

การศึกษาจุดยืนการบริหารป่านันทนาการของประเทศไทย

กิตติชัย รัตนะ, สารัฐ รัตนะ*
คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

วันที่รับบทความ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2567

วันที่แก้ไขบทความ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2567

วันที่ตอบรับบทความ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2567

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดปรัชญาและกลยุทธ์ที่เป็นจุดยืนของการบริหารป่านันทนาการ บนฐานการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืนที่สอดคล้องกับบริบทภูมิสังคมของไทย เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ที่ผสมผสานเทคนิควิธีครอบคลุมทั้งการทบทวนนโยบายและยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก 5 คน การสร้างกระบวนการถ่ายทอดคุณค่าป่านันทนาการควบคู่กับการระดมสมอง และการประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 80 คน ผลการศึกษา ค้นพบถึงแรงขับและเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการป่านันทนาการ ทั้งในด้านคุณค่าความเชื่อมโยงของนิเวศบริการ การบริหารนโยบาย ป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.2562 การปรับตัวระดับนโยบายและองค์การด้านการบริหารจัดการป่านันทนาการ และห่วงโซ่ภารกิจด้านการพัฒนาและบริหารป่านันทนาการ จึงได้กำหนดจุดยืนในด้านปรัชญา และออกแบบแผนกลยุทธ์การบริหารป่านันทนาการของประเทศไทยไว้ 5 กลยุทธ์ ประกอบด้วย กลยุทธ์ที่ 1 ยกระดับคุณค่าป่านันทนาการเพื่อเป็นมรดกทางธรรมชาติที่ประชาชนหวงแหนและภาคภูมิใจใช้ประโยชน์ร่วมกัน กลยุทธ์ที่ 2 วางแผนพัฒนาป่านันทนาการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนบนฐานการสร้างการเรียนรู้และประสบการณ์ใหม่ด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติ กลยุทธ์ที่ 3 เสริมสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารป่านันทนาการเพื่อสร้างมูลค่าด้านเศรษฐกิจชุมชนเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี กลยุทธ์ที่ 4 สร้างเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือที่หลากหลายในการบริหารป่านันทนาการที่สร้างคุณค่าร่วมกับสังคม และกลยุทธ์ที่ 5 เร่งเสริมสมรรถนะองค์กรและกลไกการบริหารป่านันทนาการให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อมั่นของประชาชน

คำสำคัญ: จุดยืน; ป่านันทนาการ; การบริหารกลยุทธ์

* ผู้รับผิดชอบบทความ: fforkcr@ku.ac.th

The Positioning of Recreational Forests Administration in Thailand

Kitichai Rattana and Sarat Rattana*
Faculty of Forestry, Kasetsart University

Received 21 May 2024

Received in revised 6 August 2024

Accepted 8 August 2024

Abstract

This research aims to designate the philosophy and strategy of positioning recreational forest administration based on sustainable green growth and the Thai geo-social context. This study employs a combination of qualitative research techniques and methods, such as environmental analysis, policy and strategic review, in-depth interviews with five key informants, brainstorming about the value of recreational forests, communication processes, and focus group discussions with 80 participants. The study found that the factors and conditions influencing the management of recreational forests were the value of ecosystem service connectivity, the implementation of the 2019 National Forest Policy, organizational and policy changes in recreational forest management, and the mission chain in the development and administration of recreational forests. Therefore, a philosophical position was established and a strategic plan for the management of recreational forests of the country was designed with 5 strategies, including Strategy 1: Raise the value of recreational forests as a natural heritage that people cherish and are proud to utilize together; Strategy 2: Plan the development of recreational forests to provide services to people based on creating new learning and experiences in nature conservation; Strategy 3: Strengthen the strength and participation of local communities in recreational forest management to create community ecological and economic values for good quality of life; Strategy 4: Create a diverse network of partnerships in recreational forest management that creates shared value with society; and Strategy 5: Accelerate the enhancement of organizational capacity and mechanisms for recreational forest management to be accepted and trusted by the public.

Keywords: positioning; recreational forest; strategic administration

* Corresponding author: fforkcr@ku.ac.th

DOI: 10.14456/tujournal.2025.18

บทนำ

นับแต่กรมป่าไม้ ซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบอารักขาคุ้มครองและจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้รับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2545 โดยแบ่งออกเป็น 3 กรม ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง (กรมป่าไม้, 2566 ก) ทำให้ภาระงานเดิมด้านการป่าไม้ทั้งหมด อันได้แก่ งานปลูกบำรุงป่า งานวนวัฒนวิจัย งานอุทยานแห่งชาติ งานทางด้านสัตว์ป่า งานต้นน้ำ และงานด้านป้องกันปราบปรามและไฟป่า ได้รับการจัดสรรและกำหนดภารกิจใหม่ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2566) ยังผลให้กรมป่าไม้รับผิดชอบงานทางด้านป่าเศรษฐกิจ มีพันธกิจตามกฎหมายประกอบด้วย (1) ป้องกัน และรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้คงอยู่ (2) เพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ สนับสนุนการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ ให้อุดมสมบูรณ์ ตอบสนองความต้องการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อม (3) บริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ โดยการมีส่วนร่วม (4) บริหารจัดการที่ดินป่าไม้อย่างเป็นระบบและเป็นธรรม เพื่อให้คนอยู่ร่วมกับป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน (5) วิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม และถ่ายทอดเทคโนโลยีในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ และ (6) พัฒนาความสามารถเชิงรุกขององค์กรทั้งระบบ กลไก ข้อมูลสารสนเทศ และปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันสมัยให้เหมาะกับภาวะการณ์ปัจจุบัน (กรมป่าไม้, 2566 ข)

