



# บทสรุปเชิงนโยบายการประเมินธรรมชาติป่าไม้ในประเทศไทย ข้อท้าทายและแนวทางเสริมสร้างความเข้มแข็งของธรรมชาติป่า

Policy brief



## unสรุป

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการสร้างธรรมาภิบาลป่าไม้ในประเทศ โดยมีการตั้งเป้าหมายและออกกฎหมายเพื่อรองรับในเรื่องนี้ แต่ยังมีข้อกังวลบางประการต่อการดำเนินงานในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะศักยภาพขององค์กรส่วนท้องถิ่นในการสร้างธรรมาภิบาล การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และที่สำคัญคือความไม่ชัดเจนเรื่องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (ริคอฟ) จึงร่วมกับภาคีภาคประชาสังคมในโครงการ Voices for the Mekong Forests (V4MF) ที่ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป ในการศึกษาข้อท้าทายและนำเสนอแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในภาคป่าไม้ของไทย รวมทั้งดำเนินโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors--NSAs) โดยได้จัดทำการประชุมธรรมาภิบาลป่าไม้อย่างมีส่วนร่วมขึ้นในช่วงปลายปี 2560 ถึงต้นปี 2561 ผลการประชุมที่สรุปไว้ในรายงานฉบับนี้พบว่า มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการจัดการภูมิทัศน์ป่าไม้และพัฒนาศักยภาพขององค์กรและบุคลากรทั้งในด้านเทคนิคและด้านปฏิบัติการ องค์กรภาคีของโครงการจะทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ รวมทั้งภาคประชาสังคม ในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายและโอกาสที่พบจากการประเมินในครั้งนี้

## ภาคป่าไม้ของไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่บนรอยต่อของเขตสัตว์ภูมิศาสตร์ย่อยซุนดา, อินโดจีน และซิโน-หิมาลายา (Zoo-geographical Sub-region of Sunda, Indochina, and Sino-Himalaya) ทำให้เต็มไปด้วยระบบนิเวศที่มีความหลากหลาย<sup>1</sup> และยังเป็นที่ตั้งของผืนป่าที่มีขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง คือ ผืนป่าตะวันตกตามแนวเทือกเขาตะนาวศรีซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของเสือโคร่งที่เหลืออยู่เพียงไม่กี่แห่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผืนป่าในประเทศไทยก่อเกิดประโยชน์มากมายหลายด้าน รวมทั้งเป็นแหล่งพึ่งพิงในการดำรงชีวิตของคนชนบทเช่นเดียวกับผืนป่าของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

พื้นที่ป่าของไทยเพิ่มขึ้นและลดลงในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ ลดลงจากร้อยละ 53.5 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 เหลือร้อยละ 27.3 ในปี 2533 แล้วเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31.6 ในปี 2558<sup>2</sup> รัฐบาลตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มพื้นที่ป่าให้ได้ถึงร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (ประมาณ 20.7 ล้านเฮกตาร์) ซึ่งระบุไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติปี 2528 และในเอกสารอีกหลายฉบับ<sup>3</sup>

ปี 2557 รัฐบาลประกาศแผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “แก้ปัญหาการทำลายป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน” ภายในระยะเวลา 10 ปี<sup>4</sup> แผนแม่บทฉบับนี้ระบุถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการปกป้อง พื้นที่และทำให้ป่าไม้กลับคืนสภาพเดิม<sup>5</sup>

การสูญเสียพื้นที่ป่าและความอุดมสมบูรณ์ของป่าเกิดจากปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา การขยายตัวอย่างรวดเร็วและไร้การควบคุมของอุตสาหกรรมเหมืองแร่มีส่วนทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะในภาคใต้ ขณะที่การเผาป่าในพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานในช่วงฤดูแล้งทำให้ป่าเสื่อมโทรมและเสี่ยงต่อการถูกทำลาย การทำไม้โดยปราศจากการควบคุมเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของการสูญเสียพื้นที่ป่าจนกระทั่งมีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศเมื่อปี 2532

ประเทศไทยมีโครงสร้างกฎหมายป่าไม้ที่แน่นอนหนา กฎหมายบางฉบับว่าด้วยป่าไม้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ.2535 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ถิ่นอาศัย เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และยังมีกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา คือ ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติและร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน

รัฐธรรมนูญปี 2559 วางมาตรการหลายอย่างให้รัฐบาลปรับปรุงธรรมาภิบาล เช่น เปิดโอกาสให้ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ ภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นทำงานร่วมกันในการกำหนดนโยบายระดับประเทศ

1—Asian Bureau for Conservation and World Conservation Monitoring Centre, 1997. Protected Area Systems Review of the Indo-Malayan Realm. Canterbury, UK: World Bank.

2—FAO, 2017. Forest change in the Greater Mekong Subregion (GMS): An overview of negative and positive drivers. Bangkok: FAO.

3—เอกสารดังกล่าวประกอบด้วย : รายงานของกรมการธิการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (2560); Thailand Board of Investment, 2017. Thailand 4.0 Means Opportunity Thailand. Thailand Investment Review, Volume 27(1); National Economic and Social Development Board (NESDB), 2017. NESDB, 2017, The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2017-2021). Ministry of Natural Resources and Environment, 2014. Master Plan for Forest Resources Protection and Sustainable Management

4—กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557. แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

5—Maldonado, N., 2010. The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights. Doctoral workshop held in Stockholm, May 2010.

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่านโยบายเหล่านี้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และแผนการจัดการป่าไม้ระยะ 10 ปี ซึ่งระบุว่าชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ทว่าเอกสารเหล่านี้ไม่ได้ระบุถึงวิธีการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว การขาดรายละเอียดเช่นนี้เป็นปัญหาที่พบมากในกฎหมายและระเบียบว่าด้วยป่าไม้

อุปสรรคหนึ่งของการสร้างธรรมาภิบาลป่าไม้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและชุมชนในพื้นที่ป่ามองการอนุรักษ์ป่าไม้ต่างกัน ประชาชนราว ๆ 1 ล้านคนที่อาศัยในเขตป่าคุ้มครองกลายเป็นผู้ครอบครองที่ดินผิดกฎหมายทั้ง ๆ ที่พวกเขาอยู่ในพื้นที่นั้นมาหลายชั่วอายุคน นโยบายที่ซ้ำซ้อน ลักลั่นและขัดแย้งกันเอง ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายตามอำเภอใจ ทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง และส่งผลกระทบต่อความไม่ไว้วางใจกันระหว่างเจ้าหน้าที่และชุมชนในพื้นที่ป่า

มาตรการสากลที่กำลังเกิดขึ้นหลายอย่างเอื้อต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลป่าไม้ มาตรการที่สำคัญได้แก่ แผนปฏิบัติการว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมาภิบาล และการค้า ของสหภาพยุโรป (เฟล็กที) (EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan - FLEGT) และแผนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและการทำให้ป่าเสื่อมโทรม ขององค์การสหประชาชาติ (เรดด์พลัส) (UN Programme on Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation - REDD+) ซึ่งทั้งสองมาตรการนี้ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใสและครอบคลุมทุกภาคส่วน รวมทั้งต้องมีการปฏิรูปกฎหมายและโครงสร้างการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

