

ทิศทางการปฏิรูปประเทศ กับความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

พลเดช ปิ่นประทีป / 20 มกราคม 2561

เป็นที่รับรู้รับทราบกันโดยทั่วไปว่า ปัจจุบันการปฏิรูปประเทศไทยที่ก่อตัวมาอย่างต่อเนื่องในช่วงสิบปีกำลังอยู่ในกระแสสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลคสช. เข้ามาบริหารประเทศในสถานการณ์พิเศษ มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีกลไกคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ 1 คณะ กลไกคณะกรรมการอิสระเพื่อปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการปฏิรูปตำรวจ และกลไกคณะกรรมการปฏิรูปด้านอื่นๆอีก 11 คณะ

หากพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ อาจดูได้จากทิศทางนโยบายของชาติที่ปรากฏเป็นกระแสหลักอยู่ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งระบุไว้ในวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และกำหนดไว้เป็นยุทธศาสตร์ที่ 5 “ด้านการสร้างการเติบโตที่เป็ นมิตรกับสิ่งแวดล้อม”

สำหรับคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอง ก็มีทิศทางที่สอดคล้องกัน โดยกำหนดกรอบประเด็นการปฏิรูปไว้ 6 เรื่อง ได้แก่ 1) ทรัพยากรทางบก อันหมายถึง ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน และทรัพยากรแร่ 2) ทรัพยากรน้ำ 3) ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 4) ความหลากหลายทางชีวภาพ 5) สิ่งแวดล้อม 6) ระบบบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนแผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 12 ก็ได้กำหนดทิศทางและเป้าหมายที่สอดคล้องกันไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ว่าด้วยเรื่อง “การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยมีเป้าหมายสำคัญ 4 ประการ คือ การรักษาและฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความมั่นคงและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ และการพัฒนาขีดความสามารถในการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ

ดูไปแล้ว ลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่ในหลักนโยบายของชาติอันหลากหลายระดับและหลายรูปแบบเหล่านี้ ก็ล้วนเป็นสิ่งที่ดีงาม และน่าจะมีการถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบันมากที่สุดเท่าที่ภูมิปัญญาธรรมชาติของเรามีอยู่ในขณะนี้ เพราะมันเกิดจากกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย มีการตรวจสอบถ่วงดุลและเรียนรู้ปรับตัวหาทางออกทางเลือกร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง และเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์แห่งชาติที่จะนำพาประเทศไปในระยะ 20 ปีข้างหน้า

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงเวลานโยบายไปสู่การปฏิบัติ ก็ใช้ว่าจะราบรื่นไปเสียทุกอย่าง เพราะสังคมไทยได้ผ่านประสบการณ์ ความขัดแย้งและสมรภูมิการต่อสู้แย่งชิงฐานทรัพยากรกันมาเป็นเวลาที่ยาวนานพอสมควร ความยากจนของชาวบ้าน จำนวนไม่น้อยที่ยังต้องพึ่งพาอาศัยฐานทรัพยากร ความสำนึกในสมบัติสาธารณะที่แตกต่างระดับกันไป ความทุกข์ เจ็บปวด ขมขื่น ผิดหวัง ท้อแท้ ล้มเหลวและแรงกดดันที่เกิดขึ้นกับฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง ล้วนนำมาซึ่งอคติ ความกลัว หวาดระแวง และ ไม่ไว้วางใจระหว่างกัน การจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนจึงมีด้าน อุปสรรค

ในเรื่องนี้เช่นนี้ การบังคับสั่งการจากฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการออกกฎหมายเพิ่มเติมแต่เพียงอย่างเดียว จะไม่สามารถ แก้ปัญหาได้ หรือ ถ้าแก้ได้ก็ไม่ยั่งยืน แต่เราต้องการกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ (Interactive Learning Through Action) และการจัดการปัญหาสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Co-management) จึงเป็น ปัจจัยความสำเร็จที่ขาดไม่ได้

จากบทเรียนรู้และประสบการณ์ร่วม 20 ปีของเครือข่ายรางวัลลูกโลกสีเขียวและองค์ความรู้ ภูมิปัญญาจากผลงานศิลปินแห่งชาติ เก ตุตต์ในทศวรรษที่สอง มีข้อเสนอในเชิงหลักการและแนวทางบางประการสำหรับการเสริมสร้างความยั่งยืนของทรัพยากรและ ความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสมบัติสาธารณะ เพื่อการพิจารณา ดังนี้

