในชุมชน พบว่าโดยทั่วไปแล้ว ป่าชุมชนจะได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้านในระดับสูง เนื่องจากชาวบ้านต่างตระหนักถึงวิกฤติการตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อภัยแล้ง ดังนั้น ชาวบ้านจึงยินดีที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมปลูกป่าและช่วยเป็นหูเป็นตาเพื่อป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า (ยกเว้นในกรณีของบ้านสามแยกน้ำเป็นที่ชาวบ้านยากจน บุกรุกป่าดังได้กล่าวมาแล้ว) 3) โรงเรียน มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนกิจกรรมป่าชุมชนอย่างสูง และช่วยเป็นหูเป็นตาในการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า 4) วัด ผลการศึกษาพบว่า มีเพียงชุมชนเดียวที่ทำงานใกล้ชิดกับวัด คือ บ้านละออง เนื่องจากวัดตั้งอยู่ติดกับปากทางเข้าป่าชุมชนฯ ในขณะที่แกนนำของป่าชุมชนบ้านละอองมีความใกล้ชิดกับเจ้าอาวาส อันก่อให้เกิดความร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมป่าชุมชนมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันอย่างสูง 5) องค์การพัฒนาเอกชน พบว่า ไม่มีป่าชุมชนใดที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การพัฒนาเอกชน เนื่องจากเขตชนบทจังหวัดระยองของชาวบ้านมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี อันทำให้ไม่เป็นที่น่าสนใจสำหรับนักพัฒนาเอกชนที่เน้นพื้นที่เป้าหมายที่มีปัญหารุนแรงมากกว่า และ 6) ภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งพบว่า บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ในปัจจุบันมีการจัดทำโครงการ “Corporate Social Responsibility” (CSR) เช่น บริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเขตมาบตาพุดอีกหลายแห่ง เป็นต้น โดยบริษัทเอกชนเหล่านี้ได้มีการนำพนักงานมาร่วมปลูกป่า การบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของป่าชุมชน ส่งเสริมป่าชุมชนโดยการจัดประกวดป่าชุมชนในรูปแบบต่างๆ (อาทิ รางวัล “กล้าเยี่ยม” ที่ได้รับการสนับสนุนจากกรมป่าไม้ ร่วมกับบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

สำหรับการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน พบว่า ป่าชุมชน 4 แห่ง คือ บ้านตะแกรงทอง บ้านละออง บ้านยางงาม และบ้านหนองหงส์ ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนต่ำ เนื่องจากชาวบ้านประกอบอาชีพทำสวน และมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ดังนั้น พวกเขาจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงป่า

ในแง่ของแหล่งรายได้หรือแหล่งอาหารแต่ประการใด ส่วนชุมชนที่เหลืออีก 3 แห่ง คือ บ้านตะพุนทอง บ้านไทรเอน และบ้านสามแยกน้ำเป็น นั้น ชาวบ้านเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าในฐานะเป็นแหล่งรายได้ อาหาร ฯลฯ กันมากพอสมควร เนื่องจากชุมชนทั้ง 3 มีชาวบ้านยากจนซึ่งไม่มีที่ดินทำกินอยู่มากพอสมควร ชาวบ้านเหล่านี้จึงจำเป็นที่จะต้องยังชีพด้วยการพึ่งพิงป่าดังกล่าว

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน มีดังต่อไปนี้ ประการแรก “ภาวะผู้นำแบบบารมี” (Charismatic Leadership) ที่มีความเข้มแข็ง เนื่องจากโครงการป่าชุมชนเป็นงานแบบอาสาสมัครซึ่งไม่มีค่าตอบแทน ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจเป็นสำคัญ หากผู้นำมีความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่ชัดเจน ยึดมั่นในอุดมการณ์อย่างหนักแน่น มีวิสัยทัศน์ กระตือรือร้นในการทำงาน มีความกล้าหาญ เอาจริงเอาจังในการทำงาน เป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน และสามารถดึงภาคีต่างๆ จากภายนอกให้เข้าร่วมสนับสนุน ป่าชุมชนได้เป็นจำนวนมาก ก็ส่งผลให้ป่าชุมชนแห่งนั้นประสบความสำเร็จอย่างสูง