ด้วยบทบาททางด้านป่าเศรษฐกิจ และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาพื้นที่ธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวของหน่วยงานภาครัฐในท้องที่ กรมป่าไม้จึงได้ริเริ่มแนวคิดการนำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันกระจายอยู่ 66 จังหวัดของประเทศไทย จำนวน 1,241 แห่ง เนื้อที่ 132,921,061.46 ไร่ (กรมป่าไม้, 2566 ค) มาพัฒนาเป็นป่านันทนาการ เพื่อให้เป็นแหล่งประกอบกิจกรรมนันทนาการและการพักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ควบคู่ไปด้วย การพัฒนาป่านันทนาการยังนับได้ว่าอยู่ในยุคเริ่มต้นของประเทศไทย หากเทียบเคียงกับการบริหารป่านันทนาการของหลายภูมิภาคทั่วโลก ได้มีการพัฒนารูปแบบการบริหารและการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการและพฤติกรรมของประชาชนในประเทศในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์เป็นสำคัญ ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีระบบและรูปแบบการพัฒนาป่านันทนาการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง บทบาทขององค์กร การกระจายอำนาจสู่จังหวัดและท้องถิ่น ฐานทรัพยากรธรรมชาติ วิถีวัฒนธรรมและค่านิยมของประชาชนในประเทศของตน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ป่านันทนาการเป็นเรื่องใหม่ในการรับรู้ของสังคม เหตุผลและความสำคัญจำเป็นเชิงประเด็นปัญหาของการศึกษาในครั้งนี้ ประกอบด้วย 1) เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การเติบโตที่ยั่งยืนบนฐานเศรษฐกิจสีเขียวซึ่งปัจจุบันสาขาการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้เน้นแต่เพียงการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าชุมชนเป็นหลัก ขณะที่ป่านันทนาการเป็นรูปแบบการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ที่เอื้อต่อสมดุลอนุรักษ์ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนได้เป็นอย่างดี 2) กรมป่าไม้ในฐานะหน่วยงานหรือองค์กรที่กำกับดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่สามารถนำมาพัฒนาและจัดตั้งป่านันทนาการได้ยังมีข้อจำกัดทั้งด้านการจัดทำและประกาศนโยบายการบริหารจัดการป่านันทนาการแห่งชาติเพื่อเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายและให้หน่วยงานต่าง ๆ บูรณาการการทำงานได้

อย่างเป็นระบบ 3) กรมป่าไม้ยังจำเป็นต้องยกระดับสมรรถนะองค์กรในด้านโครงสร้างภารกิจ กำลังคนและความพร้อมบุคลากร ทักษะในการปฏิบัติงาน เครื่องมือสนับสนุนการบริหารงานป่านันทนาการ รวมทั้งข้อมูล องค์ความรู้และงานวิจัยเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามตัวชี้วัด (KPIs) ผลลัพธ์การดำเนินงานขององค์กร และ 4) การบริหารจัดการป่านันทนาการเป็นภารกิจงานที่มีความละเอียดอ่อนที่ต้องอาศัยความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบงานที่เชื่อมโยงกับการสร้างหุ้นส่วนสังคมที่หลากหลาย (multi-stakeholder partnership) ทั้งเครือข่ายอาสาสมัครป่านันทนาการ (อส.ปน.) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิชาทักทิจเพื่อสังคม วิชาทักทิจชุมชน รวมถึงเครือข่ายกลุ่มท่องเที่ยวชุมชน ซึ่งจะทำให้กรมป่าไม้สามารถบริหารจัดการป่านันทนาการให้สอดคล้องกับศักยภาพและเชื่อมโยงกับบริบทภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ได้

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้จึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อกำหนดปรัชญาและกระบวนทัศน์ใหม่ที่จะเป็นการกำหนดจุดยืน (positioning) ในการพัฒนาป่านันทนาการเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการบริหารป่าสงวนแห่งชาติของประเทศ รวมถึงวิเคราะห์รูปแบบการบริหารป่านันทนาการที่เหมาะสมกับบริบทของภูมิสังคมของพื้นที่ ตลอดจนกำหนดกลยุทธ์การบริหารป่านันทนาการของประเทศไทย

วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยมุ่งเน้นการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบด้วย (1) ศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับ ยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนพัฒนา ที่เชื่อมโยงกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและป่านันทนาการ ได้แก่ แผนระดับที่ 1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับแผนแม่บทประเด็นการเติบโตสีเขียว แผนระดับที่ 2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) กลยุทธ์ตามหมุดหมายที่ 10 เศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ และการบูรณาการแผนที่มีการตัดข้ามสาขาการพัฒนา (cross-sectoral plan) ร่วมกับหมุดหมายที่ 2, 7, 11, 12 และ 13 ที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พัฒนาศักยภาพวิชาทักทิจขนาดย่อม ปรับเปลี่ยนการดำรงชีพเข้าสู่วิถีชีวิตใหม่ที่ยั่งยืน เสริมสร้างขีดความสามารถชุมชนในการปรับตัวรับมือความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งเสริมการเข้าถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต การบริหารงานภาครัฐที่มีสมรรถนะสูง และแผนระดับที่ 3 แผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติภายใต้นโยบายป่าไม้แห่งชาติที่มุ่งเน้นเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากนิเวศบริการจากป่าไม้อย่างสมดุล (2) สสำรวจพื้นที่ที่มีการประกาศและจัดตั้งป่านันทนาการที่มีการให้บริการในประเทศไทย รวมทั้งจากพื้นที่อื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ ป่านันทนาการภูผาหินบ้านมุง อำเภอนิคมบ่งช้าง จังหวัดพิษณุโลก ป่านันทนาการโบกเล็ก อำเภอสว่างเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี ป่านันทนาการหินสามวาฬ อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ป่านันทนาการม่อนคลุย จังหวัดตาก การจัดการแหล่ง

