

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

การเพิ่มประชากรจาก 18 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2495 เป็น 63 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2549 ทำให้รัฐต้องนำพื้นที่ป่าไม้ของประเทศแจกจ่ายต่อเกษตรกรประกอบกับการบุกรุกแผ้วถางป่าอย่างผิดกฎหมายแพร่กระจายอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วจากที่เคยมีในปี พ.ศ. 2501 ประมาณ 53 เปอร์เซ็นต์ เหลือในปี พ.ศ. 2548 เพียง 32.68 เปอร์เซ็นต์ เป็นที่น่าสังเกตว่า พื้นที่ป่าไม้ที่หลงเหลืออยู่นี้ เป็นบริเวณพื้นที่ที่มีความลาดชันสูงไม่เหมาะต่อการเกษตรและเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า วนอุทยาน เขตห้ามล่าสัตว์ป่า สวนรุกขชาติ สวนพฤกษศาสตร์ พื้นที่คุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 แม้ว่าป่าไม้พื้นที่อนุรักษ์เหล่านี้จะอยู่ในความควบคุมอย่างใกล้ชิดของเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม ยังคงมีการบุกรุกแผ้วถางทำลายตลอดเวลาเช่นกัน ยิ่งไปกว่านี้ไฟป่ายังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำลายพื้นที่ป่าเช่นเดียวกับโครงการพัฒนาของรัฐ เช่น การก่อสร้างเขื่อน การก่อสร้างทางหลวง การตั้งชุมชน และกิจการเหมืองแร่ เหล่านี้ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในปัจจุบันที่ทำลายป่าไม้แต่ละปีเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี แม้ว่าป่าไม้ยังคงหลงเหลืออยู่ในปัจจุบัน ยังคงมีการขโมยตัดไม้ใช้สอยจากชุมชนละแวกใกล้เคียงและที่ล้อมรอบผืนป่า ทำให้ความสมบูรณ์ของป่าไม้ธรรมชาติไม่อยู่ในเกณฑ์ธรรมชาติ ดังที่ได้ส่งผลพวงเกิดอุทกภัยในฤดูฝนอย่างฉับพลันและเกิดความแห้งแล้งในฤดูแล้งเนื่องจากการแผ้วถางป่า และการตัดต้นไม้ในป่าทำให้ดินป่าไม้มีศักยภาพเก็บน้ำได้น้อยลง การซึมน้ำฝนเก็บลงในดินมีน้อย แต่ในทางตรงกันข้ามการเกิดการไหลบ่าหน้าผิวดินมากขึ้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมในฤดูฝนและขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งดังกล่าว

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างรวดเร็วและเหลือป่าไม้น้อยลง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจทั้งระดับครัวเรือนและระดับประเทศ จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการอนุรักษ์ป่าไม้ เช่น การตั้งชมรมอนุรักษ์ป่า ตลอดจนการสร้างป่าชุมชนขึ้นหลายๆ แห่ง ซึ่งทุกวันนี้มีป่าชุมชนเกิดขึ้นทั่วประเทศ สาเหตุสำคัญเป็นเพราะว่าสังคมตระหนัก

คือว่าถ้าพึ่งรัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถฟื้นคืนป่าให้กลับมา มีความสมบูรณ์ได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีที่ภาคประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยชุมชนต้องแสดงบทบาทการเป็นเจ้าของและบำรุงรักษาป่าให้เป็นของชุมชน และเพื่อให้อำนาจและสิทธิต่อประชาชนในการจัดการป่าของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนขึ้น โดยมีรัฐเป็นเพียงที่ปรึกษาทางวิชาการและรักษากฎหมายเท่านั้น และขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณา อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งรวมถึงพื้นที่ป่า ดังนี้

- **พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537**

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540**

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 17 ภายใต้บังคับ มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมป่าไม้ ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาป่าชุมชน และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ถ่ายโอนภารกิจด้านการควบคุมไฟป่า ให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นภารกิจประเภทกลุ่มงาน ในหน้าที่ที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อเป็นแนวทางการจัดการป่าชุมชนให้กับผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และผู้กำกับดูแล รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือเป็นคู่มือสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานและ / หรือกิจกรรมด้านป่าชุมชนให้ได้ตามมาตรฐานตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

## 1.3 คำนิยาม

**ป่าชุมชน** หมายถึง ระบบนิเวศป่าไม้ทั้งทางบกและทางน้ำที่ตั้งอยู่รอบชุมชนหรืออยู่ใกล้ชุมชน โดยชุมชนได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากระบบนิเวศป่าไม้ ทั้งในการดำรงชีวิตประจำวันของชุมชน รวมทั้งในด้านเชิงเศรษฐกิจและการรักษาระบบนิเวศ โดยชุมชนเป็นผู้วางแผนการจัดการ ดูแล และควบคุมการใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศป่าไม้ ภายใต้ข้อบังคับที่ชุมชนเป็นผู้กำหนด โดยการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

**ชุมชน** หมายถึง ชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้พื้นที่ป่าชุมชนที่ต้องการจัดตั้งเป็นป่าชุมชน ซึ่งได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากป่าชุมชน

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ป่าที่ขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน และดูแลชุมชนที่ขอจัดตั้งป่าชุมชนนั้นๆ

**การจัดการป่าชุมชน** หมายถึง การใช้ทรัพยากรในป่าชุมชนแบบยั่งยืน การกำจัด/การบำบัดของเสีย/มลพิษจากการใช้ทรัพยากรในป่าชุมชน และการควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดในพื้นที่ป่าชุมชน การจัดการป่าชุมชนเป็นการจัดการเพื่อให้ป่าชุมชนสามารถคงศักยภาพของระบบนิเวศป่าไม้และตอบสนองความต้องการของมนุษย์

การพัฒนาป่าชุมชน หมายถึง การดำเนินการพัฒนาป่าชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตแบบก้าวหน้าสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาป่าชุมชน โดยยึดความยั่งยืนของระบบนิเวศป่าไม้ และรูปแบบผลตอบแทนที่ชุมชนได้รับ เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์

#### 1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรฐานการพัฒนาป่าชุมชน จัดทำขึ้นภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1.4.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- 1.4.2 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- 1.4.3 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- 1.4.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- 1.4.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535