

การจัดการประชุมชนบนพื้นฐานของการจัดการภาคี สาธารณะแบบใหม่ในภาคตะวันออก

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

รองศาสตราจารย์ประจำ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

somsak.0610@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ต้องการศึกษาถึงปัจจัยเกี่ยวกับการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของประชุมชน และสร้าง “ตัวแบบที่เหมาะสม” สำหรับการจัดการประชุมชนในภาคตะวันออก การศึกษาได้ใช้วิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จได้แก่ การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ และภาวะผู้นำสาธารณะ สำหรับโมเดลที่เหมาะสมในการจัดการประชุมชน ประกอบด้วย ความร่วมมือระหว่างชุมชนที่เป็นภาคีหลัก กับภาคีสันนิบาตต่าง ๆ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ โรงเรียน วัด เครือข่ายประชุมชน เอ็นจีโอ และภาคธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างภาวะผู้นำสาธารณะ ระบบแบบละมุนของการปรึกษาหารือร่วม สารเสวนา การกำกับทางอ้อมของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทุนทางสังคม คุณค่าของการอนุรักษ์ธรรมชาติ และการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ ภาวะผู้นำสาธารณะ ระบบแบบละมุน

Community Forest Management Based on New Public Governance in the East

Somsak Samukkethum

Associate Professor, School of Social Development and Environment

National Institute of Development Administration

somsak.0610@gmail.com

Abstract

The objectives of this research article are to study the factor of new public governance influencing the success of community forests and create “an appropriate model” for community forest management in the East. The quantitative and qualitative research methods were used for the study. The research found that the factors influencing the success of the community forest are new public governance and public leadership. The appropriate model for community forest management is composed of the cooperation between the community members as the key partner and other supporting parties including government officials, schools, monasteries, network of community forests, NGOs, business sectors etc. Additional recommendations are to promote public leadership, soft system of joint consultation, dialogue, indirect monitoring of forestry officials, social capital, support of the value of natural conservation and effective conflict management.

Keywords: new public governance, public leadership, soft system

บทนำ

ประเทศไทยในอดีตมีทรัพยากรป่าไม้อุดมสมบูรณ์ แต่การพัฒนาสู่ความทันสมัยในช่วงกว่าร้อยปีผ่านมานี้ ได้ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดไม้มีค่าเพื่อการส่งออก การขยายพื้นที่ปลูกข้าวเพื่อการส่งออก และการขยายโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ อันส่งผลให้ป่าไม้ในประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ จากที่เคยมีทั้งสิ้น 224.5 ล้านไร่ (70% ของพื้นที่ทั้งหมด) ในปี 2443 ลดลงเหลือเพียง 80.3 ล้านไร่ (25% ของพื้นที่ทั้งหมด) ในปี 2540 (Phanthasen, 1996: 30-36)

ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างของระบบทุนนิยมส่วนรอบข้างในประเทศไทย เป็นภาพสะท้อนของยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยผลักดันทุนการพัฒนาให้ภาคชนบทแบกรับ จนกระทั่งถึงทศวรรษ 2530 ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างได้ปะทุขึ้นเมื่อภาคประชาชนในขณะนั้นมีความตื่นตัวและเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการปกครอง การมีส่วนร่วมสาธารณะ และสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร (Samukkethum, 2010) จนในที่สุดรัฐต้องหันมาใช้นโยบายสนับสนุนป่าชุมชนขึ้นเป็นครั้งแรกในช่วงสิ้นทศวรรษ 2530 การอนุมัติโครงการป่าชุมชนครั้งแรกจำนวน 3 แห่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2542¹ จนถึงปี 2556 กรมป่าไม้ได้อนุมัติให้จัดตั้งโครงการป่าชุมชนไปแล้วทั้งสิ้น 8,256 โครงการ รวมเนื้อที่ 3,545,036 ไร่² (Community Forest Management Bureau, 2014)

สำหรับภาคตะวันออก ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ พบว่าในปี 2556 มีการจัดตั้งป่าชุมชนทั้งสิ้น 396 โครงการ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 60,283 ไร่ ป่าชุมชนภาคตะวันออกแตกต่างจากภาคเหนือและภาคอีสานค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ ชาวบ้านในภาคเหนือและอีสานมีการพึ่งพิงป่าชุมชนในฐานะเป็นแหล่งอาหาร รายได้ และที่อยู่อาศัยอย่างสูง แต่ชาวบ้านภาคตะวันออกซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวนผลไม้และยางพารา มักพึ่งพิงป่าชุมชนเพื่อเป็นแหล่งยังชีพค่อนข้างน้อย (Phinkaew, 2004) จากการสำรวจเบื้องต้นพบว่าป่าชุมชนในภาคตะวันออกจำนวนหนึ่งประสบความสำเร็จ แต่อีกจำนวนหนึ่งล้มเหลว

นโยบายป่าชุมชนเป็นภาพสะท้อนถึงการกระจายอำนาจให้ชุมชนเป็นผู้ดูแลทรัพยากรของท้องถิ่น โดยมีภาคีอันหลากหลายเข้าร่วมดำเนินงาน ป่าชุมชนจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของ ‘การจัดการสาธารณะแบบใหม่’ (new public governance – NPG) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่งานวิจัยครั้งนี้ให้ความสนใจ เพื่อต้องการตอบคำถามที่ว่า การจัดการในรูปแบบ NPG จะส่งผลให้โครงการป่าชุมชนประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด รวมทั้งยังต้องการค้นหา “ตัวแบบที่เหมาะสม” (appropriate model) สำหรับการจัดการป่าชุมชนในภาคตะวันออก ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ในระดับลึกซึ่งต่อไป

¹ป่าชุมชน 3 แห่ง คือ 1) บ้านเขาราวเทียนทอง ชัยนาท 2) บ้านปางขนุน กำแพงเพชร และ 3) บ้านเขาวังเยี่ยม กำแพงเพชร

²เมื่อพิจารณาเป็นภาคแล้ว พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจัดตั้งโครงการป่าชุมชนทั้งสิ้น 3,756 โครงการ รองลงมาคือภาคเหนือจัดตั้ง 2,606 โครงการ ภาคกลางจำนวน 953 โครงการ และภาคใต้ 741 โครงการ

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยด้านการจัดการในรูปแบบ NPG ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชนในภาคตะวันออก และ
- 2) เพื่อค้นหาตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการจัดการป่าชุมชนบนพื้นฐานของ NPG ในภาคตะวันออก

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

สำหรับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย: 1) แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ 2) แนวคิดภาวะผู้นำสาธารณะ และ 3) แนวคิดทุนทางสังคม ดังจะได้อธิบายพอสังเขปตามลำดับ

แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ (new public governance – NPG) เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 นี้เอง แนวคิดนี้มองว่าการจัดการสาธารณะแบบเดิมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินนโยบายและให้บริการสาธารณะ โดยประชาชนเป็นผู้รับบริการนั้น ไม่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันที่ประกอบด้วยความซับซ้อนของพหุรัฐ (plural state) อันหมายถึงรัฐที่ประกอบด้วยผู้กระทำกรหลายฝ่ายที่พึ่งพิงต่อกัน (Osborne, 2010: 7 – 11) ซึ่งเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือแบบพหุภาคีในการดำเนินนโยบายและให้บริการสาธารณะร่วมกัน (Bovaird & Löffler, 2005: 6) หรือที่ Victor Pestoff (2010) เรียกว่า ‘การผลิตร่วมกัน’ (co-production) อันก่อให้เกิดผลดี คือ 1) ทำให้สังคมเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จากการที่พลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงในการให้บริการสาธารณะ และ 2) ก่อให้เกิดนวัตกรรมเนื่องจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตได้สูง รวมทั้งเครือข่ายของพหุภาคียังเป็นช่องทางในการแพร่กระจายนวัตกรรมอย่างรวดเร็วและกว้างขวางอีกด้วย (Pestoff & Brandsen, 2010: 227–233)

สำหรับกลไกที่ยึดโยงภาคีต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การจัดการแบบ NPG มีความเป็นไปได้ ประกอบด้วย 1) ความไว้วางใจต่อกัน (trust) 2) บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม 3) สารเสวนาและการสื่อสารแบบเข้มข้น ที่ดำเนินการอย่างเปิดเผยและสม่ำเสมอ 4) ภาวะผู้นำแบบกระจายแต่มีบูรณาการ (fragmented, but integrated leadership) กล่าวคือ การยอมรับภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ ซึ่งกระจัดกระจายไปตามภาคีต่างๆ ประสานงานโดยผ่านการประชุมและสารเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อเชื่อมโยงผู้นำแต่ละภาคีให้ทำงานร่วมกันอย่างมีบูรณาการ และ 5) มีระบบการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ

แนวคิดต่อมา คือ “ภาวะผู้นำสาธารณะ” (public leadership approach) เสนอโดย Mike Broussine (2005) เขามองว่าภาวะผู้นำดังกล่าวนี้สอดคล้องกับการจัดการสาธารณะแบบ NPG ต่อมาได้มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่เสนอแนวคิดภาวะผู้นำที่มีความหมายทำนองเดียวกัน อาทิ “ภาวะผู้นำเชิงบูรณาการที่มีวิสัยทัศน์” (integrative visionary leadership อ้างจาก Crosby, Bryson & Stone, 2010) และ “ภาวะผู้นำแบบเป็นทีม” (team leadership อ้างจาก Achua & Lussier, 2013; Dyer, W. G., Dyer, J. H. & Dyer, W. G., 2013)

Mike Broussine มองว่า สังคมปัจจุบันประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่พึ่งพิงต่อกันอย่างกว้างขวางและซับซ้อน รวมทั้งยังเกิดปัญหารุนแรงและถี่กว่าเดิมอย่างมาก ปัญหาเหล่านั้นมีลักษณะข้ามพรมแดนขององค์กร อันทำให้เกิดความจำเป็นที่หลายๆ องค์กรจะต้องหันหน้ามาร่วมมือกัน (ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม) ในรูปของภาคีเครือข่าย ภายใต้บริบทดังกล่าว ผู้นำเพียงองค์การเดียวไม่อาจรับมือได้ อันทำให้จำเป็นต้องมีการนำเชิงกลุ่ม เพื่อทำให้ภาคีที่มีความคิดและผลประโยชน์แตกต่างกันสามารถร่วมมือกันได้

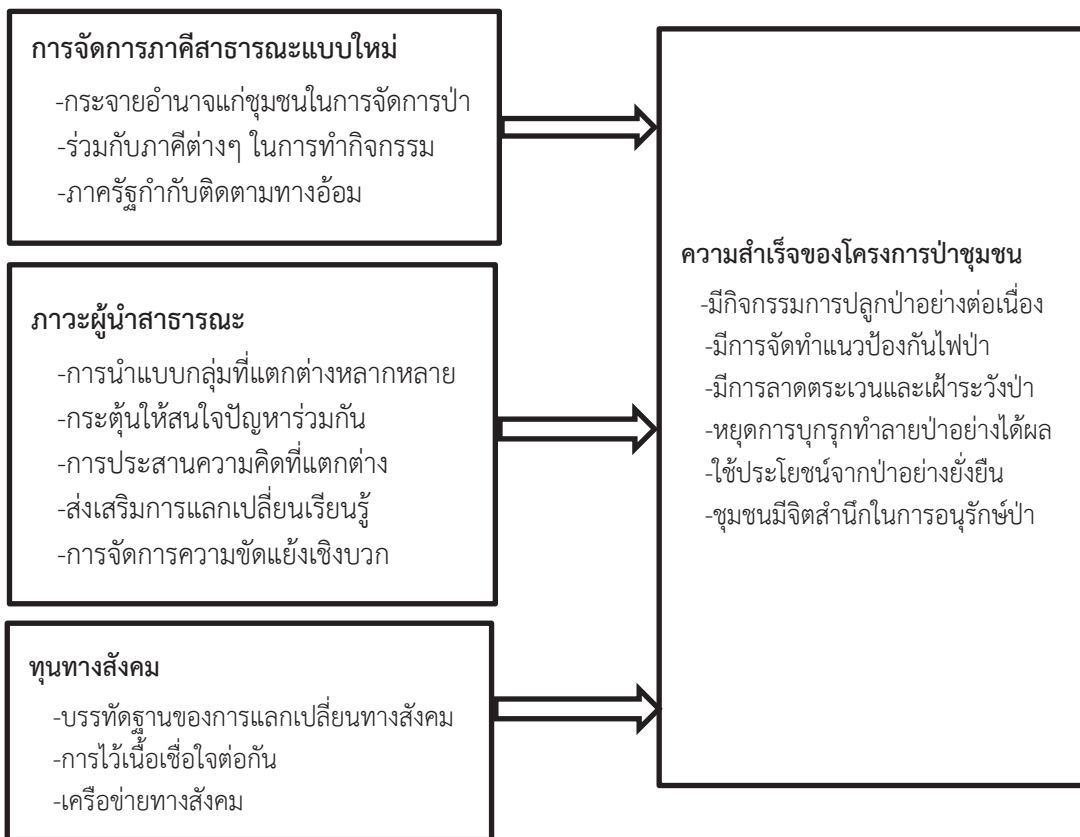
ลักษณะสำคัญของผู้นำสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำมิได้จำกัดเฉพาะผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเท่านั้น แต่อาจเป็นพนักงานอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้นำของทีมงานก็ได้ ประการต่อมา ผู้นำของภาคีเครือข่ายประกอบด้วยหลายคนที่มาจากภาคีต่างๆ โดยผู้นำแต่ละคนจะต้องตระหนักถึงจุดอ่อนจุดแข็งของตนเอง รวมทั้งจะต้องทำความเข้าใจและยอมรับในจุดแข็งของผู้อื่น ภาวะผู้นำสาธารณะเป็นการนำเชิงกลุ่ม กล่าวคือ ผู้นำประกอบด้วยหลายคนจากหลายภาคี มีความสามารถแตกต่างกัน ทำงานเข้ากันได้ด้วยดี ให้การยอมรับกัน และส่งเสริมการนำของกันและกัน บทบาทของภาวะผู้นำสาธารณะจึงเน้นไปที่การประสานความร่วมมือ (collaboration) และการจูงใจให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ (Broussine, 2005: 183)