ในส่วนของเฟล็กที ขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเจรจาจัดทำข้อตกลงเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจ (VPA) เพื่อปรับปรุงธรรมาภิบาลป่าไม้ที่เกี่ยวกับการค้าไม้ กระบวนการนี้เปิดโอกาสให้ภาครัฐและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐร่วมกันออกแบบระบบควบคุมการค้าไม้ที่เป็นธรรมและถูกกฎหมาย

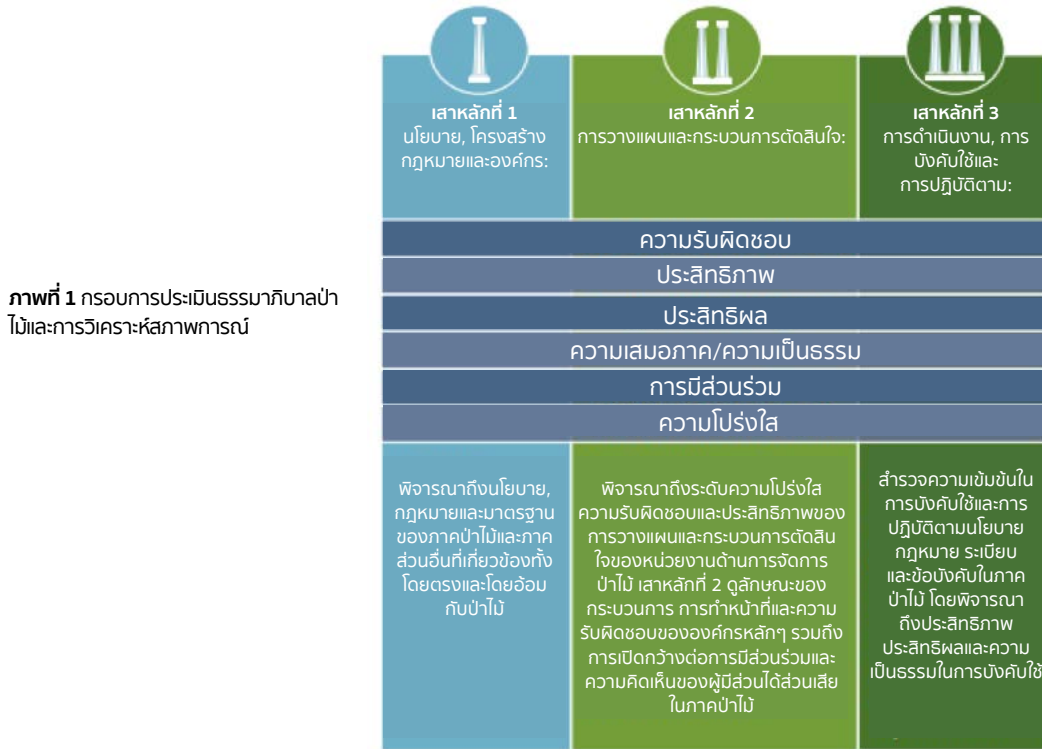
สำหรับเรดด์พลัส ประเทศไทยกำลังจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยเรดด์พลัส ปี2561-2563 โดยสำนักงานการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาคป่าไม้ (ภายใต้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการเรดด์พลัส ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



## การประเมินธรรมาภิบาลป่าไม้ในประเทศไทย

รีคอฟร่วมกับ WWF และมูลนิธิรักษ์ไทยได้จัดทำกรประเมินธรรมาภิบาลเพื่อศึกษาข้อท้าทายและช่องทางในการพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคป่าไม้ของประเทศไทยและของภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงโดยรวม การประเมินนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ V4MF ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสหภาพยุโรป ข้อมูลที่ได้จากการประเมินจะถูกนำไปใช้พัฒนาแผนการทำงานในเรื่องนี้ต่อไป

การประเมินครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีประเมินที่พัฒนาขึ้นโดย WWF เรียกว่า Enabling Environment Assessment Tool (EEAT) ซึ่งใช้แนวทางการประเมินและตรวจสอบธรรมาภิบาลป่าไม้ของ PROFOR Framework<sup>6</sup> กรอบการประเมินนี้ใช้ตัวชี้วัดหลายอย่างซึ่งจัดอยู่ภายใต้ 6 หลักการ และ 3 เสาหลักของธรรมาภิบาล (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบการประเมินธรรมาภิบาลป่าไม้และการวิเคราะห์สภาพการณ์

ทีมประเมินเริ่มต้นจากการทบทวนตัวชี้วัดและปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทย โดยคำนึงถึงการจัดทำข้อตกลงเฟล็กทีเบิลและเรดด์พลัสที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จากนั้นจึงเริ่มทำการประเมินด้วยการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่มทั่วประเทศและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากพื้นที่ศึกษา 2 แห่ง คือ พื้นที่แนวกันชนอุทยานแห่งชาติดอยภูคาและอุทยานแห่งชาติขุนน่าน จังหวัดน่าน ในภาคเหนือ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง จังหวัดอุทัยธานี ในภาคตะวันตก

ทีมประเมินขอให้ผู้เข้าร่วมประเมินให้คะแนนความเข้มแข็งหรือความสำเร็จขององค์กร กรอบการทำงาน นโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลป่าไม้ โดยมีระดับคะแนนจาก 1 ถึง 5 ซึ่งมีความหมายดังนี้ 1 คือ “ล้มเหลว” 2 คือ “น้อย” 3 คือ “พอใช้” 4 คือ “ดี” และ 5 คือ “เกือบดีมาก” นอกจากนี้ยังมีการบันทึกความคิดเห็นเชิงคุณภาพด้วย

ส่วนต่อมาเป็นการประเมินความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยนำข้อท้าทายและโอกาสมาเป็นพื้นฐานในการออกแบบแผนงานพัฒนาศักยภาพ มุ่งเน้นภาคส่วนที่ไม่ใช่ภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคม

การประเมินครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมจากพื้นที่ศึกษา 2 พื้นที่และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากส่วนกลาง รวมทั้งสิ้นมากกว่าร้อยคนโดยกลุ่มตัวแทนเห็นชอบร่วมตรงกันว่า กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือร่วมกันในการทำประเมินและเพื่อให้แน่ใจว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะตอบรับแผนงานพัฒนาศักยภาพที่จะเกิดขึ้นตามมา

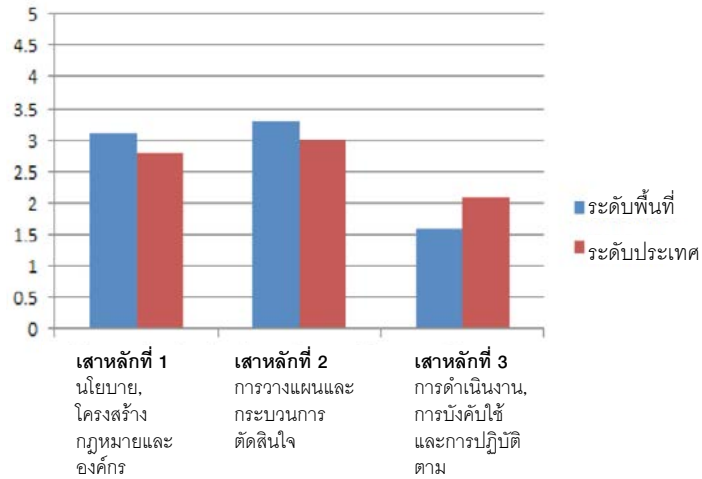
6--PROFOR and FAO, 2011. Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance. Rome: FAO.