ถ้าอาเกียโชโด จังหวัดยะมะงุชิ ถ้าหินปูนนันทชุกามะ จังหวัดนางะซะกิ ประเทศญี่ปุ่น (3) สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบกลุ่มเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 5 คน ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญครอบคลุมในด้านการพัฒนานิเวศบริการจากป่าไม้ ด้านการวางแผนนันทนาการและการท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาเครือข่ายสังคมและการมีส่วนร่วม ด้านการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ และด้านกลยุทธ์องค์กร (4) บรรยายถ่ายทอดแลกเปลี่ยนมุมมองควบคู่กับการประชุมกลุ่มย่อย (knowledge based sharing and focus group discussion) กับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ และชำนาญการพิเศษ รวมทั้งผู้อำนวยการสำนักจัดการป่าไม้ ที่มาจากสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1-13 ของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานภูมิภาคที่ปฏิบัติงานกิจด้านการพัฒนาป่าสงวนแห่งชาติเพื่อจัดตั้งเป็นป่านันทนาการ จำนวน 80 คน โดยเน้นการวิเคราะห์เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาป่าสงวนแห่งชาติในรูปแบบป่านันทนาการ การพัฒนาสมรรถนะความพร้อมด้านนโยบายและองค์กรให้มีขีดความสามารถสูงในการปฏิบัติงานด้านป่านันทนาการของประเทศ การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นและภาคส่วนการพัฒนา และการวางแผนพัฒนากิจกรรมนันทนาการที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและพฤติกรรมของผู้มาใช้บริการ (5) วิเคราะห์ข้อมูลถึงแรงขับ แรงกดดัน และเงื่อนไขที่เป็นสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการป่าไม้ในรูปแบบป่านันทนาการของประเทศไทย ประเมินสถานภาพขององค์กรที่มีบทบาทภารกิจในการพัฒนาและบริหารจัดการป่านันทนาการ และการวางแผนพัฒนาป่านันทนาการบนฐานภูมิสังคมของไทย เพื่อประเมินศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาป่านันทนาการที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ในประเด็น (5.1) คุณค่าความเชื่อมโยงของนิเวศบริการจากป่าไม้ที่สนับสนุนการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน (5.2) การบริหารนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2562 บนฐานความสมดุลการพัฒนา (5.3) แรงขับและเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการปรับตัวระดับนโยบายและองค์กรด้านการบริหารจัดการป่านันทนาการ (5.4) บทบาทกรมป่าไม้กับพันธกิจใหม่ที่ท้าทายด้านการพัฒนาป่านันทนาการ (5.5) ห่วงโซ่ภารกิจด้านการพัฒนาและบริหารป่านันทนาการ (6) กำหนดปรัชญาและกระบวนทัศน์ของป่านันทนาการสำหรับประเทศ และ (7) ออกแบบกลยุทธ์และการนำไปสู่ปฏิบัติเพื่อการบริหารป่านันทนาการที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระยะยาว การสร้างโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนบนฐานการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน

แนวคิดสำคัญ

1. การกำหนดพื้นที่ทางธรรมชาติเพื่อการบริหารจัดการ

นับแต่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดจัดตั้งพื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิม (wilderness) ที่อยู่ห่างไกลจากผู้คนแต่มีความน่าสนใจเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ทำให้พื้นที่ป่าไม้กลายเป็นสถานที่ที่ผู้คนสามารถแสวงหาความสงบสุข ผ่อนคลาย เพลิดเพลินกับมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ในหลากหลายประเภทมากยิ่งขึ้น และนับเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ (Bell & Thompson, 2014) ซึ่งความหมายของพื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิมที่ Olson (2001)

ได้อธิบายไว้นั้นได้สะท้อนให้เห็นว่า พื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิมเป็นพื้นที่ที่มากกว่าการตั้งแคมป์หรือการเดินป่า แต่เป็นพื้นที่ที่เป็นสัญลักษณ์แห่งวิถีชีวิตที่สามารถหล่อเลี้ยงจิตวิญญาณได้ พื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิมเป็นพื้นที่สาธารณะที่ได้รับการคุ้มครองมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีทั้งสิ้น 865 แห่ง ดูแลรับผิดชอบโดยหน่วยงานหลัก 4 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักจัดการที่ดิน (Bureau of land management) 266 แห่ง กรมบริการปลาและสัตว์ป่า (Fish and Wildlife Service) 73 แห่ง กรมบริการป่าไม้ (Forest Service) 464 แห่ง และกรมบริการอุทยานแห่งชาติ (National Park Service) อีก 62 แห่ง (Meyer and Landres, 2000; Wilderness Connect, University of Montana, 2023)

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิมมาตั้งแต่มีการสำรวจดินแดนทางตะวันตก (Lewis, 2007) อันเป็นเหตุให้เกิดการจัดตั้งเยลโลว์สโตน (Yellow Stone) เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของโลก และกลายเป็นต้นแบบระดับโลกในการปกป้องธรรมชาติและเป็นตำนานผู้ก่อตั้งขบวนการอนุรักษ์ระหว่างประเทศ อุทยานแห่งชาติได้ก่อตั้งขึ้นในแคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย โดยสังคมของผู้ตั้งถิ่นฐานชาวอังกฤษแต่ละกลุ่มที่ตีความแบบจำลองของอุทยานแห่งชาติชาวอเมริกันในแบบของตนเอง (Kupper, 2014) นอกจากนี้การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติเยลโลว์สโตนยังเป็นพื้นที่สำคัญในการขยายผลไปสู่การพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่คุ้มครอง (protected area) อีกด้วย (Holdgate & Phillips, 1999)

พื้นที่คุ้มครอง เป็น พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ได้รับการยอมรับ คุ้มครอง และจัดการ โดยผ่านกฎหมายหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุการอนุรักษ์ธรรมชาติในระยะยาวด้วยบริการระบบนิเวศและคุณค่าทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature; IUCN) ได้ให้ความหมายและพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการจัดการพื้นที่คุ้มครองให้เป็นมาตรฐานสากล (Dudley, 2008) Worboys et al. (2015) และ Thomas and Middleton (2003) กล่าวถึงการจำแนกพื้นที่คุ้มครองที่กำหนดตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดการ (ตารางที่ 1) ไว้ด้วยกัน 6 ประเภท ประกอบด้วย 1) ประเภท 1ก แหล่งสงวนธรรมชาติเข้มข้น (Strict Nature Reserve) 2) ประเภท 1ข พื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิม (Wilderness Area) 3) ประเภท 2 อุทยานแห่งชาติ (National Park) 4) ประเภท 3 อนุสรณ์สถานธรรมชาติ (Natural Monument or Feature) 5) ประเภท 4 พื้นที่สำหรับการจัดการถิ่นที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ (Habitat/Species Management Area) 6) ประเภท 5 พื้นที่คุ้มครองภูมิทัศน์บก ภูมิทัศน์ทะเล (Protected Landscape/Seascape) และ 7) ประเภท 6 พื้นที่คุ้มครองที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Protected area with sustainable use of natural resources)

แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดพื้นที่ธรรมชาติดั้งเดิม อาจแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ดังเช่น สหรัฐอเมริกาได้จัดแบ่งไว้หลายประเภท ประกอบด้วย สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์แห่งชาติ (National Historic Landmarks; NHL) อนุสรณ์สถานภูเขาไฟแห่งชาติ (National Volcanic Monuments; NVM) พื้นที่ชมวิวยุคประวัติศาสตร์แห่งชาติ (National Historic Scenic Areas; NHS) พื้นที่นันทนาการแห่งชาติ (National Recreation Areas; NRA) พื้นที่นันทนาการที่มีวิวทัศน์สวยงาม

(Scenic Recreation Areas; SRA) พื้นที่ชมวิวแห่งชาติ (National Scenic Areas; NSA) เขตอนุรักษ์แห่งชาติ (National Preserves; NP) และอนุสรณ์สถานแห่งชาติ (National Monuments; NM) (United States Forest Service, 2023)

นอกจากพื้นที่คุ้มครองดังกล่าวข้างต้น ยังมีพื้นที่คุ้มครองและอนุรักษ์ระดับนานาชาติ ประกอบด้วย พื้นที่มรดกโลก (World Heritage) พื้นที่ชุ่มน้ำแรมซาร์ (Ramsar Wetland) พื้นที่เขตสงวนชีวมณฑล โครงการมनुษย์และชีวมณฑล (UNESCO Man and the Biosphere Programme; biosphere reserves) อุทยานธรณี (UNESCO Geopark)

ตารางที่ 1 วัตถุประสงค์การจัดการพื้นที่คุ้มครองแต่ละประเภท

วัตถุประสงค์การจัดการ	ประเภทพื้นที่คุ้มครอง						
	1ก	1ข	2	3	4	5	6
ศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์	1	3	2	2	2	2	3
ป้องกันพื้นที่ธรรมชาติ	2	1	2	3	3	-	2
อนุรักษ์ความหลากหลายทางพันธุกรรมและชนิดพันธุ์	1	2	1	1	1	2	1
รักษาไว้เพื่อการบริการทางสิ่งแวดล้อม	2	1	1	-	1	2	1
อนุรักษ์ลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติและวัฒนธรรม	-	-	2	1	3	1	3
การท่องเที่ยวและความเพลิดเพลิน	-	2	1	1	3	1	3
การฝึกอบรม/การศึกษาเรียนรู้	-	-	2	2	2	2	3
การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนในระบบนิเวศธรรมชาติ	-	3	3	-	2	2	1
อนุรักษ์คุณค่าของวัฒนธรรมและประเพณี	-	-	-	-	-	1	2

หมายเหตุ: 1, 2, 3 หมายถึง ลำดับความสำคัญจากสำคัญลำดับหนึ่งถึงสาม

ที่มา: Jungmeier and Yenilmez (2022)

2. กลยุทธ์การวางตำแหน่ง (positioning)

การวางตำแหน่งเริ่มต้นใช้ในงานทางด้านการตลาดที่หมายถึงกลยุทธ์การสื่อสารที่ช่วยให้สามารถวางผลิตภัณฑ์บางอย่างท่ามกลางการแข่งขันได้ (Harre and Langenhove, 1998) เกิดจากแนวคิดของแผนที่การรับรู้ (perceptual mapping) และพื้นที่การรับรู้ (perceptual space) ที่จิตใจของผู้บริโภคถือเป็นพื้นที่การรับรู้ทางเรขาคณิต พร้อมหมวดหมู่ผลิตภัณฑ์และตราสินค้าที่ครอบครองจุดต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น (Sengupta, 2007) การวางตำแหน่งเป็นศิลปะในการเลือกจากสิ่งที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว เป็นวิธีสร้างความแตกต่างกับตนเองให้เกิดขึ้นภายในใจของผู้ที่มีโอกาสเป็นลูกค้า (Ries & Trout, 2001) การกำหนดตราสินค้าของผลิตภัณฑ์ในฐานะองค์กร สามารถนำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนความแตกต่างได้ เมื่อตราสินค้ามีความคล้ายคลึงกันในด้านคุณลักษณะ (Anker, 1996) แนวคิดการวาง

ตำแหน่ง เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้นำสามารถสร้าง ทดสอบ และทำให้แนวคิดในการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ สมบูรณ์แบบ (Whitler, 2021)

การวางตำแหน่งมักเกี่ยวเนื่องกับกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดผลิตภัณฑ์คือการสร้างข้อเสนอที่เป็นนวัตกรรมในหมวดหมู่ใหญ่และหมวดหมู่ย่อยใหม่ แนวคิดคือการกำหนดตำแหน่งในหมวดหมู่ (Aaker, 2011) การวางตำแหน่งเป็นการพัฒนาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ภายใต้กลยุทธ์หลักที่คำนึงถึงประสิทธิภาพเป็นหลัก (ทำสิ่งที่ถูกต้อง) มากกว่าประสิทธิภาพ (ทำในสิ่งที่ทำได้ดี) (Hooley, et al., 2017) การพัฒนากลยุทธ์ สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ กลยุทธ์ที่ตั้งใจ (intended strategy) อันเป็นกลยุทธ์ที่เกิดขึ้นจากการไตร่ตรองอย่างรอบคอบและตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง และพัฒนาโดยใช้แนวคิดและเครื่องมือประเภทต่างๆ ที่บางครั้งเรียกว่า มุมมองเชิงเหตุผลหรือเชิงวิเคราะห์ในการพัฒนากลยุทธ์ ในขณะที่กลยุทธ์ฉุกเฉิน (emergent strategy) ไม่ได้พัฒนามาบนพื้นฐานของแผนใหญ่บางแผน แต่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในองค์กรเมื่อเวลาผ่านไป (Johnson et al., 2008)