แนวคิดสุดท้าย ‘ทุนทางสังคม’ (social capital) นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายทุนทางสังคมที่แตกต่างกันไม่มากนักน้อย แต่สามารถสรุปภาพรวมได้ดังนี้ 1) ทุนทางสังคมประกอบด้วย บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน ความไว้วางใจ และเครือข่ายทางสังคม 2) ทุนทางสังคมเป็นทรัพยากรที่สามารถครอบครองและนำไปใช้ประโยชน์เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ 3) ทุนทางสังคมเกิดขึ้นได้ทั้งระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน และระดับชาติ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ 4) ทุนทางสังคมมีความหมายเฉพาะความสัมพันธ์ทางสังคมเท่านั้น ความหมายจะไม่ครอบคลุมไปถึงความสามารถทางเทคนิคของผู้นำ สิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชน ภูมิปัญญาชาวบ้าน หรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

Robert D. Putnam (2002: 6) มองว่า “เครือข่ายทางสังคม” เป็นแกนกลางของทุนทางสังคม ซึ่งภายในเครือข่ายทางสังคม จะบรรจุ “ความไว้วางใจ” และ “บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนทางสังคม” เป็นส่วนหนึ่งของตัวมันเองอยู่แล้ว กล่าวคือ เครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็ง จะถักทอ/ยึดโยงกันด้วยสายใยแห่งความไว้วางใจ ส่วนบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนกับความไว้วางใจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและในทางปฏิบัติไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยทั้งความไว้วางใจและบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนต่างทำหน้าที่เป็นกาวเชื่อมเครือข่ายทางสังคมเข้าไว้ด้วยกัน จึงกล่าวได้ว่า หากขาดความไว้วางใจและไร้ซึ่งบรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยนแล้ว สังคมนั้นมีอาจสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งได้

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้สามารถกำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาได้ตามแผนภาพข้างล่างนี้



วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณผสมกับเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเชิงปริมาณใช้ในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 คือ “เพื่อศึกษาถึงปัจจัยด้านการจัดการแบบ NPG ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการป่าชุมชนในภาคตะวันออก” ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้ศึกษาโครงการป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จจำนวน 5 แห่ง เพื่อต้องการทราบถึงเงื่อนไขของความสำเร็จในรายละเอียดภายใต้บริบทอันเฉพาะเจาะจงของโครงการป่าชุมชนแต่ละแห่ง รวมทั้งต้องการสร้าง “ตัวแบบที่เหมาะสม” สำหรับการจัดการป่าชุมชนบนพื้นฐานของ NPG (วัตถุประสงค์ข้อที่ 2) ตามลำดับ

สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ ได้สุ่มตัวอย่างจังหวัดภาคตะวันออก จากทั้งหมด 8 จังหวัด สุ่มมา 5 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ตราด จันทบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา (3 จังหวัดที่ไม่ได้ตกเป็นตัวอย่าง คือ สระแก้ว ปราจีนบุรี และนครนายก) โดย 5 จังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่างนั้น มีโครงการป่าชุมชนทั้งสิ้น 298

โครงการ ผู้วิจัยได้คำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร YAMANE กำหนดให้ระดับความเชื่อมั่น = 95% และค่าความคลาดเคลื่อน = 5% จะได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 170 โครงการ

นำกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมากระจายไปยังจังหวัดต่างๆ ตามสัดส่วน ซึ่งจะได้ป่าชุมชนในชลบุรี 18 โครงการ ระยอง 49 โครงการ จันทบุรี 53 โครงการ ตราด 27 โครงการ และฉะเชิงเทรา 23 โครงการ จากนั้นได้มอบหมายให้ผู้ช่วยวิจัยจำนวน 4 คน ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลตามแบบสอบถามที่มีโครงสร้าง³

ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้คัดเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจงเพื่อมุ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการศึกษา และตอบสนองต่อการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีเป็นสำคัญ (Flyvbjerg, 2001: Ch.6) กล่าวคือ เน้นคัดเลือกโครงการป่าชุมชนที่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด (เช่น คณะกรรมการป่าชุมชนมีการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีความสามารถในการรักษาป่าและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน ชาวบ้านให้การยอมรับและมีส่วนร่วมในโครงการป่าชุมชน รวมทั้งมีระบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนของพวกตน เป็นต้น) รวมกรณีศึกษาสำหรับกรณีวิจัยเชิงคุณภาพทั้งสิ้น 5 โครงการ ได้แก่ 1) บ้านตะเกราทอง ระยอง 2) บ้านละลอก ระยอง 3) บ้านไพรเอน ระยอง 4) บ้านร่มโพธิ์ทอง ฉะเชิงเทรา และ 5) บ้านกระบกคู่ ฉะเชิงเทรา

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยอีกจำนวน 2 คน ได้ลงพื้นที่ทั้ง 5 ชุมชน ะละ 3 ครั้ง ๆ ละ 2 วัน รวมทั้งสิ้น 15 ครั้ง จำนวน 30 วัน ซึ่งนอกจากใช้วิธีการสังเกตการณ์แล้ว ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 3 กลุ่ม คือ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่รับผิดชอบป่าชุมชนในจังหวัดระยองและฉะเชิงเทรา จังหวัดละ 2 คน 2) ผู้นำโครงการป่าชุมชน โครงการละ 2-3 คน (รวมประมาณ 13 คน) และ 3) ภาคอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ เครือข่ายป่าชุมชนในภาคตะวันออก เครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดระยอง พระสงฆ์ ครู และชาวบ้านในชุมชน เป็นต้น