## ผลการประเมิน

### ข้อค้นพบทั่วไปภายใต้ 3 เสาหลัก

ผลการประเมินในภาพรวมพบว่า ผู้เข้าร่วมประเมินส่วนใหญ่ให้คะแนนธรรมาภิบาลการจัดการป่าไม้ของภาครัฐในระดับ 2 และ 3 (“น้อย” และ “พอใช้”) (ภาพที่ 2)

ภาพที่ 2 คะแนน 3 เสาหลักของธรรมาภิบาลป่าไม้ในระดับประเทศและในพื้นที่ศึกษา



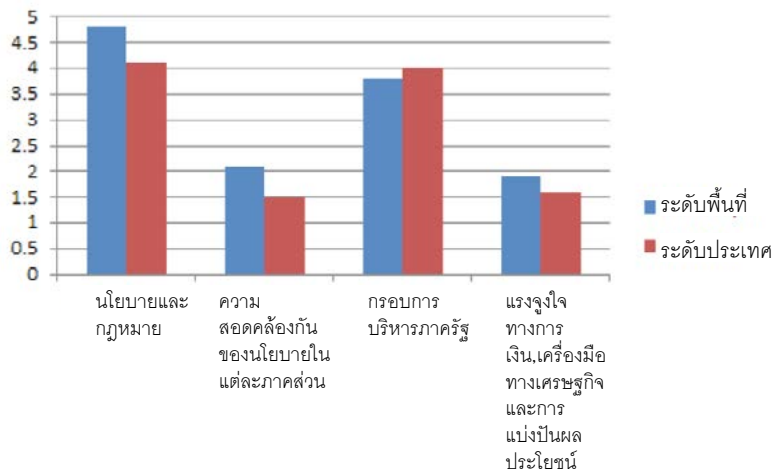
ทั้ง 3 เสาหลักของธรรมาภิบาลป่าไม้ในระดับพื้นที่ได้คะแนนต่ำกว่าในระดับประเทศเล็กน้อย มีข้อสังเกตด้วยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีพัฒนาการในหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลป่าไม้ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ

เมื่อเจาะลึกลงไปในแต่ละด้าน ผู้เข้าร่วมประเมินได้ระบุถึงข้อท้าทายของการสร้างธรรมาภิบาลป่าไม้หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ ความไม่มั่นคงในสิทธิการถือครองที่ดิน; ความไม่ชัดเจนเรื่องสิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้; ความไม่น่าเชื่อถือในการบังคับใช้กฎหมาย; ความไม่สอดคล้องกันระหว่างภาคป่าไม้และภาคส่วนอื่นๆ; และความยุ่งยากซับซ้อนของโครงสร้างการบริหารจัดการและขั้นตอนต่างๆ

### เสาหลักที่ 1: นโยบาย, โครงสร้างกฎหมายและองค์กร

คะแนนเฉลี่ยจากทุกองค์ประกอบของเสาหลักที่ 1 อยู่ที่ 2.2 จากคะแนนเต็ม 5 ในระดับพื้นที่ และ 3.7 ในระดับประเทศ องค์ประกอบที่ได้คะแนนต่ำที่สุดในระดับพื้นที่คือ “กรอบการบริหารภาครัฐ” ส่วนองค์ประกอบที่ได้คะแนนต่ำสุดในระดับประเทศคือ “แรงจูงใจทางการเงิน, เครื่องมือทางเศรษฐกิจและการแบ่งปันผลประโยชน์” (รูปภาพที่ 3)

รูปภาพที่ 3 คะแนนเฉลี่ยแยกตามองค์ประกอบของเสาหลักที่ 1



## นโยบายและกฎหมาย

**กฎหมายที่ล่าช้าและคลุมเครือ:** ผู้ร่วมประเมินรู้สึกว่าการล่าช้าของนโยบายป่าไม้แห่งชาติ (พ.ศ.2528) นั้นล่าช้าและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ในปัจจุบัน รวมทั้งยังเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้นั้นซับซ้อนเกินไปและสร้างภาระที่ไม่จำเป็นแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ขณะที่การบังคับใช้นโยบายป่าไม้ กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ก็มักเป็นไปตามการตีความเอาเองของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ สร้างความสับสน ใช้ความรู้สึกส่วนตัวเป็นที่ตั้งและเปิดช่องให้เกิดการทุจริตในบางกรณี

**สิทธิชุมชนไม่ได้รับการปกป้องเท่าที่ควร:** การไม่รับรองสิทธิของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการไม่ยอมรับภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการป่าเป็นปัจจัยที่ทำให้มองว่าไม่มีธรรมาภิบาล แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่หลักการนี้แทบไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายสำคัญ ๆ และกลไกในกระบวนการยุติธรรมหรือในกระบวนการตัดสินใจเลย ผู้เข้าร่วมประเมินมองว่ากฎหมายและนโยบายป่าไม้มักไม่สนใจว่าชุมชนท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์อะไรบ้างและไม่สนับสนุนความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน

## ความสอดคล้องกันของนโยบายในแต่ละภาคส่วน

**อุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อป่าไม้:** แม้ว่าเป้าหมายการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและรายอุตสาหกรรมจะมุ่งสู่ความยั่งยืน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงมักจะสวนทางกับธรรมาภิบาลป่าไม้ไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่สร้างผลกระทบต่อป่าไม้ ในทัศนะของผู้เข้าร่วมประเมิน นโยบายและแผนพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมเกษตร พลังงานและเหมืองแร่ล้วนไม่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ป่าไม้ อีกทั้งยังไม่มีข้อมูลมิติที่ชัดเจนว่าบุคคลหรือองค์กรธุรกิจใดในภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องฟื้นฟู ดูแลและอนุรักษ์พื้นที่ป่าที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของตน

ข้อสังเกตเชิงบวกประการหนึ่งคือ ภาครัฐมีกลไกที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และการนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ กลไกเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง (Protected Areas Committee—PAC) และคณะกรรมการอนุรักษ์ผืนป่าตะวันตก (Western Forest Complex Conservation Committee—WEFCOM)

## กรอบการบริหารภาครัฐ

**ช่องโหว่ในกรอบการบริหารภาครัฐ:** ผู้เข้าร่วมประเมินระบุว่า ช่องโหว่ที่มีอยู่จำนวนมากเป็นสิ่งที่ขัดขวางการสร้างธรรมาภิบาลในภาคป่าไม้ ช่องโหว่เหล่านี้ได้แก่ ความไม่สอดคล้องกันภายในโครงสร้างการบริหารจัดการด้านป่าไม้; การกิจที่ไม่ชัดเจนของหน่วยงานต่าง ๆ; ขาดแรงจูงใจในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ; ระบบบริหารจัดการข้อมูลป่าไม้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