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก การดำเนินงานภายใต้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ด้วยกัน 2 ลักษณะ โดยทั่วไปจะจัดตั้งองค์กรที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างมาก ทำให้ต้องอาศัยบุคลากร ระบบวัฒนธรรมและโครงสร้างที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับปัจจุบันกาลอย่างรวดเร็วและแตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ระบบอาจใช้ร่วมกับองค์กรเดิม แต่จำเป็นต้องมุ่งมั่นต่อวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ขององค์กรใหม่ สำหรับอีกแนวทางหนึ่งคือการสร้างองค์กรควบคู่ในลักษณะองค์กรทวิภาคี ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ยากและต้องมีการจัดการเชิงรุกเพื่อให้การดำเนินงานเกิดขึ้นได้ รวมถึงความสามารถในการเข้าถึงสินทรัพย์และทรัพยากรต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงต้องมุ่งมั่นที่จะเติบโตผ่านนวัตกรรมภายใน และจัดสรรทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมายนั้นด้วย (Aaker & McLoughlin, 2020)

3. เศรษฐกิจสีเขียวและการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน

โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Environmental Programme: UNEP) ได้นำเสนอแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีการนำเสนอแนวคิดดังกล่าวนี้ในการประชุม United Nations Conference on Sustainable Development (UNSCD) หรือการประชุม RIO+20 เมื่อปี ค.ศ. 2012 ในที่ประชุมได้เสนอให้ประเทศสมาชิกจัดทำนโยบายเศรษฐกิจสีเขียวที่เหมาะสมสอดคล้องกับประเทศของตนเอง โดยความเข้าใจในนิยามและความหมายของเศรษฐกิจสีเขียว เป็นความหมายที่ถูกตีความในแนวทางว่าหมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่นำไปสู่การยกระดับคุณภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ เพิ่มความเป็นธรรมทางสังคม และในขณะเดียวกันก็สามารถลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม และปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากรลงได้ เศรษฐกิจสีเขียวยังกำหนดยุทธศาสตร์ 3 ประการคือ (1) การลดการปลดปล่อยคาร์บอนในระดับที่ต่ำ (2) การใช้ทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ (3) การป้องกันและลดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพและการบริการของระบบนิเวศ อีกทั้งยังมองว่าเศรษฐกิจสีเขียวเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญต่อการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยพิจารณาให้สอดคล้องสมดุลทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป (โสภารัตน์ จารุสมบัติ และคณะ, 2562) เศรษฐกิจ

สีเขียวยังได้รับการตีความ ครอบคลุมถึงระบบเศรษฐกิจที่ยืดหยุ่น ซึ่งช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตสำหรับทุกคน ภายใต้ข้อจำกัดด้านนิเวศวิทยาของโลก เป็นระบบเศรษฐกิจที่เติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) และมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมไปด้วยกัน ขณะเดียวกันก็ดำรงเป้าหมายเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่และระดับคุณภาพชีวิตไปพร้อม ๆ กัน (กองกฎหมายต่างประเทศ, 2566)

การขับเคลื่อนเศรษฐกิจสีเขียวสำหรับประเทศไทย นับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ภาคส่วนต่าง ๆ ควรได้คำนึงถึงการวางแผนทางเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจสู่เศรษฐกิจสีเขียว โดยเฉพาะการฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทุนทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดเศรษฐกิจมูลค่าสูงบนฐานการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงลดจนการกำหนดราคาของต้นทุนที่เหมาะสมของทรัพยากรหรือนิเวศบริการ (ecosystem services) (ฉันทากรณ์ ศรีเกษตรินทร์, 2562) และควรมีระบบและกลไกการชดเชยตอบแทนคุณระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Services: PES) ที่สามารถเอื้อประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น อนึ่ง แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจสีเขียวยังเชื่อมโยงกับการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน (sustainable green growth) ซึ่งหมายถึง การเติบโตอย่างยั่งยืน ซึ่งช่วยบรรเทาผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และต้องสนับสนุนกระบวนการพัฒนานบนฐานการมีส่วนร่วมของสังคม (นำชัย ชิววิวรรณ, 2562) รวมทั้งเป็นการเติบโตที่ก่อให้เกิดการใช้ทุนทางธรรมชาติ (natural capital) อย่างมีเหตุผล (rational use) และเป็นไปด้วยความชาญฉลาด (wise use)

ผลการวิจัย

1. การวิเคราะห์แรงขับ แรงกดดัน และเงื่อนไขสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการป่าไม้ในรูปแบบป่านันทนาการของประเทศไทย

การศึกษาจุดยืนการบริหารป่านันทนาการของประเทศไทย สามารถประมวลผลการศึกษาร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อแสดงถึงแรงขับ แรงกดดัน และเงื่อนไขที่เป็นสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการป่าไม้ในรูปแบบป่านันทนาการของประเทศไทย ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 การวิเคราะห์คุณค่าความเชื่อมโยงของนิเวศบริการจากป่าไม้ที่สนับสนุนการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน

การปกป้อง ค้ำครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นภารกิจร่วมที่ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมไทย ต่างต้องร่วมกันตระหนักและมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมคุณค่าและการเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นอย่างสมดุล พื้นที่ป่าไม้ นับเป็นทุนธรรมชาติ (natural capital) ที่มีศักยภาพที่สังคมไทยควรได้ริเริ่ม พัฒนา รูปแบบกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความเป็นอยู่และความผาสุกที่ดีขึ้นของคนในชาติ (well-being) ซึ่งปัจจุบันการชี้วัดความอยู่ดีมีสุขของคนในชาติ ไม่เพียงแต่ชี้วัดเฉพาะมิติการสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงตัวชี้วัดมิติด้านสังคม วัฒนธรรมและการเอาใจใส่ต่อการรักษาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปด้วย ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ร่วมกันในสังคมว่า การมี

ส่วนร่วมและการเป็นหุ้นส่วนสังคมที่หลากหลาย (participatory approach & social engagement) เป็นกลไกการเรียนรู้ทางสังคมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ป่าไม้ได้เป็นอย่างดี