วิเคราะห์ความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน

สำหรับการศึกษาความสำเร็จของโครงการป่าชุมชน เป็นการศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งวัดระดับประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชนด้วยคำถามจำนวน 8 ข้อ⁴ ใช้การวัดแบบจัดอันดับ (rating scale) ประกอบด้วยคำตอบ 5 ทางเลือก (คะแนนตั้งแต่ 1 – 5 ตามลำดับ) ซึ่งผลปรากฏในตารางข้างล่างนี้

³ ในขั้นตอนของการทำแบบสอบถามนั้น ได้มีการตรวจสอบด้าน Content Validity โดยให้นักวิชาการ 2 ท่าน และเจ้าหน้าที่ป่าไม้ 1 ท่าน เป็นผู้ตรวจทาน นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบค่า Reliability โดยใช้วิธีการสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha) ซึ่งปรากฏผลดังนี้ 1) การจัดการภาคีสาธารณะ ค่าแอลฟา = .9224 2) ภาวะผู้นำสาธารณะ ค่าแอลฟา = .9629 3) ทูทางสังคม ค่าแอลฟา = .8748 และ 4) ประสิทธิภาพของโครงการป่าชุมชน ค่าแอลฟา = .9294

⁴ คำถามทั้ง 8 ข้อ มีประเด็นดังนี้ 1) การทำกิจกรรมปลูกป่าอย่างต่อเนื่อง 2) การจัดแนวป้องกันไฟป่า 3) การออกลาดตระเวนเพื่อสำรวจพื้นที่ป่า 4) มอบหมายให้ชาวบ้านช่วยเฝ้าระวังการบุกรุกป่าและล่าสัตว์ 5) ความสามารถหยุดยั้งการบุกรุกเพื่อทำลายป่าอย่างได้ผล 6) การปลูกป่าได้ครอบคลุม/เต็มพื้นที่ 7) การใช้ประโยชน์จากป่าของชาวบ้านโดยไม่ทำลายป่า และ 8) การเสริมสร้างจิตสำนึกแก่ชาวบ้านในการอนุรักษ์ป่า ตามลำดับ

ตารางที่ 1: ประสิทธิภาพของโครงการประชุมชนในภาคตะวันออกที่ศึกษา

ระดับประสิทธิผล	ระดับคะแนน	โครงการประชุมชน (แห่ง)	ร้อยละ
ต่ำมาก	1.00-1.80	6	3.50
ต่ำ	1.81-2.60	11	6.50
ปานกลาง	2.61-3.40	71	41.80
สูง	3.41-4.20	59	34.70
สูงมาก	4.21-5.00	23	13.50
รวม		170	100.00

สำหรับการทดสอบสมมติฐาน ผู้วิจัยได้ใช้ “การวิเคราะห์ถดถอยพหุหลายขั้นตอน” (Hierarchical Regression Analysis) โดยนำตัวแปรต้น 3 ตัว (คือ การจัดการภาคีสาธารณะ ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม) เข้าทดสอบพร้อมๆ กัน เพื่อพิจารณาว่าตัวแปรต้นทั้ง 3 ตัวดังกล่าวนี้ มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม (ประสิทธิภาพของโครงการประชุมชน) อยู่ในระดับใด

ตารางที่ 3: ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุหลายขั้นตอน การจัดการภาคีสาธารณะ ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม กับประสิทธิภาพของโครงการประชุมชนในภาคตะวันออก

IV	ประสิทธิภาพของโครงการประชุมชนในภาคตะวันออก			
	Model 1		Model 2	
	B	β	B	β
(constant)	-.126		-.210	
การจัดการภาคีสาธารณะ	.555**	.524	.505**	.477
ภาวะผู้นำสาธารณะ	.462**	.410	.416**	.369
ทุนทางสังคม			.118	.093
R^2	0.766		0.768	
Adjusted R^2	0.764		0.764	
ΔR^2	-		0.002	
F-test (P-value)	0.000		0.000	

* = t-test p-value < 0.05

** = t-test p-value < 0.01

จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าโมเดลที่ 1 ประกอบด้วยตัวแปรต้น 2 ตัว (การจัดการภาคีสาธารณะ และภาวะผู้นำสาธารณะ) ส่วนโมเดลที่ 2 ประกอบด้วยตัวแปรต้น 3 ตัว (การจัดการภาคีสาธารณะ ภาวะผู้นำสาธารณะ และทุนทางสังคม) ผลการวิเคราะห์พบว่า ทั้ง 2 โมเดลต่างมี

ความสามารถในการอธิบายความผันแปรของตัวแปรตาม (ประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชน) ได้เท่ากัน (คือ Adjusted R^2 ของทั้ง 2 โมเดลมีค่าเท่ากัน คือ = 0.764) โดยที่การอธิบายของโมเดลที่ 1 กับโมเดลที่ 2 ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (R^2 change = 0.002) ประกอบกับตัวแปร ‘ทุนทางสังคม’ ไม่มีผลต่อความผันแปรของตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (β = 0.093) ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าโมเดลที่ 1 สามารถอธิบายความผันแปรในประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชนได้ดีกว่า และเมื่อพิจารณาโมเดลที่ 1 ในรายละเอียด พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อประสิทธิผลของโครงการป่าชุมชนมากที่สุด คือ การจัดการสาธารณะ (β = 0.524) และตัวแปรต้นที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามรองลงมา คือ ภาวะผู้นำสาธารณะ (β = 0.410) ตามลำดับ

โมเดลที่เหมาะสมในการจัดการป่าชุมชนบนพื้นฐานของ NPG

การวิจัยสนามป่าชุมชนภาคตะวันออกจำนวน 5 โครงการ คือ บ้านตะเกราทอง บ้านละโวก บ้านไทรเอน บ้านร่มโพธิ์ทอง และบ้านกระบกคู่ พบว่าป่าชุมชนทั้ง 5 แห่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีเนื้อที่แตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ ป่าชุมชนบ้านตะเกราทองและไทรเอนมีเนื้อที่มากที่สุด (แห่งละ 2,500 ไร่) รองลงมาคือป่าชุมชนบ้านร่มโพธิ์ทองมีขนาด 1,500 ไร่ ป่าชุมชนบ้านกระบกคู่มีขนาด 510 ไร่ และป่าชุมชนบ้านละโวกมีขนาดเล็กที่สุด คือ 45 ไร่ ชุมชนบ้านตะเกราทอง บ้านละโวก และบ้านไทรเอนส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวนยางและสวนผลไม้ ส่วนบ้านร่มโพธิ์ทองส่วนใหญ่ปลูกพืชไร่ประเภทมันสำปะหลัง ข้าวโพด และอ้อย และบ้านกระบกคู่ทำสวนยาง ปลูกพืชไร่ และไม้โตเร็ว (ยูคาลิปตัส)