ประการที่สอง ทูทางสังคม (Social Capital) ซึ่งประกอบด้วย บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม (Norms of Social Exchange) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) และเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) ทูทางสังคมจะทำหน้าที่เป็น “กาว” เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับภาคีต่างๆ ซึ่งพบว่า ป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จนั้น ต่างมีทูทางสังคมอยู่ในระดับสูง เนื่องจากชาวบ้านมีความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติและการช่วยเหลือเกื้อกูล ถ้อยทีถ้อยอาศัย รวมทั้งยังมีการสะสมทูทางสังคมกับภาคีภายนอกอย่างกว้างขวางอีกด้วย

6. ตัวแบบที่เหมาะสม

สำหรับ “ตัวแบบที่เหมาะสม” ของการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบ NPG มีดังนี้

ประการแรก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหันมาสนับสนุนการจัดการป่าชุมชน

ในรูปของ NPG อย่างจริงจัง เนื่องจากปัญหาป่าไม้ในปัจจุบันมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนอย่างมาก รวมทั้งภาครัฐตามลำพังไม่สามารถที่จะปกป้องดูแลผืนป่าได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความมั่นใจว่าการจัดการแบบ TPA เป็นแนวทางที่ไม่สามารถใช้ในการจัดการป่าชุมชนได้อีกต่อไป

ประการต่อมา ภาควิชาที่สำคัญในการจัดการป่าชุมชนในจังหวัดระยอง ประกอบด้วย 7 ภาควิชา คือ 1) ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับป่าชุมชนมากที่สุด เนื่องจากป่าชุมชนเป็นทรัพยากรที่อยู่ภายในหมู่บ้านของพวกเขา ดังนั้น ชาวบ้านจะต้องเข้ามารับผิดชอบในฐานะของผู้ครอบครองสิทธิชุมชนสำหรับการจัดการป่าชุมชนดังกล่าว 2) หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านป่าไม้ ซึ่งหมายถึง สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 9 (ประกอบด้วย ส่วนจัดการป่าชุมชน ส่วนส่งเสริมการปลูกป่าสวนป้องกันรักษาและควบคุมไฟป่า และศูนย์ประสานงานป่าไม้ระยอง) เป็นภาควิชาที่มีความสำคัญมาก โดยจะทำหน้าที่ในการส่งเสริมการจัดตั้งโครงการป่าชุมชน เป็นที่ปรึกษา สนับสนุนงบประมาณ จัดฝึกอบรมร่วมออกแรงปลูกป่าและลาดตระเวนตรวจป่า กำกับติดตามการดำเนินงานของป่าชุมชน รวมทั้งจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของป่าชุมชน 3) เครือข่ายป่าชุมชน (ทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และภาคตะวันออกเฉียง) ซึ่งจัดตั้งในรูปของ “ศูนย์ประสานงาน” โดยมีบทบาทสำคัญทางด้านการจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ทำงาน แก้ไขปัญหาที่ประสบ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาป่าชุมชนในอนาคต เครือข่ายดังกล่าวจึงถือว่าเป็นเวทีของภาคประชาชนที่มีความสำคัญ ซึ่งจะทำให้แกนนำต่างๆ ได้มีโอกาสรู้จักกัน และเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันให้เหนียวแน่นเพื่อก่อให้เกิดพลังสำหรับนำไปใช้ในการเคลื่อนไหวของป่าชุมชนต่อไปในอนาคต 4) องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีกฎหมายที่กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลป่าชุมชน ในเรื่องนี้จึงถือว่า อบต. เป็นภาควิชาที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อการจัดตั้งและการดำเนินงานของโครงการป่าชุมชนโดยตรงทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณและเข้าร่วมการปลูกป่าหรือร่วมลาดตระเวนพื้นที่ป่าเพื่อป้องกันการลักลอบตัดไม้ เป็นต้น 5) กลุ่มจัดตั้งของชาวบ้าน อาทิ กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน กลุ่มกีฬา กลุ่มสวัสดิการชุมชน ฯลฯ ซึ่งถือเป็นภาควิชา