ป่าสงวนแห่งชาติ ได้รับการกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดนิยามว่า ป่า หมายความว่า ที่ดิน รวมตลอดถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่ยังไม่มีบุคคลได้มาตามกฎหมาย และได้นิยามว่า ป่าสงวนแห่งชาติ หมายความว่า ป่าที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ (กรมป่าไม้, 2566) โดยปัจจุบันมีป่าสงวนแห่งชาติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีป่าสงวนแห่งชาติทั้งสิ้น 1,241 ป่า หรือ 300,321.54 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่ทั้งสิ้น 132,921,061.46 ไร่ ของพื้นที่ทั้งประเทศ โดยตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติของประเทศเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติหลักที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในหลากหลายวัตถุประสงค์ เป็นมูลเหตุและผลกระทบของความเสื่อมโทรมและการลดลงของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้เมื่อวิเคราะห์แรงขับ (driver) และแรงกดดัน (pressure) ที่สำคัญประกอบด้วย (1) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแนวเขตป่าและการจำแนกการใช้ที่ดินไม่ชัดเจน (2) ความต้องการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรที่ต้องอาศัยการเพิ่มพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงการขยายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐานชุมชน (3) นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ขาดแรงจูงใจและไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนและผันแปรไปตามนโยบายภาคการเมือง (4) ความขัดแย้งในการบริหารนโยบายด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้กับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภาคการผลิตและการเกษตร (5) การขาดสมรรถนะด้านระบบและกลไกขององค์กรหลักที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริหารป่าสงวนแห่งชาติที่มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน ด้วยสภาพเงื่อนไขที่กล่าวมา ส่งผลโดยตรงต่อความพยายามของนโยบายภาครัฐที่ต้องแสวงหามาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็ว

อนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติถึงการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการวางรากฐานการบริหารจัดการแบบร่วมมือกันและการพัฒนาบทบาทการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แผนแม่บทภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2562) แผนปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2564 (ฉบับปรับปรุง) รวมทั้งหมุดหมายการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2565-2570) ที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลการพัฒนาที่ตอบสนองต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความมั่นคงและมั่งคั่ง บนฐานการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (sustainable green growth) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566 ก; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566 ข; สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2566 และ สำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรี, 2566) เพื่อให้การวางรากฐานการพัฒนาสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) (มูลนิธิมั่นพัฒนา, 2562) การดำเนินงานในด้านนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของชาติให้มีประสิทธิภาพสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ตามบริบทของการพัฒนา ซึ่งเป็นการกำหนดและยกระดับสถานะ (positioning) ใหม่ของประเทศในฐานะที่เป็นสมาชิกของประชาคมโลกที่มุ่งเน้นการเติบโตควบคู่กับการสร้างสังคมสีเขียว (green society)

อย่างไรก็ตาม การสร้างการเติบโตของประเทศให้เกิดความยั่งยืนได้นั้น ต้องประกอบด้วย (1) การกำหนดนโยบาย (policy formulation) ในการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถเอื้ออำนวยต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และสามารถใช้เป็นฐานทรัพยากรในการสนับสนุนการพัฒนาในเขตเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของสังคมและการพัฒนา (2) การพัฒนาบทบาทขององค์กรหลักและหุ้นส่วนสังคมที่หลากหลายในการบริหารงานพัฒนาให้เกิดการบูรณาการแบบคาบเกี่ยวหลายมิติ (cross-cutting issues) เพื่อให้การทำงานเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบห่วงโซ่คุณค่า ตั้งแต่ระบบนโยบาย ระบบแผนงาน ระบบการจัดรูปองค์กร ระบบกำลังคน ระบบพื้นที่เป้าหมายในการปฏิบัติการ ระบบเครือข่าย การมีส่วนร่วมและหุ้นส่วนสังคม และ (3) การเตรียมความพร้อมของระบบกลไกและเครื่องมือ (management tools) เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2 การวิเคราะห์การบริหารนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2562 บนฐานความสมดุลการพัฒนา

การพัฒนาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติต้องดำเนินงานให้สอดคล้องประสานกลมกลืนกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ระบุให้กำหนดวัตถุประสงค์ตามนโยบายไว้โดยสามารถจำแนกได้ 2 ประการสำคัญ ประกอบด้วย (1) การมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมกับสมดุลระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยหยุดยั้งและป้องกันการทำลายทรัพยากรของชาติ (2) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากป่า ทั้งป่าไม้ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเหมาะสม ยั่งยืน เป็นธรรม และเป็นรากฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยคำนึงถึงดุลยภาพทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม (คณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ, 2563)

การบริหารจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงเป็นการขยายแนวคิดใหม่ในการวางระบบการบริหารจัดการพื้นที่ป่าระดับพื้นที่บนฐานการกำหนดกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่หลากหลาย รวมถึงการริเริ่มพัฒนาพื้นที่ป่าไม้เป็นป่านันทนาการ (recreational forest) เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทรัพยากรนันทนาการในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการส่งเสริมการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของผู้เยือนตามลักษณะช่วงวัยที่แตกต่างกัน และสามารถประกอบกิจกรรมนันทนาการได้ตามความสนใจที่มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm) ของประชาชนในสังคมไทยจากการที่นิยมเดินทางไปเยือนพื้นที่ธรรมชาติ (visiting) มาสู่การสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ใหม่ (experiencing) ผ่านการทำกิจกรรมนันทนาการอย่างหลากหลายและสร้างสรรค์ ผ่านการจัดองค์ประกอบของการทำกิจกรรมนันทนาการ 3 ด้าน ได้แก่ (1) กิจกรรมที่พัฒนาบนพื้นฐานของฐานทรัพยากรในพื้นที่ป่าไม้ (2) กิจกรรมที่ตอบสนอง

ต่อการทำกิจกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน (user-oriented) และเป็นมิตรกับธรรมชาติ (low-carbon activities) และ (3) กิจกรรมที่มีการบริหารจัดการบนความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่นและกรมป่าไม้ (multi-stakeholder partnership) เพื่อสร้างคุณค่าด้านนิเวศเศรษฐกิจและการอนุรักษ์อย่างสมดุล

1.3 การวิเคราะห์แรงขับและเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการปรับตัวระดับนโยบายและองค์การด้านการบริหารจัดการป่านันทนาการ