ป่าชุมชนทั้ง 5 แห่ง จัดตั้งในช่วงทศวรรษ 2540 โดยก่อตั้งขึ้นภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างแบบเดียวกัน กล่าวคือ 1) ก่อนมีการจัดตั้งป่าชุมชนนั้น พื้นที่ป่าถูกบุกรุกในยุคการพัฒนา (2500-2530) จนกลายเป็นป่าเสื่อมโทรม และส่งผลกระทบต่อชาวบ้าน คือ ในฤดูร้อนอากาศจะร้อนมากและยาวนานกว่าปกติ จนทำให้ต้นผลไม้ขาดน้ำและเหี่ยวเฉา สร้างความวิตกกังวลให้แก่ชาวบ้านอย่างสูง 2) การเปลี่ยนแปลงนโยบายของกรมป่าไม้ที่หันมาส่งเสริมป่าชุมชนในช่วงปลายทศวรรษ 2530 และ 3) ผู้นำบารมีที่โดดเด่น มีวิสัยทัศน์ เสียสละ และได้รับการยอมรับอย่างสูง ซึ่งผู้นำชุมชนดังกล่าวทำหน้าที่เชื่อมโยงชาวบ้านที่กำลังวิตกกังวลต่อวิกฤติการตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อพวกเขา กับนโยบายของกรมป่าไม้ที่สนับสนุนสิทธิชุมชนในการจัดการป่า อันนำไปสู่การจัดตั้งป่าชุมชน พร้อม ๆ กับดำเนินการฟื้นฟูป่ากันอย่างจริงจัง

ชุมชนที่ศึกษาทั้ง 5 แห่ง นั้น สภาพโดยทั่วไปยังคงทำเกษตรกรรม ซึ่งมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ โดยภาพรวมสถานะทางเศรษฐกิจของชาวบ้านขึ้นอยู่กับจำนวนที่ดินทำกิน โดยผู้ที่มีที่ดินขนาดเล็กจะมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จึงต้องทำงานรับจ้างเป็นอาชีพเสริม กรณีของบ้านตะเกราทอง ละโวก ร่มโพธิ์ทอง และกระบกคู่ นั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่มีสถานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ไม่ค่อยมีคนยากจน ส่วนบ้านไทรเอนมีชาวบ้านที่ยากจนอยู่ประมาณ 10-15 ครอบครัว

โครงการป่าชุมชนทั้ง 5 แห่ง ต่างประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ชาวบ้านสามารถป้องกันการตัดไม้และการบุกรุกพื้นที่ป่าได้สำเร็จจนไม่ปรากฏให้เห็นอีก นอกจากนี้ยังสามารถฟื้นฟูป่าให้

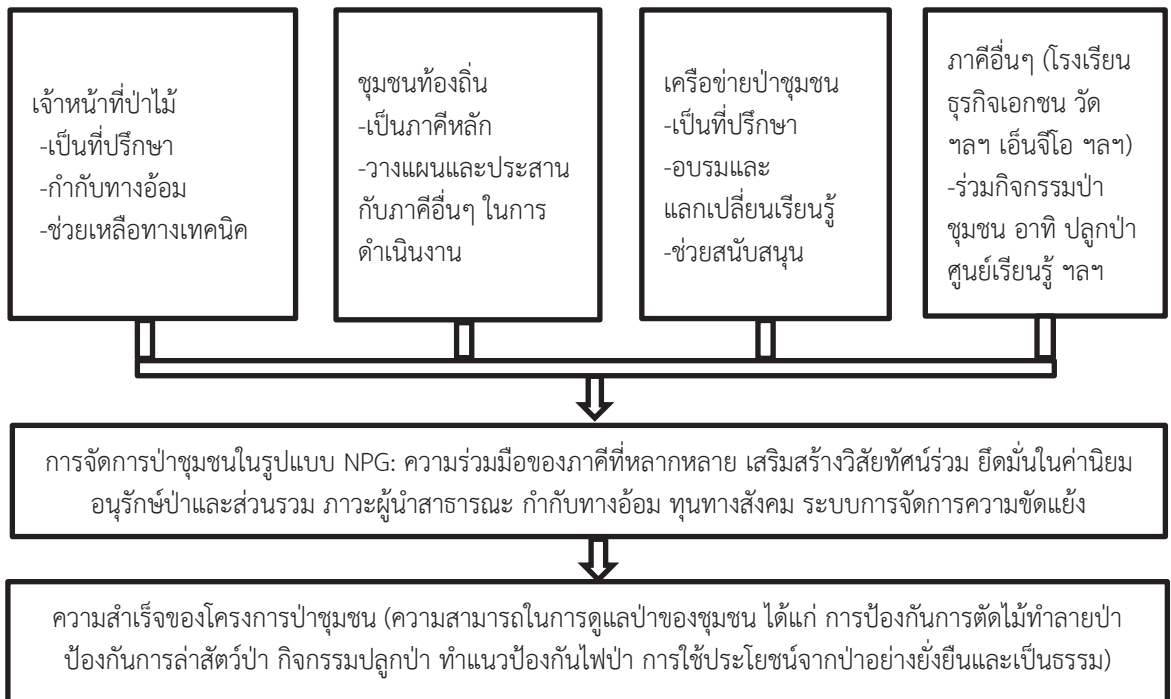
กลับมามีความอุดมสมบูรณ์ได้อย่างน่าภาคภูมิใจ ป่าชุมชนที่ศึกษา 3 แห่ง ปัจจุบันนี้กำลังจัดตั้ง “ศูนย์การเรียนรู้ป่าชุมชน” ได้แก่ 1) บ้านตะเกราทอง กำลังจัดตั้ง “ศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของป่าชุมชน” เพื่อให้นักเรียนและผู้สนใจได้เข้าไปศึกษารธรรมชาติ 2) บ้านละลอก กำลังจัดตั้ง “ศูนย์การเรียนรู้เกี่ยวกับสมุนไพร” โดยมีสมุนไพรถึง 200 ชนิด ที่มีการจัดทำป้ายชื่อติดไว้ที่โคนต้น พร้อมกับเขียนบรรยายถึงสรรพคุณทางยาของสมุนไพรแต่ละประเภท อันมีประโยชน์ต่อการรักษาเรียนรู้ และ 3) บ้านไทรเอนเตรียมจัดตั้ง “ศูนย์เรียนรู้เกี่ยวกับป่าชุมชน” เพื่อเป็นแหล่งศึกษาเกี่ยวกับระบบนิเวศของป่าชุมชน