สำคัญที่แกนนำป่าชุมชนจะต้องเชื่อมสายสัมพันธ์ด้วย พร้อมทั้ง กับดึงให้เข้ามา ร่วมในกิจกรรมของป่าชุมชน 6) โรงเรียนและวัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยตรงกับป่าชุมชนอีกกลุ่ม ดังนั้น จึงสามารถดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนิน กิจกรรมของป่าชุมชนได้ กระนั้นก็ตามแกนนำไม่ควรดึงโรงเรียนกับวัดเข้ามา ร่วมเฉพาะการใช้แรงงานเท่านั้น แต่ควรแต่งตั้งครู ประธานนักเรียน หรือเจ้าอาวาส เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของโครงการป่าชุมชน พร้อมกับเชิญเข้าร่วมประชุม กับคณะกรรมการฯ ด้วยทุกครั้ง เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับสูงมากขึ้น และ 7) ภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีการจัดทำ “Corporate Social Responsibility” (CSR) กันอย่างกว้างขวาง โดยบริษัท ขนาดใหญ่เหล่านั้นสามารถดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งระดมพนักงานให้เข้าร่วมในกิจกรรมปลูกป่า การถางป่า ตัดเถาวัลย์ การทำแนวป้องกันไฟป่า ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการจัดการแบบ NPG ดังต่อไปนี้

1. บทบาทของกรมป่าไม้ กับการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของ โครงการป่าชุมชน ซึ่งมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) กรมป่าไม้ไม่สามารถปล่อยให้ โครงการป่าชุมชนดำเนินการอย่างเป็นอิสระอย่างสิ้นเชิงได้ เพราะโครงการป่า ชุมชนดำเนินการขัดแย้งกับนโยบายใหญ่ของกรมป่าไม้ได้ แต่ในขณะเดียวกัน กรมป่าไม้ก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมโครงการป่าชุมชนของชาวบ้านได้โดยตรง (เพราะจะก่อให้เกิดการต่อต้านและเสียกำลังใจ) 2) กรมป่าไม้ควรใช้วิธีการ กำกับดูแลทางอ้อม โดยการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) พร้อมกับสร้าง KPI สำหรับการวัดผลผลิตและผลลัพธ์ (เป็น KPI แบบง่ายๆ และเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำที่ชาวบ้านยอมรับและสามารถปฏิบัติให้ บรรลุผลได้) ในขณะที่ให้โครงการป่าชุมชนมีอิสระที่จะเลือกวิธีการดำเนินงาน ของตนเอง 3) ใช้เครื่องมือแบบละมุน (Soft Instruments) ซึ่งก็คือ การปรึกษาหารือร่วมอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการประสานนโยบายของแต่ละภาคี เพื่อ หลอมรวมให้เป็นเนื้อเดียวกัน 4) ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาคีด้วยความ

ไว้เนื้อเชื่อใจ (Mutual Trust) และยึดมั่นในคุณค่าร่วมกัน (Common Value) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าในการเสียสละเพื่อส่วนรวม คุณค่าในการเคารพสิทธิของชุมชน และคุณค่าในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. การทำงานที่เน้นระบบแบบละมุน (Soft System) ซึ่งวางอยู่บนฐานคติที่ว่า ปัญหาต่างๆ ในปัจจุบันนี้มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง และสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบ โดยการวิเคราะห์แต่ละแบบย่อมมีคุณค่าในตัวมันเอง ในแง่นี้จึงเห็นได้ว่า ระบบแบบละมุนมีท่าทีปฏิเสธวิธีการนำแบบจำลองสำเร็จรูปอันเฉพาะเจาะจงลงมาสวม พร้อมๆ กับเปิดกว้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา (ชาวบ้าน) ได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้วย มิใช่ปล่อยให้ตกอยู่ในมือผู้เชี่ยวชาญเพียงฝ่ายเดียว กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ ทุกคน (ทั้งเจ้าของปัญหาและผู้แก้ปัญหา) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และสามารถก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพิ่มขึ้นได้เสมอ ดังนั้น วิธีนี้จึงมีความเป็นมนุษย์และเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านมีพื้นที่อยู่ในระบบด้วยเช่นกัน ระบบแบบละมุนถือว่าไม่มีคำตอบเบ็ดเสร็จสำเร็จรูป จะมีก็แต่กระบวนการร่วมคิดร่วมทำและปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ⁹