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคมโลก รวมทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบริบทแวดล้อมที่รวดเร็ว (VUCA World) ประกอบด้วย (1) ความผันผวน (volatility) (2) ความไม่แน่นอน (uncertainty) (3) ความสลับซับซ้อน (complexity) และ (4) ความคลุมเครือ (ambiguity) (Mack and Khare, 2016) ส่งผลให้มีแรงขับ (driving force) ที่มาจากปัจจัยและเงื่อนไขภายนอกมากมายที่ส่งผลกระทบต่อระบบพื้นที่ป่าไม้ของประเทศทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยเฉพาะแรงขับด้านความสนใจในการประกอบกิจกรรมนันทนาการและการท่องเที่ยว การเคลื่อนย้ายและการเดินทางของผู้คนในระดับภูมิภาคและในประเทศ การค้นหาเรื่องราวและสิ่งท้าทายใหม่ ๆ ในการพัฒนาตนเอง ความสนใจในคุณค่าของธรรมชาติบำบัดวิถีสุขภาพ การทำกิจกรรมจากพื้นที่ป่าเพื่อการเรียนรู้และเป็นห้องสมุดธรรมชาติแก่เยาวชนได้สัมผัสตรง รวมตลอดจนการใช้พื้นที่ป่าในการส่งเสริมกิจกรรมขององค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงความรับผิดชอบขององค์กรที่มีต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น (Creating Share Values: CSV) เป็นต้น

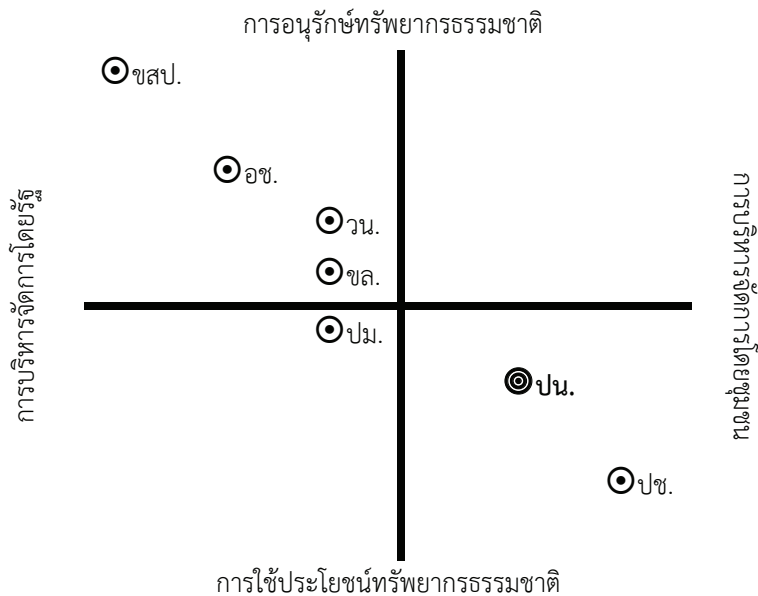
พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเปรียบเสมือนกับเป็นพื้นที่ที่กั้นชนโดยรอบพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่เป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่มีความสำคัญสูง และกำหนดเงื่อนไขการพัฒนาและการอนุรักษ์ด้วยมาตรการที่เข้มงวด แต่สำหรับป่าสงวนแห่งชาติแล้วเป็นพื้นที่ที่มีมาตรการในการใช้ประโยชน์ที่ผ่อนปรนและมีเงื่อนไขข้อจำกัดน้อยกว่า และยังเชื่อมโยงกับระบบการตั้งถิ่นฐานและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นโดยรอบผืนป่า การพัฒนาป่านันทนาการของชาติ จึงมีความแตกต่างจากการบริหารจัดการกิจกรรมนันทนาการในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ (national park) หรือพื้นที่คุ้มครอง (protected areas) ที่มีความสำคัญสูงอื่น ๆ ไม่เพียงแต่เป็นกลไกการเพิ่มโอกาสในการดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์ พัฒนาและการมีส่วนร่วมเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการวางแผนระบบการบริหารจัดการป่านันทนาการให้เป็นไปตามระดับคุณค่าความสำคัญของทรัพยากรนันทนาการในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งหากได้วางระบบนโยบายและแผนพัฒนาได้ครอบคลุมทั้งประเทศ ย่อมสามารถนำมาพัฒนาเป็นระบบจำแนกพื้นที่ป่านันทนาการออกเป็น 3 ระดับตามคุณค่าความสำคัญของทรัพยากรนันทนาการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประกอบด้วย (1) ป่านันทนาการระดับชาติ (national recreational forest) (2) ป่านันทนาการระดับจังหวัด (provincial recreational Forest) และ (3) ป่านันทนาการระดับท้องถิ่น (local recreational forest) โดยที่ความสำคัญของป่านันทนาการที่ได้รับการจำแนกระบบนั้น สามารถจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการทำงานและพัฒนาพื้นที่ได้ลดหลั่นตามคุณค่าของพื้นที่ที่ได้รับการจำแนกได้เป็นอย่างดี อาทิ รูปแบบของกิจกรรมนันทนาการ การจัดสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ การกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวก หน่วยงานบริการ (services utility) ให้กับผู้มาประกอบกิจกรรม ระบบการจัดการคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมของพื้นที่ การจัดเตรียมบุคลากรและเจ้าหน้าที่ประจำปำนันทนาการ บทบาทของชุมชนท้องถิ่นในการเข้ามาบริหารจัดการร่วม และยังสามารถกำหนดพื้นที่ปำนันทนาการให้เป็นจุดหมายปลายทาง (destination point) ของกลุ่มผู้สนใจที่มาเยือนอีกด้วย