ป่าชุมชนทั้ง 5 แห่ง มีการจัดการในรูปของภาคีเครือข่าย โดยมีภาคีที่สำคัญดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีบทบาทในการส่งเสริมให้ชาวบ้านจัดตั้งป่าชุมชน ให้คำปรึกษา จัดอบรม สนับสนุนงบประมาณ และสนับสนุนการจัดทำแนวป้องกันไฟป่า นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังร่วมปลูกป่าและร่วมเดินลาดตระเวนเพื่อตรวจป่าชุมชนเป็นครั้งคราว 2) ชาวบ้านในชุมชน พบว่าพวกเขาต่างตระหนักถึงวิกฤติการตัดไม้ทำลายป่าที่ส่งผลกระทบต่อภัยแล้ง ดังนั้นชาวบ้านจึงยินดีเข้าร่วมปลูกป่า และช่วยเป็นหูเป็นตาเพื่อป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า 3) โรงเรียนบทบาทในการร่วมปลูกป่า ช่วยเฝ้าระวังการตัดไม้ทำลายป่า และใช้ป่าชุมชนเป็นฐานการเรียนรู้ 4) วัด พบว่าบางแห่งได้เข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น ทั้งร่วมปลูกป่า ป้องกันแนวไฟป่า และเฝ้าระวังมิให้มีการตัดไม้/ล่าสัตว์ และ 5) ป่าชุมชนจากหมู่บ้านอื่น เนื่องจากการจัดตั้ง “เครือข่ายป่าชุมชน” ในระดับภาคและระดับอำเภอ เครือข่ายเหล่านี้ต่างร่วมปลูกป่า ร่วมจัดเสวนาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รวมทั้งให้คำปรึกษาในกรณีที่สมาชิกมีการพิพาทกับนายทุนที่เข้าไปลักลอบตัดไม้ในป่าชุมชน 6) ธุรกิจเอกชน พบว่า บริษัทเอกชนขนาดใหญ่หลายแห่งมีการจัดทำ “CSR” โดยนำพนักงานไปร่วมปลูกป่า บริจาคเงิน อาหาร และน้ำดื่มเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของป่าชุมชน และการจัดประกวดป่าชุมชน เป็นต้น

ชาวบ้านทั้ง 5 แห่งที่ศึกษาต่างเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนต่ำ เนื่องจากส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวนและมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี ชาวบ้านส่วนใหญ่มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่าและช่วยทำหน้าที่เฝ้าระวังมิให้มีการบุกรุกป่า/ล่าสัตว์ เว้นแต่บ้านไทรเอนซึ่งมีคนจนประมาณ 10-15 ครอบครัว ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปเก็บผลผลิตจากป่าเพื่อนำมาเป็นอาหาร และรายได้ ฯลฯ แต่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อป่าแต่ประการใด

จากข้อมูลภาคสนามที่ได้รับ สามารถนำมาสังเคราะห์เป็นโมเดลที่เหมาะสมสำหรับการจัดการป่าชุมชนตามรูปแบบ NPG ดังปรากฏในแผนภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 2: ตัวแบบที่เหมาะสม ในการจัดการป่าชุมชนในรูปแบบ NPG กรณีภาคตะวันออก



คุณูปการของแนวคิด NPG ต่อการจัดการป่าชุมชน

ผลการศึกษาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการจัดการภาครัฐจากการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม (traditional public administration –TPA) ไปเป็นการจัดการแบบ NPG (Osborne 2010: 1–12) กล่าวคือ การจัดการภาครัฐแบบ TPA กำเนิดในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และครอบงำการบริหารจัดการภาครัฐมาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี แนวคิดนี้มองว่า งานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อย ๆ จัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เน้นทำงานโดยยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด แยกการบริหารออกจากการเมือง และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร จนถึงทศวรรษ 1960-1970 แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ จนทำให้แนวคิด TPA เสื่อมถอยลงตามลำดับ กระนั้นก็ตามแนวคิดนี้มิได้ดับสลายลงทั้งหมด เพียงแต่ขาดความชอบธรรม ถูกลดบทบาทลง และมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด รวมทั้งเกิดแนวคิดใหม่ขึ้นมาเสริม

ส่วนแนวคิด NPG เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 และหลังจากนั้นได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันนี้ แม้มิได้มีฐานะเป็นแนวคิดที่ครอบงำ แต่เป็นแนวคิดที่ทำทลายและเข้าไปเสริมจุดอ่อนของระบอบ TPA ได้อย่างมาก จนกระทั่งได้รับความสนใจและขยายตัวเพิ่มขึ้น แนวคิด NPG เกิดขึ้นภายใต้

บริบทที่ภาคประชาชนได้ร่วมดำเนินงานสาธารณะในรูปแบบภาคีอันหลากหลาย เช่น ชุมชนร่วมกับหน่วยงานปกครองในการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมจัดการศึกษา รักษาความปลอดภัยในชุมชน ศูนย์เลี้ยงเด็ก บ้านพักผู้สูงอายุ ป่าชุมชน และจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ แม้ว่า NPG มีอาจแทนที่ TPA ได้ทั้งหมด และพบว่า TPA ยังคงเป็นรูปแบบหลักในหลาย ๆ พื้นที่ แต่การจัดการแบบ NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (Osborne, 2010; Peters, 2010; Bovaird and Löffler, 2005; Cheema, 2005)

เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ NPG ขยายตัวในห้วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา มีดังนี้ ประการแรก ปัญหาสังคมในปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ (Cheema, 2005: 21) อันทำให้ภาคประชาสังคมต้องเข้าร่วมแก้ไขปัญหานี้ในรูปของการประสานงานระหว่างภาคีต่าง ๆ สอง กระแสการวิพากษ์ต่อระบบราชการแบบ TPA ที่ทำงานล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ไม่เกิดนวัตกรรม และปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมไม่ได้ อันก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพ (Pestoff and Brandsen, 2010) และเปิดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ประการสุดท้าย การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา พวกเขาต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Cheema, 2005: 19) โดยเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาต่าง ๆ

สำหรับองค์ประกอบของ NPG มีดังนี้: 1) การกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นและภาคประชาสังคม 2) การก่อรูปแนวคิดที่มองว่ารัฐไม่จำเป็นต้องผูกขาดงานสาธารณะอีกต่อไป เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมได้ร่วมดำเนินการ กระนั้นก็ตามภาครัฐมีอาจผลึกความรับผิดชอบไปให้แก่ภาคประชาสังคมได้ ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะยังคงเป็นของรัฐอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้า/บริการโดยตรง (steer, not row) 3) การจัดตั้งองค์การในรูปภาคีเครือข่ายที่ประกอบด้วยภาครัฐ ธุรกิจ ชุมชน เอ็นจีโอ สถาบันวิชาการ และองค์กรระหว่างประเทศ (Kennett, 2010) โดยมีโครงสร้างแบนราบ (flat) ไม่มีสายการบังคับบัญชา และไม่เป็นทางการ