### **1. ยึดเจตนารมณ์ร่วมของชาติเป็นเป้าหมายใหญ่**

ในยุคสังคมข้อมูลข่าวสารและสื่อโซเชียลที่มีอิทธิพลสูง ใครๆก็สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเนื้อหาสาระที่เป็นข้อกำหนด ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิรูปและแผนพัฒนาประเทศ รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ ได้ทั้งสิ้น

การทำความเข้าใจเจตนารมณ์ของนโยบายสาธารณะอย่างถึงแก่นและยึดกุมให้มั่น จะทำให้รู้เท่าทัน ไม่ถูกหลอกลวง หลอกหลวง ไม่หวั่นไหวโลเลไปตามกระแส รวมทั้งยังสามารถใช้เป็นเครื่องมืออ้างอิงและช่วยกันกำกับดูแลให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ ทำงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเรื่องนี้จึงควรถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่ผู้ปฏิบัติงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้อง ดำเนินการ

### **2. ใช้พลังชุมชนท้องถิ่นและสังคมเข้มแข็งเป็นแรงขับเคลื่อน**

บทเรียนการปฏิรูปประเทศที่ผ่านมาแล้ว มีทั้งส่วนที่ประสบความสำเร็จก้าวหน้าซึ่งมีไม่มาก และส่วนที่ล้มเหลว หยุดนิ่งหรือ ยิ่งล่าหลังลงไปอีกเพราะโลกหมุนเร็ว ไม่รอท่า ปัจจัยสำคัญคือพลังทางสังคมที่เข้ามาหนุนนำและหนุนเนื่อง

“พลังทางสังคม” เป็นพลังที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ ตื่นตัว เห็นความสำคัญ มีสำนึกสาธารณะและเสียสละเข้าร่วมผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เป็น “พลังทางปัญญา” และ “พลังทางศีลธรรม” เป็นพลังของพลเมืองตัวเล็กๆ ที่มุ่งทำ “หน้าที่ส่วนรวม” มากกว่าการเรียกร้อง “สิทธิประโยชน์ส่วนตน”

ยิ่งการปฏิรูปต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบอันเป็นเรื่องใหญ่ ก็ยิ่งต้องการพลังสังคมที่เข้มแข็ง นอกจากนั้นปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรและการจัดการความสมดุลในการอนุรักษ์และการพัฒนา อาจทำให้เกิดจุดความขัดแย้งอยู่ทั่วประเทศ ก็ต้องการพลังชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งเข้าร่วมการจัดการปัญหาด้วยเช่นกัน

### **3. รักษาพื้นที่ป่าที่มีอยู่ให้มั่นคง ขยายเครือข่ายป่าชุมชนอย่างหลากหลาย**

การตั้งเป้าหมายของชาติที่มุ่งฟื้นฟูและรักษาพื้นที่ป่า ให้คงไว้ในระดับ 129.2 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศภายใน 20 ปีนั้น ถ้าคิดอยู่บนพื้นฐานของความหวาดระแวงหรือต่อสู้อาชนะคะคาน ก็อาจมีเหตุผลให้ได้ถึงกันได้ไม่จบสิ้น แต่หากคิดบนฐานของการช่วยกันคิดช่วยกันทำ ก็นับว่าอยู่ในวิสัยที่จะทำให้เกิดขึ้นได้ไม่ยาก

ปัจจุบันเรามีพื้นที่ป่าเหลืออยู่แล้ว ร้อยละ 31.58 (102.2 ล้านไร่) ส่วนนี้เราจะช่วยกันดูแลรักษาและฟื้นฟูอย่างไรให้กลับมาอุดมสมบูรณ์ โดยส่วนตัวผู้เขียนเชื่อมั่นอย่างเต็มเปี่ยมว่าถ้ามีกลไกการจัดการร่วมที่เหมาะสมในระดับพื้นที่ อาจเป็นระดับอำเภอ จังหวัด หรือตามภูมินิเวศ และให้มีตัวแทนของชุมชนคนรักป่าที่ถูกฝากตัวเข้ามาเป็นองค์ประกอบและให้พวกเขาได้แสดงบทบาทในการทำงานอย่างเหมาะสม ป่าเหล่านี้จะคืนความสมบูรณ์ขึ้นมาพร้อมๆ กันอย่างเห็นได้ชัด ภายในไม่เกิน 10 ปี

เป้าหมายพื้นที่ป่าร้อยละ 40 แบ่งเป็นป่าอนุรักษ์ ร้อยละ 25 และป่าเศรษฐกิจร้อยละ 15 ซึ่งในส่วนของป่าเศรษฐกิจนี้ ควรส่งเสริมสนับสนุนป่าชุมชนที่มีอยู่แล้ว จำนวน 8,403 ชุมชน พื้นที่ 4.16 ล้านไร่ทั่วประเทศ ให้ได้ใช้ศักยภาพ องค์ความรู้และภูมิปัญญาของพวกเขาในการขยายกระบวนการป่าชุมชน ป่าหัวไร่ปลายนา ป่าเชิงวัฒนธรรม ป่าเศรษฐกิจและโครงการธนาคารต้นไม้ ให้หลากหลายไปตามภูมินิเวศ วัฒนธรรมและให้กระจายตัวไปในทุกภูมิภาค