3. การพัฒนาผู้นำสาธารณะ (Public Leadership) เนื่องจากการจัดการแบบ NPG อาศัยความร่วมมือระหว่างภาคีต่างๆ ดังนั้นผู้นำจะต้องมีความสามารถในการสร้างความสนใจและจูงใจภาคีอื่นๆ ให้หันมาตระหนักถึงความสำคัญและเข้าร่วมในกิจกรรมของป่าชุมชน ผู้นำสาธารณะจะต้องทำให้ภาคีอื่นๆ ที่มีความคิดและผลประโยชน์แตกต่างกันรวมทั้งกลุ่มที่ขัดแย้งกัน ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน¹⁰ มีความอดกลั้นและเปิดใจกว้าง เพื่อการปรึกษาหารือกับความคิดที่แตกต่างหลากหลาย จนสามารถเชื่อมประสานนโยบายที่แตกต่างให้เป็นหนึ่งเดียวได้ ผู้นำสาธารณะจะต้องยอมรับบทบาทของผู้นำจากภาคีอื่นๆ สนับสนุนให้เกิดผู้นำหลายๆ คน โดยมองว่าผู้นำแต่ละคนย่อมมีความรู้ความ

⁹ สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. *สังคมวิทยาสีนามิ: ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ*. 2550. หน้า 9-10.

¹⁰ Broussine Mike. "Public Leadership" in *Public Management and Governance*. Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.), 2005.

สามารถแตกต่างกันพร้อมๆ กับทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับผู้นำคนอื่น ๆ เพื่อก่อให้เกิด “ภาวะการนำแบบรวมหมู่” (Collective Leaderships) อันจะสามารถนำพาเครือข่ายทั้งองค์คัพพไปสู่เป้าหมายได้ในที่สุด

7. คุณูปการทางวิชาการ

การศึกษาดังนี้ มีคุณูปการทางวิชาการที่สำคัญดังจะได้กล่าวตามลำดับต่อไป

1. “ภาวะผู้นำ” กับความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน (Leaderships and Achievement of the Community Forests) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน เนื่องจากป่าชุมชนในสังคมไทยเป็นเรื่องใหม่ และเป็นความคุ้นเคยของชาวบ้านที่มักจะใช้วิถีที่ไม่เป็นทางการไม่มีพิธีรีตอง อันส่งผลให้การจัดองค์การและการดำเนินโครงการป่าชุมชนมีลักษณะไม่เป็นทางการตามไปด้วย ซึ่งองค์การที่จัดตั้งใหม่และมีลักษณะดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมี “ภาวะผู้นำที่มีที่เข้มแข็ง” (Strong Charismatic Leaderships) อันเป็นปัจจัยชี้ขาดต่อความสำเร็จของโครงการกล่าวคือหากผู้นำอ่อนแอ ท้อถอยสิ้นหวัง ขาดความสำนึกเพื่อส่วนรวม และไม่กระตือรือร้นก็จะทำให้โครงการป่าชุมชนไม่สามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้ และต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุด ในทางตรงข้ามหากผู้นำมีความเข้มแข็ง เสียสละเพื่อส่วนรวม มีวิสัยทัศน์ กระตือรือร้นในการทำงาน รับผิดชอบ กล้าหาญ และเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านก็จะส่งผลให้สามารถนำพาโครงการป่าชุมชนเดินหน้าสู่ความสำเร็จได้ นอกจากนี้โครงการป่าชุมชนยังต้องการ “ภาวะผู้นำสาธารณะ” (Public Leadership) เนื่องจากการจัดการแบบ NPG ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคีอันหลากหลาย ในแง่นี้จึงถือว่าผู้นำองค์การแบบเดิม (ที่นำเพียงองค์การของตนเพียงองค์การเดียว) จะไม่เพียงพอเสียแล้วภายใต้บริบทดังกล่าว ภาวะผู้นำสาธารณะกลายเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากภาวะผู้นำดังกล่าวนี้เน้นความสามารถในการสร้างความร่วมมือกับภาคีต่างๆ รวมทั้งสามารถจุดประกายให้เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อนำไปสู่การกระทำร่วมกันในการแก้ปัญหา