**ขาดแคลนทรัพยากรในการทำงาน:** ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในการทำงานของหน่วยงานที่มีภารกิจด้านป่าไม้ ส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพทั้งด้านการบังคับใช้กฎหมาย งานบริการสังคม การบำรุงรักษาสำนักงานและอุปกรณ์ ตัวอย่างที่มีการพูดถึงมากที่สุด คือ ค่าตอบแทนอันน้อยนิดของเจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่า

## แรงจูงใจทางการเงิน, เครื่องมือทางเศรษฐกิจ และการแบ่งปันผลประโยชน์

**ข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์จากป่าไม้:** กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้บางฉบับมีบทบัญญัติเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่การแบ่งปันผลประโยชน์ที่อ้างว่านี่จำกัดอยู่เฉพาะในพื้นที่ป่าคุ้มครอง ไม่ครอบคลุมพื้นที่ป่าประเภทอื่น ๆ ที่มีการบริหารจัดการร่วมกัน

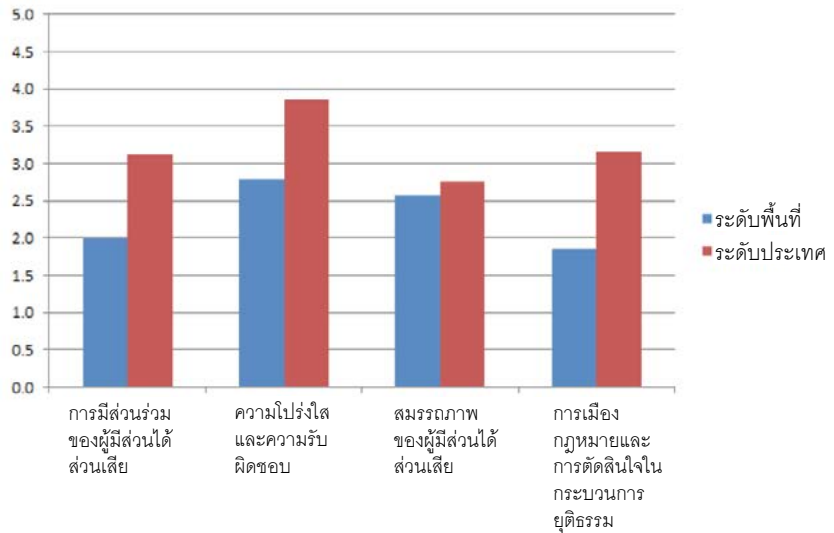
**ความไม่ยั่งยืนของมาตรการจูงใจทางการเงิน:** กฎหมายที่เพิ่งออกมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ระบุถึงการให้เงินสนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่า แต่กลับไม่มีมาตรการใด ๆ ที่เป็นหลักประกันว่างบประมาณส่วนนี้จะถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือไม่มีแรงจูงใจหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรและผู้ประกอบการด้านป่าไม้อย่างยั่งยืนในการใช้ประโยชน์หรือแปรรูปทรัพยากรจากป่า ซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อที่ฝังอยู่ในภาครัฐว่า กิจกรรมเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อพื้นที่ป่า

**โอกาสการใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจจากป่าไม้อย่างยั่งยืน:** กฎหมายป่าไม้ของประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่การปราบปรามการทำไม้ผิดกฎหมายและการเก็บของป่าในลักษณะที่ส่งผลต่อการทำลายป่า แต่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้เปลี่ยนแนวทางมาเป็นการรับรองการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในเชิงเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งเท่ากับเปิดทางสำหรับการใช้ระบบประกันความถูกต้องตามกฎหมายของไม้ภายใต้แฟล็กที่อย่างเต็มรูปแบบ

## เสาหลักที่ 2: การวางแผนและกระบวนการตัดสินใจ

คะแนนเฉลี่ยจากทุกองค์ประกอบของเสาหลักที่ 2 อยู่ที่ 2.3 คะแนนในระดับพื้นที่ และ 3.2 คะแนนในระดับประเทศ องค์ประกอบที่ได้คะแนนต่ำในระดับพื้นที่คือองค์ประกอบด้านการเมือง กฎหมายและการตัดสินใจในกระบวนการยุติธรรม (ภาพที่ 4)

ภาพที่ 4 คะแนนเฉลี่ยแยกตามองค์ประกอบของเสาหลักที่ 2



### การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

**กระบวนการปรึกษาหารือไม่เพียงพอ:** หมายถึงไม่มีบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็จริง แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องทำอย่างไร มีการตั้งข้อสังเกตว่า อาจเป็นเพราะหน่วยงานของรัฐมีงบประมาณและบุคลากรจำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างทั่วถึงได้ ขณะที่การปรึกษาหารือในระดับชุมชนก็มีปัญหาว่าทั้งชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ต่างไม่มีข้อมูลทางเทคนิคมากพอที่จะหารือกันหรือได้รับแจ้งให้มาร่วมแสดงความคิดเห็นในเวลากระชั้นชิด ผู้เข้าร่วมประเมินให้ข้อมูลอีกด้วยว่า เนื้อสาระของการปรึกษาหารือระหว่างชุมชนและหน่วยงานด้านป่าไม้มักไม่ถูกนำไปประกอบการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมประเมินยังมีความรู้สึกด้วยว่า ประชาชนกลุ่มเปราะบางและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ ไม่ได้รับการสนับสนุนให้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่เท่าที่ควร

**กลไกสำหรับการปรึกษาหารือ:** ต่อประเด็นเรื่องข้อตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ระหว่างการจัดทำ ผู้เข้าร่วมประเมินทราบดีว่ามีหลายช่องทางที่ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐสามารถเสนอความคิดเห็นต่อการเจรจาและการลงนามของรัฐบาลได้ ในระดับประเทศ สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นเวทีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับรายงานเกี่ยวกับประเด็นด้านป่าไม้ ส่วนในระดับพื้นที่ ผู้ร่วมประเมินเห็นว่า เวทีสำคัญของการมีส่วนร่วมอยู่ที่คณะกรรมการที่ปรึกษาพื้นที่คุ้มครอง

### ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

**สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างจำกัด:** แม้จะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (พ.ศ.2540) แต่หน่วยงานต่าง ๆ ก็มักไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลให้สาธารณชนได้รับรู้อย่างครบถ้วน มีสาระและทันท่วงที

**การโอนอ่อนผ่อนปรน:** ผู้เข้าร่วมประเมินให้ข้อมูลว่า เมื่อมีการละเมิดหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดคิดที่เป็นคนมีเส้นสายมักจะได้รับความช่วยเหลือให้ไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย และหลายครั้งที่ผู้มีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบาย กฎหมายหรือแผนงานในวินาทีสุดท้ายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตัวเองเนื่องจากไม่มีกลไกการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกเพื่อป้องกันพฤติกรรมเช่นนี้ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นในระดับท้องถิ่น ผู้ได้รับความเสียหายมักจะไปร้องเรียนที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน

**ข้อมูลที่ใช้สำหรับการวางแผนไม่มีมาตรฐาน:** ข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ป่าคุ้มครอง พื้นที่การเกษตร พื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจและพื้นที่อื่น ๆ เป็นข้อมูลคนละระบบและมีมาตรฐานการจัดเก็บต่างกันไปตามแต่ละหน่วยงาน ซึ่งน่าจะเป็นผลจากงบประมาณที่จำกัด ข้อมูลที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันเช่นนี้ อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการกำหนดขอบเขตของพื้นที่และนำไปสู่ความขัดแย้งเรื่องการถือครองที่ดินชั้นในภายหลังได้

### ศักยภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

**ความเข้าใจบทบาทขององค์กรต่างๆ:** ชุมชนท้องถิ่นตระหนักดีว่าการดำเนินการใด ๆ ของภาครัฐอาจส่งผลกระทบต่อพวกเขา และตระหนักว่าตัวเองมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐด้วยการสนับสนุนขององค์กรภาคประชาสังคมและเครือข่ายชุมชน ผู้ร่วมประเมินมองว่าเครือข่ายเหล่านี้มีความกระตือรือร้น เป็นอิสระและเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินยังพบว่าองค์กรธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางส่วนใหญ่ส่งตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

**ความสนใจจากสื่อมวลชน:** มีสื่อมวลชนเพียงไม่กี่แห่งที่มีความเป็นอิสระและติดตามตรวจสอบนโยบายและโครงการด้านป่าไม้ของรัฐบาล สื่อมักนำเสนอเรื่องราวหรือหวั่นไหวที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวมากกว่าจะเกาะติดประเด็นที่เกี่ยวกับป่าไม้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในขณะที่คนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้บริโภคผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ มักจะให้ความสนใจเรื่องราคาและคุณภาพมากกว่าแหล่งที่มา ความถูกต้องตามกฎหมายและความยั่งยืนในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับป่าไม้

### การเมือง กฎหมายและการตัดสินใจในกระบวนการยุติธรรม

**การรับฟังความเห็นเน้นที่กระบวนการมากกว่าเนื้อหา:** ผู้ร่วมประเมินมองว่ากระบวนการทางนิติบัญญัติเป็นไปอย่างเปิดเผยและโปร่งใส มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ปัญหาคือความคิดเห็นเหล่านั้นกลับไม่ถูกนำไปพิจารณา ยิ่งไปกว่านั้น หน่วยงานภาครัฐมักตัดสินใจไปตามที่ศทางการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงมากกว่าจะตั้งอยู่บนความสมเหตุสมผลทางเทคนิค

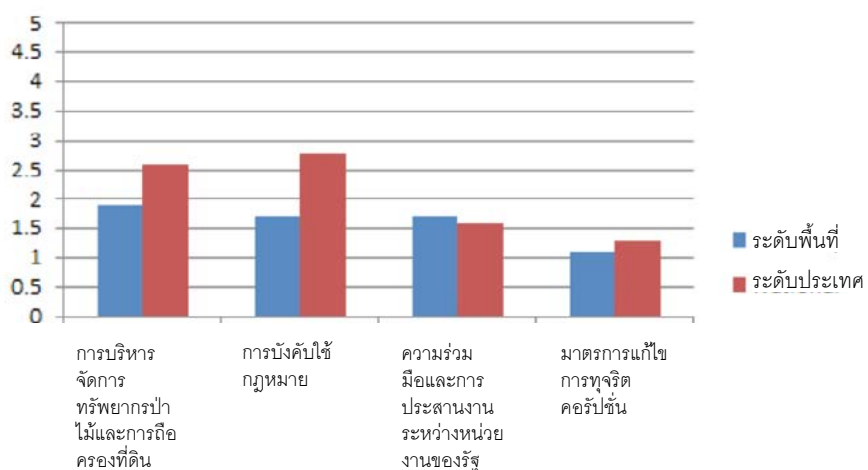
**กลไกรับเรื่องร้องเรียนมีความชัดเจน แต่ไม่เป็นธรรม:** กลไกรับเรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่นั้นไม่เอื้อต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สาเหตุเพราะค่าใช้จ่ายในการขอคำปรึกษาหรือขอความช่วยเหลือทางกฎหมายมักจะสูงเกินกว่าที่ชาวบ้านหรือชุมชนจะจ่ายไหว นอกจากนี้การทำเอกสารประกอบการร้องเรียนยังมีความซับซ้อนและเป็นภาระของผู้ร้องเรียนอย่างมาก

**รัฐไม่ยอมรับการจัดการความขัดแย้งตามระบบจารีตประเพณี:** ระบบจารีตประเพณีไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ ทำให้สูญเสียโอกาสที่จะใช้วิธีการที่เหมาะสมกว่าในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับป่าไม้และสิทธิการถือครองที่ดิน โดยไม่ต้องเดินเรื่องผ่านขั้นตอนที่ยุ่ยากของราชการ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างเป็นธรรมและรวดเร็วพอ ด้วยเหตุนี้ ปัญหาการโต้แย้งเรื่องขอบเขตของพื้นที่ป่าและสิทธิเหนือทรัพยากรป่าไม้จึงยังคงคาอยู่มากมายโดยไม่ได้รับการแก้ไข

### เสาหลักที่ 3 การดำเนินงาน, การบังคับใช้และการปฏิบัติตาม

คะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดจากทุกองค์ประกอบของเสาหลักที่ 3 อยู่ที่ 2.4 คะแนนในระดับพื้นที่ และ 3.0 คะแนนในระดับประเทศ ผลงานด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้และการถือครองที่ดินได้คะแนนต่ำมากในทั้งสองส่วน โดยเฉพาะในสองพื้นที่ที่ทำการศึกษาร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐได้คะแนนสูงในพื้นที่มรดกโลก การทุจริตคอร์รัปชันในภาคป่าไม้และมาตรการป้องกันปราบปรามได้คะแนนต่ำในทั้งสองพื้นที่ แต่ในระดับประเทศได้คะแนนดีกว่าเล็กน้อย (ภาพที่ 5)

ภาพที่ 5 คะแนนเฉลี่ยแยกตามองค์ประกอบของเสาหลักที่ 3





### **การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และการถือครองที่ดิน**

**การบริหารจัดการทรัพยากรและการถือครองที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ:** ผู้เข้าร่วมประเมินประเมินการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และการถือครองที่ดินว่าอยู่ในระดับแย่ โดยปัญหาที่มีการหยิบยกมาอภิปราย ได้แก่ การจัดการข้อมูล; การตรวจสอบและการประเมิน; ความสามารถของเจ้าหน้าที่; ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน; การจัดการในระดับพื้นที่; การประเมินและการศึกษา; ประเด็นด้านการตลาด

**มีแนวโน้มที่ดีในการนำเทคโนโลยีมาใช้:** เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีความตื่นตัวในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะระบบจีพีเอส, การสำรวจระยะไกล (remote sensing), สมาร์ทโฟน, และแอปพลิเคชันเฉพาะกิจ ตัวอย่างที่น่าสนใจ ได้แก่ การพัฒนาแอปพลิเคชัน SMART สำหรับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ใช้ในการลาดตระเวนป่า