### **4. ส่งเสริมกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน**

“การจัดการร่วม” คือปัจจัยความสำเร็จและความยั่งยืนของป่าชุมชนทั่วประเทศที่ได้รับรางวัล นี้เป็นบทเรียนที่สำคัญจากแผนงานรางวัลลูกโลกสีเขียวในเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา

ในปัจจุบัน นับว่าส่วนราชการที่ดูแลทรัพยากรป่าไม้ ทั้งป่าบนบก ในทะเลและชายฝั่ง ต่างมีการเรียนรู้และปรับตัวในทิศทางของการจัดการร่วมกับชุมชนท้องถิ่นกันมากขึ้นแล้ว ทั้งในเชิงความรู้ความเข้าใจ ทักษะคิดและวิธีการทำงาน แต่ก็ยังสามารถทำให้ดีขึ้นกว่านี้ได้อีกมาก และจะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

หลักสำคัญอันหนึ่งที่คณะกรรมการปฏิรูปและรัฐบาลควรขบคิด และกล้าเปลี่ยนแปลง คือเรื่องการแข่งขันทางการแสดง การหนุนเสริมและตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันให้เกิดประสิทธิภาพ ระหว่าง

- ผู้กำหนดและกำกับนโยบาย (Regulator) ซึ่งก็คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกรมต่างๆ ที่ดูแลทรัพยากรป่าไม้ กับ
- ผู้จ่ายงบประมาณ(Purchaser) ซึ่งหมายถึงรัฐบาลหรือสำนักงานประมาณ และ
- ผู้ดำเนินการ(Provider) ซึ่งควรจะเป็นหน่วยงานอื่น เพราะหน่วยที่เป็นผู้กำกับนโยบายไม่ควรทำเสียเอง เช่นอาจมอบให้ องค์การปกครองท้องถิ่น องค์การธุรกิจเอกชน องค์การภาคประชาสังคม องค์การชุมชน องค์การมหาชน หรือ วิชาธุรกิจเพื่อสังคม ฯลฯ

ในอีกด้านหนึ่ง องค์การทางสังคมและภาคีอื่นๆที่มีศักยภาพและความพร้อม ก็ไม่ควรรอการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอย่างที่กำลังข้างต้น หากควรเพิ่มบทบาทและความพยายามในการมีส่วนร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ป่าชุมชนกันไปพลาง ตามกำลังสติปัญญา เพื่อให้เกิดเป็นพลวัต

## 5. พัฒนาองค์ความรู้ และภูมิปัญญาจากพื้นดิน

ถ้าเราให้ความสำคัญต่อความรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติ มากกว่าการท่องตำราเพื่อไปสอบเอาปริญญาหรือใช้แสดงภูมิได้เถียงกัน จะพบว่าชุมชนที่ดูแลรักษาป่าทุกแห่งล้วนมีองค์ความรู้ มากบ้างน้อยบางตามพัฒนาการและเหตุปัจจัยแวดล้อม แต่องค์ความรู้เหล่านั้นมักเป็น “ความรู้แบบฝังแน่น”ที่ติดอยู่ในตัวคนผู้ปฏิบัติ(Tacit Knowledge) สิ่งที่ควรลงทุนทำอีกอย่างหนึ่ง คือ การสังเคราะห์องค์ความรู้ที่เป็นระบบ ให้เป็น “ความรู้ที่ชัดแจ้ง”(Explicit Knowledge)ที่สามารถนำไปเผยแพร่ นำไปปรับใช้ได้อย่างกว้างขวางและพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้กันได้ง่ายขึ้น

นอกจากนั้น ในการทำงานส่งเสริมและร่วมเรียนรู้ไปกับขบวนการป่าชุมชน ยังพบว่าชุมชนที่เข้มแข็งและประสบความสำเร็จนั้น มักสร้างนวัตกรรมทางสังคมที่นำมาใช้ขับเคลื่อนกระบวนการอย่างต่อเนื่อง นวัตกรรมทางสังคมเหล่านี้ช่วยสร้างแนวคิดและแรงบันดาลใจให้กับมวลชนและสร้างความน่าสนใจแก่คนภายนอกที่พบเห็น เราจึงควรช่วยกันค้นหาและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมทางสังคมที่คนภายนอกสามารถคว้ากินได้.