อันซับซ้อนและพัฒนาป่าชุมชนให้ก้าวไปข้างหน้า การศึกษาครั้งนี้จึงสอดคล้องกับ Broussine¹¹ ที่มองว่า การจัดการแบบ NPG ต้องอาศัยภาวะผู้นำสาธารณะซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ 1) ออกล้นต่อสภาวะที่คลุมเครือและความไม่แน่นอนเนื่องจากในการจัดการแบบ NPG นั้น จะประกอบด้วยแนวคิดที่แตกต่างหลากหลาย และหลายกรณีไม่สามารถค้นหาการตัดสินใจที่ชัดเจนเป็นเอกภาพได้ในแง่ผู้นำสาธารณะจะต้องมีความอดทน ออกล้นต่อสถานการณ์ที่คลุมเครือและไม่แน่นอนอย่างสูง 2) จะต้องตระหนักว่าเป็นไปไม่ได้ที่ผู้นำคนใดคนหนึ่งจะมีความรู้ไปเสียทุกอย่าง ดังนั้น ในการทำงานเครือข่ายจะต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่าผู้มีความรู้ความสามารถนั้นมีหลายคน และแต่ละคนต่างมีความรู้แตกต่างหลากหลาย ดังนั้น ผู้ที่จะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำสาธารณะจึงมีได้หลายๆ คน 3) สนับสนุนภาวะการนำแบบรวมหมู่ โดยผู้นำสาธารณะจะต้องรักษาทัศนะส่วนบุคคลและความรู้เกี่ยวกับตนเอง 4) ผู้นำสาธารณะจะต้องมีการไตร่ตรองสะท้อนความคิดในเชิงวิพากษ์ โดยการถามใจตัวเองตลอดเวลาว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการนำในขณะนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง? 5) จัดให้มีการพัฒนาผู้นำและภาวะการนำแก่สมาชิกทั่วทั้งเครือข่าย 6) ในการทำงานกับชาวบ้านนั้น ข้อควรระวัง คือ อย่าบ่มเพาะวัฒนธรรมแห่งการพึ่งพิงขึ้น โดยจะต้องเน้นส่งเสริมให้ชาวบ้านยืนบนขาตัวเองเป็นสำคัญ และ 7) พึงตระหนักว่า "ภาวะผู้นำ" กับ "การเรียนรู้" จะต้องดำเนินไปด้วยกัน ดังนั้น จะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นั้น จะต้องขยายไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ

2. ทูทางสังคมกับความสำเร็จของป่าชุมชน (Social Capital and Achievement of the Community Forests) ผลการศึกษาพบว่า ทูทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ส่งผลให้โครงการป่าชุมชนประสบความสำเร็จเนื่องจากป่าชุมชนเป็นงานอาสาสมัครที่ไม่มีผลตอบแทนในรูปของค่าจ้าง ในแง่นี้ นอกจากอาสาสมัครจะต้องมีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมแล้ว ทูทางสังคม

¹¹ Broussine Mike. *Ibid.* p. 185.

ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะยึดโยงพวกเขาให้หันมาร่วมมือกัน เพื่อดำเนินการป่าชุมชนให้บรรลุผล การศึกษาครั้งนี้จึงสนับสนุนแนวคิด “ทุนทางสังคม”¹² ที่มองว่า ความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนทางสังคม ความไว้วางใจ และเครือข่ายทางสังคม ต่างเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะผูกร้อยสมาชิกทั้งภายในและภายนอกให้หันหน้ามาร่วมมือกัน อันจะก่อให้เกิดพลังในการพัฒนาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และประชาธิปไตย

3. แนวคิดที่ว่าด้วยบทบาทของรัฐกับการกำกับติดตามโครงการป่าชุมชน (State's Roles in Steering of Community Forests) ในการจัดการป่าชุมชนแบบ NPG นั้น กรมป่าไม้ไม่ต้องเข้าไปดำเนินการด้วยตัวเอง แต่ใช้วิธีกระจายอำนาจแก่ชุมชน อันเป็นที่มาของ “สิทธิชุมชน” ในการจัดการป่าอย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ แต่กระนั้นก็ตาม กรมป่าไม้ไม่สามารถปล่อยให้ชุมชนแต่ละแห่งจัดการป่าตามใจชอบได้ ผลการศึกษาพบว่า การจัดการป่าแบบ NPG นั้นแม้กรมป่าไม้ได้กระจายอำนาจให้แก่ชุมชน แต่กรมป่าไม้จะต้องมีกลไกในการกำกับดูแลผลการดำเนินงานของป่าชุมชนในทางอ้อม อันสอดคล้องกับแนวคิดของ Gay Peter¹³ ที่ได้เสนอรูปแบบการจัดการแบบ “Meta-Governance” โดยใช้วิธีผสมกันระหว่าง “การมอบอำนาจให้แก่ชุมชน” กับ “การตามไปกำกับดูแลทางอ้อม” ซึ่งในการบริหารจัดการนั้นจะต้องรักษาดุลยภาพระหว่างกลไกทั้งสอง หรือที่เรียกว่าการจัดการแบบ “Governance of Governance” อันมีแนวคิดสำคัญดังนี้

- 1) กรมป่าไม้ควรใช้วิธีการกำกับติดตามทางอ้อม โดยเน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้โครงการป่าชุมชนมีอิสระที่จะเลือกวิธีการดำเนินงานของตนเอง
- 2) ใช้เครื่องมือการปรึกษาหารือร่วมเพื่อให้เกิดการประสานระหว่างนโยบายของแต่ละภาคี และ
- 3) ยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาคีด้วยความไว้วางใจและยึดมั่นในค่านิยมเพื่อส่วนรวมร่วมกัน

¹² Putnam Robert. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. 2002.

¹³ Peter Gay. “Meta-governance and Public Management” in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. 2010.

4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับชาวบ้าน (The Relationships Between Professionals and Common People) เนื่องจากการจัดการป่าแบบ NPG นั้น ผู้เชี่ยวชาญต้องทำงานร่วมกับชาวบ้านอย่างใกล้ชิด ซึ่งอาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย เนื่องจากสังคมมักมีความเชื่อว่า องค์ความรู้ด้านป่าไม้ที่เชื่อถือได้ คือ องค์ความรู้ที่อยู่บนฐานของวิธีทางวิทยาศาสตร์ซึ่งนำเข้ามาจากตะวันตกและถูกครอบครองโดยผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการศึกษาระดับสูง ในขณะที่ชาวบ้านไม่ได้เรียนหนังสือ ดังนั้นจึงไม่รู้อะไรเลยทำให้ผู้เชี่ยวชาญไม่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ชาวบ้านจึงไม่มีโอกาสที่จะยื่นบนขาตัวเองได้อย่างแท้จริง ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับการทำงานที่เน้นระบบแบบกระด้าง (Hard System) ที่มองว่า ผู้เชี่ยวชาญมีความรู้สูงและสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างดีเยี่ยม โดยใช้ตัวแบบจำลองสำเร็จรูปที่ออกแบบมาอย่างดีแล้ว จุดอ่อนของระบบแบบกระด้างก็คือ ก่อให้เกิดการพึ่งพิงผู้เชี่ยวชาญอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ถูกลูกดูแลชาวบ้านรวมทั้งยึดติดกับแบบจำลองเบ็ดเสร็จอย่างไม่ยืดหยุ่น อันตรงข้ามกับระบบแบบละมุน (Soft System) ที่มองว่าปัญหาต่างๆ ในปัจจุบันนี้มีความซับซ้อนอย่างยิ่ง และสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบ (เช่น แบบของชาวบ้าน แบบของผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ) ซึ่งการวิเคราะห์แต่ละแบบย่อมมีคุณค่าของตัวเอง ชาวบ้านมิใช่ผู้มีสมองอันว่างเปล่า แต่ชาวบ้านซึ่งมีวิถีชีวิตอยู่กับป่ามาอย่างยาวนาน ในแง่นี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ชาวบ้านมีความรู้เกี่ยวกับต้นไม้และการสะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับป่าอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ระบบแบบละมุนจึงมีท่าทีปฏิเสธวิธีการนำแบบจำลองสำเร็จรูปลงมาสวม แต่จะเปิดกว้างให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา (ชาวบ้าน) ได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้วย มิใช่ปล่อยให้ตกอยู่ในมือผู้เชี่ยวชาญเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นวิธีนี้จึงมีความเป็นมนุษย์และเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านมีพื้นที่อยู่ในระบบด้วยเช่นกัน ระบบแบบละมุนถือว่าไม่มีคำตอบเบ็ดเสร็จสำเร็จรูป จะมีก็แต่กระบวนการร่วมคิดร่วมทำและปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงสอดคล้องกับแนวคิด “Transdisciplinary Approach”¹⁴ ที่มองว่า การทำงาน