**การนำข้อมูลมาใช้ให้เกิดประโยชน์:** ข้อมูลที่มีการเก็บบันทึกไว้มักจะไม่ค่อยถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ เช่น ข้อมูลจากการสำรวจทรัพยากรป่าไม้และการลาดตระเวนป่าของเจ้าหน้าที่ แต่มีข้อสังเกตว่าการนำเทคโนโลยีมาใช้มักเกิดจากการสนับสนุนขององค์กรภายนอก เช่น องค์กรระหว่างประเทศ ภาคเอกชนหรือสถาบันการศึกษา ซึ่งย่อมจะไม่มีที่ยืนเท่ากับการได้รับการสนับสนุนและได้รับงบประมาณจากรัฐบาล

**ข้อท้าทายด้านทรัพยากรมนุษย์:** ผู้เข้าร่วมประเมินกล่าวถึงข้อท้าทายหลายประการเกี่ยวกับการจัดการบุคลากรในหน่วยงานที่มีภารกิจด้านป่าไม้ ได้แก่ ความสามารถของบุคลากร; ไม่มีการตรวจสอบ; เอาเวลาทำงานไปทำอย่างอื่น; ขาดแรงจูงใจทางการเงินและอุปสรรคในการทำงาน; ค่าตอบแทนน้อย ไม่เหมาะสมกับความรับผิดชอบและความเสี่ยง; ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย; การเลื่อนตำแหน่งอย่างไม่เหมาะสม; ให้ความสนใจแต่กับบุคลากรที่มีความสามารถโดดเด่นในส่วนกลาง; และวัฒนธรรมองค์กรไม่ชัดเจนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการพูดถึงงบประมาณสำหรับการประเมินและการศึกษาด้านป่าไม้ที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับภารกิจด้านอื่น

**ความไม่มั่นคงในการถือครองที่ดิน:** ปัญหาเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินในประเทศไทยยังคงเป็นประเด็นที่แก้ไม่ตกในสังคมไทย เนื่องจากไม่ค่อยได้รับความสำคัญและไม่ได้รับการปกป้องในทางปฏิบัติ การสำรวจรังวัดและการออกโฉนดที่ดินล้มเหลวที่จะสร้างความชัดเจน การเวนคืนที่ดินของรัฐเป็นไปในเชิงบังคับตามกฎหมาย ขณะที่ค่าชดเชยจากการเวนคืนมักไม่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของอสังหาริมทรัพย์ประชาชนที่พึ่งพิงป่าไม้ เช่น เกษตรกรหรือผู้ประกอบการรายย่อยไม่กล้าลงทุนการผลิตในระยะยาว เพราะมีความรู้สึกว่าสิทธิในการใช้ทรัพยากรป่าไม้นั้นไม่มีความมั่นคง

**แรงจูงใจทางการตลาดต่ำ ไม่นำไปสู่การผลิตที่ยั่งยืน:** ผู้เข้าร่วมประเมินมองว่าตลาดของผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ในประเทศไทยไม่เอื้อให้เกิดความยั่งยืน ไม่จากแหล่งที่ถูกกฎหมายมีราคาสูงลิบลิ่วเมื่อเทียบกับไม้เถื่อน เนื่องจากขั้นตอนการผลิตมีต้นทุนมหาศาล ทั้งภาษีที่ต้องจ่าย ค่าขนส่งเคลื่อนย้ายไม้ ค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตผลิตและออกไปรับรอง นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่ารัฐบาลไม่ค่อยส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากกระบวนการผลิตที่ยั่งยืนเท่าที่ควร และแทบจะไม่มีการให้ความรู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนี้ เว้นแต่กรมศุลกากรที่จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ป่าไม้ส่งออก ขณะที่บริษัทขนาดใหญ่ด้านการเกษตร เหมืองแร่ และป่าไม้ที่ใช้ที่ดินมหาศาลในการผลิตสินค้าส่วนใหญ่ไม่ทำตามคำมั่นสัญญาว่าจะไม่ทำลายป่า หรือไม้ก็ไม่มีนโยบายเรื่องการอนุรักษ์ป่าเลย

**สิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองไม่ได้รับการปกป้องเท่าที่ควร:** ประเทศไทยยุติการให้สัมปทานป่าไม้แก่ภาคเอกชนในปี 2523 ส่วนหนึ่งเพื่อปกป้องสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชนพื้นเมืองในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ แต่ชาวบ้านเห็นว่า เอกสารอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินที่ออกให้โดยกรมป่าไม้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของชุมชนในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรจากป่าอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมได้ กิจกรรมที่สามารถทำได้ภายใต้เอกสารอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ การปลูกสวนป่า การศึกษา ศาสนกิจ ใช้เป็นอยู่อาศัยและทำการเกษตร สันทนาการ การทำเหมืองและสกัดแร่ การสำรวจและพัฒนาปิโตรเคมี

**การจัดการเอกสารและข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพ:** ระบบจัดการเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ในปัจจุบันมีข้อบกพร่องมาก ตัวอย่างเช่น ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลการส่งออกไม้ระหว่างกรมป่าไม้และกรมศุลกากร อีกปัญหาหนึ่งที่พบคือแทบไม่มีการติดตามผลการจ่ายค่าตอบแทนให้ชุมชนภายใต้ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน

### **การบังคับใช้กฎหมาย**

การบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามอาชญากรรมนับว่าทำได้ดีกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ แต่ก็ยังคงมีข้อท้าทาย ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของแนวทางปฏิบัติ; งบประมาณไม่เพียงพอ; ขาดแคลนอุปกรณ์ในการทำงานและการฝึกอบรม; เจ้าหน้าที่ภาคสนามไม่เพียงพอ; มีปัญหาในการควบคุมดูแลหรือการแบ่งหน้าที่; ช่องว่างในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย

**ความเป็นระบบราชการสูงเกินไปทำให้ขาดประสิทธิภาพ:** ความเป็นระบบราชการสูงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงานของหน่วยงานด้านป่าไม้ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ยึดมั่นนโยบายและลำดับขั้นบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีโอกาสได้ใช้ความรู้ความสามารถในการตัดสินใจอย่างเหมาะสม แม้ว่าจะเข้มงวดเรื่องการทำงานตามขั้นตอนแต่กลับไม่มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะทำให้กระบวนการตัดสินใจในแต่ละกรณีเป็นไปอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน

**การละเว้นความผิด:** ผู้เข้าร่วมประเมินให้ข้อมูลว่า ผู้ที่กระทำความผิดบางคนไม่ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากเป็นผู้ที่มีสถานะทางสังคมหรือมีอำนาจทางการเงิน ในทางทฤษฎี การกระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้มีบทลงโทษที่รุนแรงพอที่จะยับยั้งการก่อเหตุ แต่ในทางปฏิบัติ มักมีการยกเว้นการลงโทษหรือเอาผิดผู้ที่ละเมิดกฎหมาย

**เจตจำนงทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้:** ผู้เข้าร่วมประเมินมีมุมมองเชิงบวกต่อภาครัฐในเรื่องของความพยายามที่จะแก้ปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ที่ต้นเหตุ ซึ่งมีต้นตอมาจากความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้; กฎระเบียบที่สร้างภาระให้ประชาชนเกินความจำเป็น; และการไม่มีทางเลือกในการดำรงชีวิตสำหรับคนยากจนในชนบท นอกเหนือไปจากการใช้ทรัพยากรป่าไม้

### **การบังคับใช้กฎหมาย**

การบังคับใช้กฎหมายและการปราบปรามอาชญากรรมนับว่าทำได้ดีกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ แต่ก็ยังคงมีข้อท้าทาย ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของแนวทางปฏิบัติ; งบประมาณไม่เพียงพอ; ขาดแคลนอุปกรณ์ในการทำงานและการฝึกอบรม; เจ้าหน้าที่ภาคสนามไม่เพียงพอ; มีปัญหาในการควบคุมดูแลหรือการแบ่งหน้าที่; ช่องว่างในการให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย

**ความเป็นระบบราชการสูงเกินไปทำให้ขาดประสิทธิภาพ:** ความเป็นระบบราชการสูงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงานของหน่วยงานด้านป่าไม้ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ยึดแผนนโยบายและลำดับขั้นบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีโอกาสได้ใช้ความรู้ความสามารถในการตัดสินใจอย่างเหมาะสม แม้ว่า จะเข้มงวดเรื่องการทำงานตามขั้นตอน แต่กลับไม่มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะทำให้กระบวนการตัดสินใจในแต่ละกรณีเป็นไปอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน

**การละเว้นความผิด:** ผู้เข้าร่วมประเมินให้ข้อมูลว่า ผู้ที่กระทำความผิดบางคนไม่ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากเป็นผู้ที่มีสถานะทางสังคมหรือมีอำนาจทางการเงิน ในทางทฤษฎี การกระทำความผิดตามกฎหมายป่าไม้มีบทลงโทษที่รุนแรงพอที่จะยับยั้งการก่อเหตุ แต่ในทางปฏิบัติ มักมีการยกเว้นการลงโทษหรือเอาผิดผู้ที่ละเมิดกฎหมาย

**เจตจำนงทางการเมืองที่จะแก้ปัญหาการกระทำความผิดกฎหมายป่าไม้:** ผู้เข้าร่วมประเมินมีมุมมองเชิงบวกต่อภาครัฐในเรื่องของความพยายามที่จะแก้ปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ที่ต้นเหตุ ซึ่งมีต้นตอมาจากความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้; กฎระเบียบที่สร้างภาระให้ประชาชนเกินความจำเป็น; และการไม่มีทางเลือกในการดำรงชีวิตสำหรับคนยากจนในชนบท นอกเหนือไปจากการใช้ทรัพยากรป่าไม้

### **ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ**

**มีกลไกแต่ยังขาดประสิทธิภาพ:** กลไกประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงานในเรื่องนโยบาย การวางแผนและการดำเนินงานด้านป่าไม้นั้นมีอยู่ แต่ควรจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในความเห็นของผู้เข้าร่วมประเมิน อีกทั้งยังตั้งคำถามว่ากลไกประสานความร่วมมือนั้นส่งผลให้หน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในภาคป่าไม้ยินยอมปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้จริงหรือไม่

### **มาตรการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน**

**การดำเนินงานของหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริต:** ผู้ร่วมประเมินให้คะแนนมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับพอใช้ หน่วยงานปราบปรามการทุจริตที่ตั้งขึ้นมา มีเครื่องมือทางกฎหมาย การพัฒนาศักยภาพและการบริหารจัดการที่พร้อมสรรพสำหรับป้องกันการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการติดสินบน การรับเงินใต้โต๊ะหรือผลประโยชน์ทับซ้อน หน่วยงานเหล่านี้มีความสามารถในการประเมิน เก็บรวบรวมและคำนวณค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ภาษีศุลกากร ภาษีและตรวจสอบบัญชี องค์การอิสระที่ตั้งขึ้นมาเพื่อภารกิจนี้ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

**ช่องว่างในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต:** ข้อห่วงกังวลประการหนึ่งคือ ความอ่อนแอของกฎหมายในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน และการที่ผู้ประกอบการเอกชนในธุรกิจป่าไม้บางรายไม่มีระบบบริหารจัดการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต

**การแบ่งปันรายได้จากทรัพยากรป่าไม้ไม่เป็นธรรม:** ผู้เข้าร่วมประเมินรู้สึกว่าการแบ่งปันรายได้ในภาคป่าไม้โดยเฉพาะระหว่างรัฐบาลและชุมชนในพื้นที่ป่าไม้ไม่เป็นธรรม ไม่มีประสิทธิภาพและไม่โปร่งใส ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ และดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการเอกชนบางส่วนมีพฤติกรรมไม่ซื่อสัตย์และไม่น่าไว้วางใจ

### **ประเด็นที่มีความสำคัญและข้อเสนอแนะต่อการทำงาน**

การประเมินแบบมีส่วนร่วมและการประเมินความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพที่ทำความเข้าใจกันไปพบว่ามีประเด็นสำคัญและแผนงานเฉพาะที่ควรทำเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลป่าไม้ ดังนี้

#### **ผนวกเรื่องการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนไว้ในการจัดทำนโยบายและแผนงาน**

- แสวงหากลไกที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายและในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล
- วาดแผนผังการส่งผลกระทบต่อ (impact pathway) ตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐในการจัดทำนโยบายป่าไม้ จนถึงจุดที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปนโยบาย

### ทำความเข้าใจนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้

- ทบทวนกฎระเบียบที่สำคัญเกี่ยวกับป่าไม้เพื่อทำความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ สิทธิและภารกิจของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ
- จัดทำแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเพื่อลดความสับสนและการตีความตามอำเภอใจ และเผยแพร่แนวปฏิบัตินี้ให้หน่วยงานของรัฐและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐ
- สร้างความตระหนักในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับกฎระเบียบและบทลงโทษผู้ที่ก่ออาชญากรรมด้านทรัพยากรป่าไม้

### พัฒนาความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ ในภาคป่าไม้

- ศึกษาอำนาจหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนให้ถ่องแท้ตามที่เสนอไปแล้วข้างต้น
- แสวงหาช่องทางและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐสื่อสารกันอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย รวมทั้งกระบวนการทางกฎหมาย การร่างกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้

### ปรับปรุงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- สร้างความตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้นโยบายและกฎหมายป่าไม้ต่อชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนมีโอกาสลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิของตน เช่น นโยบายหรือระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ป่า สิทธิตามกฎหมายและสิทธิการถือครองตามจารีตประเพณี หรือการประกาศพื้นที่ที่มีคุณค่าด้านการอนุรักษ์สูง
- แสวงหาและสนับสนุนโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต การใช้ประโยชน์และการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน และส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วม
- ประเมินและสนับสนุนการพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐเพื่อพัฒนาความสามารถในการเป็นตัวแทนและการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดการป่าไม้ของภาครัฐ
- สนับสนุนการทำข้อตกลงและการสร้างช่องทางการสื่อสารเฉพาะกิจระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงบทบาทหน้าที่และการประสานงานระหว่างกัน
- ให้ความสำคัญกับการเก็บบันทึกเรื่องราวความสำเร็จและการสรุปบทเรียน

### ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์

- ในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ที่มีคุณค่าด้านการอนุรักษ์สูง และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ดังกล่าวก่อนที่จะมีการจัดสรรที่ดิน

### สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินในเขตป่า

- ปรับปรุงระบบการจดทะเบียนหลักฐานเพื่อยืนยันสิทธิในการถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายและตามกฎหมายจารีตประเพณีของชุมชนชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
- จัดทำฐานข้อมูลเพื่อรวบรวมและเผยแพร่เรื่องราวความสำเร็จ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชาวบ้านที่พึ่งพาทรัพยากรป่าไม้
- สร้างความตระหนักถึงปัญหาที่ตามมาจากการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินในรูปแบบเดิม ๆ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้ชุมชนที่อยู่กับป่า

### ทบทวนห่วงโซ่แห่งคุณค่า (value chain) ของผลิตภัณฑ์จากป่าไม้

- ผลักดันให้ภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับแรงจูงใจทางเศรษฐกิจสำหรับผู้ประกอบการสวนป่ารายย่อย เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรง มาตรการจูงใจทางภาษี การให้เงินกู้ และการผลักดันราคาผลิตภัณฑ์จากป่าไม้
- พัฒนาระบบติดตามการใช้ทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนในระดับครัวเรือนและชุมชน รวมทั้งตรวจสอบใบอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อให้แน่ใจว่าการใช้ที่ดินเป็นไปอย่างยั่งยืนตามที่ได้รับการรับรอง
- ให้ความช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยซึ่งมีที่ดินน้อยกว่าขนาดที่ดินขนาดใหญ่ที่กำหนดสำหรับผู้ที่ต้องการเอกสารรับรองกระบวนการผลิตที่ยั่งยืน

### ปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมาย

- สนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายให้ออกมาเป็นกฎและระเบียบ
- สนับสนุนให้มีการปรับปรุงการดำเนินการของรัฐในการลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการบังคับใช้บทลงโทษต้องเป็นไปอย่างเสมอภาค
- สนับสนุนให้มีการรับรองกฎจารีตประเพณีและกฎหมายของชุมชนที่ตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการป่าชุมชน รวมทั้งกลไกการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย

### ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

- ขยายขอบเขตการใช้เทคโนโลยีให้ครอบคลุมการติดตามความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมทั้งการตรวจสอบห่วงโซ่ผลิตภัณฑ์จากป่าไม้

### การตรวจสอบและการประเมินผลงาน

- สร้างกลไกการตรวจสอบและการประเมินผลงานแบบมีส่วนร่วมเพื่อนำไปใช้วัดผลงานของหน่วยงานรัฐด้านป่าไม้และชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการทำหน้าที่

### สนับสนุนมาตรการต่อต้านการทุจริต

- ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักว่าพวกเขามีบทบาท มีหน้าที่และมีพลังที่จะผลักดันให้เกิดการปราบปรามการทุจริตในภาคป่าไม้ได้
- แสวงหาและปรับปรุงช่องทางการร้องเรียนและการขอรับค่าชดเชยความเสียหายในกรณีที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้

### เพิ่มความตระหนักของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลป่าไม้

- อำนวยความสะดวกให้กระบวนการและการจัดเวทีในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัดเพื่อสร้างความตระหนักของสาธารณชนว่านโยบายป่าไม้เกี่ยวข้องกับพวกเขาอย่างไร
- สนับสนุนหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐในการจัดทำเอกสารแจกแจงแนวทางปฏิบัติสำหรับนโยบายหรือกฎหมายที่มีแนวโน้มว่าจะมีปัญหาในการบังคับใช้ในท้องถิ่นหรือมีผลกระทบทางลบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

### ส่งเสริมบทบาทของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐในการเป็นผู้ดูแลป่าไม้ ds

- สนับสนุนภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐในการมีส่วนร่วมในระบบตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน การบุกรุกป่าและการจัดการไฟป่า
- สนับสนุนให้มีการจัดทำเอกสารและฐานข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นถึงพันธกรณีของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นต่อการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนและการปฏิบัติตามพันธกรณีนั้น
- เผยแพร่กิจกรรมและวิถีชีวิตของชุมชนที่ประสบความสำเร็จในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน ปรับปรุงวิถีการพึ่งพาป่าไม้และการแบ่งปันผลประโยชน์

### พัฒนาศักยภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องกับภาคป่าไม้ในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลป่าไม้

- จัดทำโครงการพัฒนาศักยภาพอย่างเป็นระบบและครอบคลุม ประกอบด้วยกิจกรรมเสริมความรู้และทักษะของภาคประชาสังคมทั้งในด้านเทคนิค (เช่น ความถูกต้องตามกฎหมายของไม้) และการปฏิบัติงาน (การบริหารจัดการโครงการ) โดยเน้นที่กลุ่มคนรุ่นใหม่และกลุ่มสตรี

The Voices for Mekong Forests (V4MF) เป็นโครงการระยะ 5 ปี ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐในการสร้างธรรมาภิบาลป่าไม้ในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการจัดทำข้อตกลงเฟลิกที-วีทีเอและเรดด์พลัส V4MF ดำเนินการโดยศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า-ริคอฟ ร่วมกับ 8 องค์กรภาคีระดับประเทศและระดับภูมิภาค ในพื้นที่ภูมิภาคที่คนป่าไม้ข้ามพรมแดน 3 พื้นที่ ครอบคลุม 5 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง



RECOFTC's mission is to enhance capacities for stronger rights, improved governance and fairer benefits for local people in sustainable forested landscapes in the Asia and the Pacific region.

RECOFTC holds a unique and important place in the world of forestry. It is the only international not-for-profit organization that specializes in capacity development for community forestry. RECOFTC engages in strategic networks and effective partnerships with governments, nongovernmental organizations, civil society, the private sector, local people and research and educational institutes throughout the Asia-Pacific region and beyond. With over 30 years of international experience and a dynamic approach to capacity development – involving research and analysis, demonstration sites and training products – RECOFTC delivers innovative solutions for people and forests.

Published by RECOFTC – The Center for People and Forests  
Copyright © RECOFTC May 2018  
Bangkok, Thailand  
ISBN: 978-616-8089-07-1

This publication was produced with the financial support of the European Union. Its contents are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of the European Union and RECOFTC.  
RECOFTC – The Center for People and Forests  
P.O. Box 1111, Kasetsart Post Office, Bangkok 10903



Thailand, Tel (66-2) 940-5700, Fax (66-2) 561-4880  
info@recoftc.org  
www.recoftc.org  
www.facebook.com/recoftc  
www.twitter.com/RECOFTC



This project is funded by the European Union