ปัจจัยที่ยึดโยงภาคีต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดการแบบ NPG สามารถดำเนินการได้มีดังนี้: 1) การยึดมั่นในค่านิยมร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสียสละเพื่อส่วนรวม ความเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบ และการอนุรักษ์ธรรมชาติ 2) การสื่อสารอย่างเข้มข้นและสารเสวนา อาทิ การพบปะ/พูดคุย และประชุมร่วมกันบ่อยๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและขับเคลื่อนกิจกรรมไปด้วยกัน 3) ภาวะการนำเชิงกลุ่ม อันประกอบด้วยผู้นำหลายคนจากหลายภาคี ซึ่งการประสานงานที่ดีจะส่งผลให้พวกเขาทำงานเข้าหากันและหนุนเสริมกันอย่างมีบูรณาการ 4) การจัดการความขัดแย้งเชิงบวก เนื่องจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีอาจเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย ดังนั้นการสร้างกลไกในการจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น

สำหรับประเด็นที่ควรนำมาอภิปรายเพิ่มเติม ได้แก่ “ทุนทางสังคม” ซึ่งผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่า “ทุนทางสังคมไม่มีผลต่อความสำเร็จของป่าชุมชน” ต่อประเด็นดังกล่าวนี้ สามารถอธิบายได้ดังนี้ 1) คงปฏิเสธไม่ได้ว่า “ทุนทางสังคม” ซึ่งแสดงออกในรูปของความไว้วางใจที่ชาวบ้านมีต่อกัน จะก่อให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน” ข้อโต้แย้งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ ชุมชนอาจไม่นำความร่วมมือไปใช้ในกิจกรรมป่าชุมชนก็ได้ หากสมาชิกขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ป่า ดังนั้นจึงอาจเป็นไปได้ว่า

“ชุมชนมีทุนทางสังคมสูงแต่ป่าชุมชนล้มเหลว” 2) เป็นไปได้ที่โครงการป่าชุมชนจะส่งผลให้ทุนทางสังคมต่ำลง (กรณีของบ้านไทรเอน) เมื่อผู้นำต้องการอนุรักษ์ป่า แต่ชาวบ้านบางครอบครัวต้องการตัดไม้ อันนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง 3) ข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ “กิจกรรมป่าชุมชนจะสำเร็จได้เมื่อชาวบ้านร่วมมือกันอย่างจริงจัง” และ 4) (จากข้อ 1-3 นำไปสู่ข้อสรุปที่ไม่เกินเลยได้ว่า) แท้จริงแล้วทุนทางสังคมเป็น “ปัจจัยที่จำเป็นแต่ไม่เพียงพอ” (necessary but not sufficient) ต่อความสำเร็จของป่าชุมชน ปัจจัยอื่นที่จะต้องเข้ามาช่วยอธิบายได้แก่ การยึดมั่นในค่านิยมของการอนุรักษ์ป่า การสนับสนุนจากภาคีเครือข่าย และภาวะผู้นำสาธารณะ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของการจัดการป่าในประเทศไทย จะพบว่าการจัดการป่าของภาครัฐเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีการจัดตั้งกรมป่าไม้ในปี 2439 (Chaiyan, 1996) การจัดการป่าในขณะนั้นอยู่ภายใต้กระบวนทัศน์แบบ TPA ที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แบ่งงานเป็นแผนก และเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยรัฐมองว่าการจัดการป่าจะต้องใช้ความรู้แบบวิทยาศาสตร์อย่างเข้มงวด ซึ่งพบว่ามีแต่เจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะจัดการป่าไม้ ส่วนชาวบ้านไม่สามารถจัดการป่าได้เพราะไม่มีความรู้เกี่ยวกับป่าที่เป็นวิทยาศาสตร์ ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ยังไม่ไว้วางใจชาวบ้านที่ชอบบุกรุกป่า ในขณะที่กลับส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจของเหล่านายทุน เพราะเชื่อว่าจะสามารถขยายพื้นที่ป่าออกไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังสามารถเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจได้สูงอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การพัฒนานโยบายป่าไม้ในช่วงกว่าร้อยปีที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า การจัดการป่าภายใต้กระบวนทัศน์ TPA และความรู้เกี่ยวกับป่าไม้ที่คับแคบไม่สามารถดูแลรักษาป่าได้และก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นอย่างกว้างขวาง จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่ในทศวรรษ 2540 โดยการยอมรับสิทธิชุมชนยอมรับภูมิปัญญาชาวบ้าน และกระจายอำนาจให้ชุมชนดำเนินการดูแลรักษาป่าในรูปของเครือข่าย จนสามารถคาดการณ์ได้ว่าในทศวรรษหน้าจะมีการจัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มเป็นกว่าหมื่นโครงการ ครอบคลุมพื้นที่ป่าทั้งหมดกว่า 4 ล้านไร่ อันเป็นการเพิ่มความเขียวให้กลับคืนมาสู่ประเทศไทยได้จำนวนไม่น้อย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป สังคมไทยจำเป็นต้องหันมาสนับสนุนการจัดการป่าชุมชนแบบ NPG อย่างจริงจัง เนื่องจากปัญหาสาธารณะในปัจจุบันมีความซับซ้อนเกินกว่าภาครัฐจะสามารถจัดการให้คล่องได้ตามลำพัง โดยภาคีหลักในการจัดการป่าชุมชน คือ “ชุมชน” ส่วนภาคีสันับสนุนประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ป่าไม้ โรงเรียน วัด เอนจิโอ ภาคธุรกิจ ฯลฯ ภาคีเครือข่ายดังกล่าวร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมปลูกป่า ตัดเถาวัลย์ ทำแนวป้องกันไฟป่า เดินลาดตระเวนตรวจป่า ช่วยกันเป็นหูเป็นตา/ป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า และออกกฎระเบียบชุมชนเพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าร่วมกันอย่างยั่งยืน ฯลฯ

ข้อเสนอแนะในการจัดการป่าชุมชนมีดังนี้ ประการแรก การพัฒนาภาวะการนำเชิงกลุ่มที่สามารถจูงใจแก่สมาชิกให้หันมาตระหนักถึงความสำคัญและเข้าร่วมในกิจกรรมป่าชุมชนอย่างจริงจัง ผู้นำสาธารณะจะต้องมีความสามารถในการประสานความคิดและผลประโยชน์ที่แตกต่างให้หันมาร่วมมือกัน (Broussine, 2005)