¹⁴ Hoffmann Riem Holger and others. “Idea of the Handbook” in *Handbook of Transdisciplinary Research*. 2007.

เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งต้องร่วมมือกันระหว่างชาวบ้านกับผู้เชี่ยวชาญนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสลายเส้นแบ่งของสาขาวิชาการระหว่างสังคมศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ หรือมๆ กับสลายเส้นแบ่งระหว่างศาสตร์สมัยใหม่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อก่อให้เกิดการเปิดกว้างอันจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคีที่แตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมได้อย่างแท้จริง ซึ่งการร่วมมือระหว่างภาคีที่แตกต่างหลากหลายดังกล่าว จะก่อให้เกิดความรู้ใหม่ที่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในแต่ละแห่งได้อย่างแท้จริง

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University

รายการอ้างอิง

- กรมป่าไม้. *เครือข่ายป่าชุมชนกรมป่าไม้ระดับจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักจัดการป่าไม้ชุมชน กรมป่าไม้, 2555.
- สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. *สังคมวิทยาสีนามิ: ระบบการรับมือกับภัยพิบัติ*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.), 2550.
- สำนักจัดการป่าชุมชน กรมป่าไม้. *รายละเอียดโครงการป่าชุมชนที่กรมป่าไม้อนุมัติ ของจังหวัดระยอง*. เอกสารอัดสำเนา, 2556.
- Bovaird, T. & E. Loffler. "The Changing Context of Public Policy" in *Public Management and Governance*. T. Bovaird & E. Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group, 2005.
- Broussine, M. "Public Leadership" in *Public Management and Governance*. T. Bovaird & E. Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group, 2005.
- Cheema, G. S. *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*, A paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea, 2005.
- Flyvbjerg, B. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Hoffmann-Riem, H. & the others. "Idea of the Handbook" in *Handbook of Transdisciplinary Research*. G. H. Hadorn & the others (eds.). Zurich: Springer, 2007.

- Kennett, P. "Global Perspectives on Governance" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, S. P. Osborne (ed.). London: Routledge, 2010.
- Manassrisuksi, K. *Director of Administration Division, Forest Land Management Bureau*. Web. <http://lcs-rnet.org/meetings>. October 1, 2012.
- Osborne, S. P. "Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, S. P. Osborne (ed.). London: Routledge, 2010.
- Pestoff, V. & T. Brandsen "Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?" in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, S. P. Osborne (ed.). London: Routledge, 2010.
- Putnam, R. D. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- World Rainforest Movement. *Community-based Forest Management: Articles Published in the WRM Bulletin 2002*. Web. <http://www.wrm.org/subjects/CBFM/book.html>. October 1, 2012.