มีความอดกลั้นและเปิดใจกว้างต่อความคิดที่แตกต่าง ยอมรับบทบาทของผู้นำจากภาคีอื่น ๆ สนับสนุนให้เกิดผู้นำหลายคนทำงานเข้ากันได้ อันจะนำพาเครือข่ายทั้งองค์การไปสู่เป้าหมายร่วมกัน

ประการที่สอง เสริมสร้างกลไกการยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่างๆ ด้วยความไว้วางใจ และยึดมั่นในคุณค่าของการอนุรักษ์ธรรมชาติ การเสียสละเพื่อส่วนรวม และเคารพสิทธิชุมชน นอกจากนี้ยังใช้เครื่องมือแบบนุ่ม (soft instruments) อันหมายถึง “การปรึกษาหารือร่วม” ซึ่งจะต้องจัดบ่อย ๆ เพื่อให้เกิดการประสาน/เชื่อมโยงระหว่างนโยบายของแต่ละภาคีให้หลอมรวมเข้าด้วยกันเป็นเนื้อเดียว

ประการที่สาม บทบาทของกรมป่าไม้ซึ่งไม่ควรเข้าไปควบคุมกิจกรรมของป่าชุมชนโดยตรง เพื่อให้ชุมชนมีอิสระในการจัดทำป่าของพวกเขาเอง โดยเจ้าหน้าที่ใช้วิธีการกำกับติดตามทางอ้อม ผ่านการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน ซึ่งก็คือ ให้ความสำคัญกับการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของการจัดทำโครงการป่าชุมชน โดยสร้างเกณฑ์ประเมินที่เป็น KPI แบบง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน อันเป็นข้อกำหนดขั้นต่ำที่ชาวบ้านเข้าใจได้ ให้การยอมรับ และสามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้

ประการสุดท้าย การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชนควรใช้ “ระบบแบบละมุน” (soft system) โดยมีฐานคิดว่า ปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันมีความซับซ้อนและสามารถวิเคราะห์ได้หลายแบบ โดยการวิเคราะห์แต่ละแบบย่อมมีคุณค่าในตัวเอง ระบบแบบละมุนมีท่าทีปฏิเสธการนำแบบจำลองสำเร็จรูปมาใช้ในลักษณะทั่วไป และไม่ยอมรับให้ผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยปัญหาเพียงฝ่ายเดียว ในทางตรงข้ามระบบดังกล่าวเปิดกว้างให้ชาวบ้านที่ใกล้ชิดกับปัญหาได้มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาด้วยเนื่องจากทุกคน (ทั้งเจ้าของปัญหาและผู้แก้ปัญหา) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และสามารถก่อให้เกิดปัญหาใหม่ได้เสมอ ดังนั้นวิธีนี้จึงมีความเป็นมนุษย์และเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านมีพื้นที่อยู่ในระบบด้วย ระบบแบบละมุนถือว่าไม่มีคำตอบสำเร็จรูป จะมีก็แต่กระบวนการร่วมคิดร่วมทำและปรับตัวเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ (Wankaew et al., 2007: 9-10) ระบบดังกล่าวนี้จะสามารถเชื่อมโยงเทคโนโลยีให้ทำงานร่วมกับชาวบ้านได้อย่างประสานสอดคล้อง เพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกันได้อย่างแท้จริง

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ในกรณีของป่าชุมชนภาคตะวันออก” (2558) ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.พิชัย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต และอาจารย์เชษฐา พวงหัตถ์ ที่ให้ยืมหนังสือและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง รศ.ดร.จุฑาเดือน พันธมนาวิน ดร.รติพร ถึงฝั่ง และผศ.ดร.สุจิตรา สามัคคีธรรม ที่ให้คำแนะนำในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งผู้นำป่าชุมชนที่ให้ความรู้ อันมีค่ายิ่งแก่ผู้วิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลุงสมศักดิ์ เครือวัลย์ ลุงอารมณ สุนทรประเสริฐ ลุงขจร ใจรักษ์ ลุงฉลอง ทองภาพ ป่าอารีย์ กลัดสุวรรณ ลุงสมบัติ กาลบรรจง และนายธวัช เกียรติเสรี

เอกสารอ้างอิง

- Achua, C. F. & Lussier, Robert N. (2013) *Effective Leadership*, South-Western, Cengage Learning.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2005) ‘Understanding Public Management and Governance’, in Bovaird, T. & Löffler, E. (eds.) *Public Management and Governance*. London: Taylor & Francis Group.
- Broussine, M. (2005) “Public Leadership”, in Bovaird, T. & Löffler, E. (eds.) *Public Management and Governance*. London: Taylor & Francis Group.
- Cheema, G. (2005) *From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*, Paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul.
- Community Forest Management Bureau (2014) *Conclusion of Community Forestry Projects being Approved [in Thai]*. Retrieved from <http://www.forest.go.th/community_forest/index.php>
- Crosby, B., Bryson, J. & Stone, M. (2010) ‘Leading Across Frontiers: How Visionary Leaders Integrate People, Processes, and Resources’, in *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Osborne, S. (ed.), London: Routledge.
- Dyer, W. G., Dyer, J. H. & Dyer, W. G. (2013) *Team Building: Proven Strategies for Improving Team Performance*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kennett, P. (2010) “Global Perspectives on Governance” in Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- Samukkethum, S. (2010) *Conflict Management and Public Participation*, [in Thai]. Bangkok: Public Administration Program, Krirk University.
- Osborne, S. (2010) “Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?”, in S. Osborne (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.

- Pestorff, V. & Brandsen, T. (2010) “Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?”, In Osborne, S. (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- Pestorff, V. (2010) *New Public Governance, Co-production & Third Sector Social Services*, Institution of Civil Society Studies, Ersta Skondal University College, Stockholm, Sweden.
- Peters, B. (2010) “Meta-governance and Public Management”, In Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge.
- Phanthasen, A. (1996) *Development of Thai Rural Society: Hope, Way Out, and New Alternative*, [in Thai]. Bangkok: Thailand Research Fund.
- Phinkaew, P. (2004) *Survey on Social and Economic Conditions of the People living Near Community Forests: A Case Study of Baan Laeng Community Forest in Rayong Province*, [in Thai] Community Forest Management Bureau, Forestry Department, Thailand
- Putnam, R. (2002) *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Rajchagool, C. (1994) *The Rise and Fall of the Thai Absolute Monarchy*, Bangkok: White Lotus.
- Wankaew, et al., (2007) *The Sociology of Sunami: Disaster Management System*, [in Thai]. Bangkok: Office of Health Promotion Fund.