1.4 การวิเคราะห์บทบาทกรมป่าไม้กับพันธกิจใหม่ที่ท้าทายด้านการพัฒนาปำนันทนาการ ในช่วงปี พ.ศ. 2564 กรมป่าไม้ได้เล็งเห็นความสำคัญจำเป็นของการพัฒนางานด้านปำนันทนาการของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการริเริ่มการขยายรูปแบบการทำงานและการบริหารจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ตอบสนองต่อการใช้ประโยชน์นันทนาการจากป่าในด้านนันทนาการ และการท่องเที่ยว ขณะเดียวกันการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักจัดการปำนันทนาการขึ้นมาเป็นกลไกรองรับ พร้อมทั้งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการปำนันทนาการ ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ด้าน (1) การศึกษา สำรวจ วิเคราะห์พื้นที่ป่าไม้เพื่อจัดตั้งปำนันทนาการ (2) การจัดทาระบบฐานข้อมูลปำนันทนาการ (3) การกำหนดยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนพัฒนา (4) การประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมการท่องเที่ยว (5) การกำหนดกิจกรรมด้านนันทนาการ (6) การศึกษา สำรวจ ออกแบบ จัดทำแบบแปลนสิ่งก่อสร้างและภูมิทัศน์ของพื้นที่ (7) ประสานการปฏิบัติงานร่วมกับสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อบริหารจัดการปำนันทนาการ (8) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการปำนันทนาการ และ (9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการจัดตั้งปำนันทนาการของกรมป่าไม้นั้น ในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นระยะแรกเริ่มนั้นมี 10 แห่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2565 กรมป่าไม้ ได้สำรวจพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม พร้อมทั้งจัดตั้งปำนันทนาการขึ้นอีกจำนวน 20 แห่งกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ พื้นที่ในระยะเริ่มแรกที่ได้มีการประกาศจัดตั้งปำนันทนาการ อยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งปำนันทนาการที่กรมป่าไม้กำหนดขึ้น โดยต้องเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้โดยตรง ได้แก่ พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และต้องไม่เป็นพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ต่อไปนี้ (1) พื้นที่ป่านุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าชายเลน เป็นต้น (2) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปปฏิรูปที่ดินให้เกษตรกร (3) ป่าชุมชน ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 (4) พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากกรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ (5) พื้นที่ที่มีกรณีพิพาทในที่ดินและมีการดำเนินคดียังไม่เป็นที่สิ้นสุด (คณะกรรมการบริหารจัดการปำนันทนาการ กรมป่าไม้, ม.ป.ป.)

นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งปำนันทนาการแล้ว กรมป่าไม้ก็มีได้ระบุนโยบายของพื้นที่ที่มีการจัดตั้งปำนันทนาการที่ตายตัว ให้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์เพื่อการเรียนรู้และคงไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติและคุณภาพของระบบนิเวศ และเอื้อประโยชน์ต่อกิจกรรมนันทนาการอย่างยั่งยืน ทำให้การกำหนดขนาดของพื้นที่ในการจัดตั้งปำนันทนาการสามารถกำหนดขนาดของพื้นที่ให้มีความยืดหยุ่นตามวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการพื้นที่ รวมทั้ง



ภาพประกอบ 1 การกำหนดตำแหน่งการบริหารจัดการป่านันทนาการ

หมายเหตุ: ขสป. หมายถึง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า; อช. หมายถึง อุทยานแห่งชาติ; วน. หมายถึง วนอุทยาน; ชล. หมายถึง เขตห้ามล่าสัตว์ป่า; ปม. หมายถึง ป่าในเมือง; ปน. หมายถึง ป่านันทนาการ และ ปช. หมายถึง ป่าชุมชน

ที่มา: ผู้วิจัย

ปรัชญา (Philosophy)

“สร้างคุณค่าป่านันทนาการด้วยแนวทางอนุรักษ์-พัฒนา-มีส่วนร่วมบนฐานความร่วมมือที่เป็นหนึ่งเดียวเพื่อความยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนในชาติ”

ปณิธาน (Aspiration)

“คงป่ายั่งยืน คำนึงคุณค่าสู่สังคม”

วิสัยทัศน์ร่วม (Vision)

“ป่านันทนาการให้คุณค่า ชุมชนร่วมพัฒนา นิเวศเศรษฐกิจก้าวหน้า ประชาชนมีสุข”

เป้าหมายที่พึงประสงค์ (Ultimate Goals)

เป้าหมายที่พึงประสงค์ (ultimate goals) ครอบคลุมในประเด็นด้าน (1) มุ่งบรรลุเป้าหมายการอนุรักษ์ ป่าพันธุ์และใช้ประโยชน์จากคุณค่าและนิเวศบริการ (forest ecosystem service) ของพื้นที่ป่าไม้โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น (2) มุ่งบรรลุเป้าหมายการส่งเสริมและพัฒนาการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของป่านันทนาการในการประกอบกิจกรรมนันทนาการและการท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อความอยู่ดีมีสุข (well-being) ของประชาชนทุกช่วงวัยในสังคมไทย และ (3) มุ่งบรรลุเป้าหมายการส่งเสริมการก้าวสู่สังคมสีเขียว ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และจิตสำนึกร่วมในความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม

พันธกิจหลัก (Mission)

พันธกิจหลักเป็นภารกิจงานที่กำหนดให้องค์กรหลักและเครือข่ายความร่วมมือต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ โดยกำหนดไว้ดังนี้ (1) กำหนดนโยบายหลักด้านปำนันทนาการของชาติ (2) พัฒนาระบบหลักเกณฑ์การจำแนกพื้นที่ปำนันทนาการที่เป็นไปตามฐานทรัพยากรและระบบนิเวศในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (3) วางแผนและจัดทำแผนการบริหารจัดการปำนันทนาการเพื่อการผสมผสานมาตรการในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน พร้อมทั้งประเมินและกำหนดตำแหน่งการพัฒนา (positioning) ของพื้นที่ปำนันทนาการแต่ละพื้นที่ให้ตอบสนองต่อการจัดกิจกรรมนันทนาการอย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และมีมิติด้านสังคมวัฒนธรรมและพื้นที่ที่เกี่ยวเนื่องสำคัญ (4) พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนกิจกรรมนันทนาการและการท่องเที่ยวที่สร้างการเรียนรู้และประสบการณ์ใหม่แก่ประชาชนทุกช่วงวัย (5) ดำเนินงานด้านการพัฒนาความร่วมมือและหุ้นส่วนสังคมที่หลากหลาย และ (6) พัฒนาและจัดรูปแบบองค์กรหลักในการบริหารจัดการปำนันทนาการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นิยามความหมาย

ป่าันทนาการ (recreational forest) หมายถึง พื้นที่ดินป่าไม้ส่วนหนึ่งส่วนใดที่มีสถานภาพปัจจุบันเป็นป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับการสำรวจและประกาศขึ้นเป็นป่าันทนาการของรัฐ โดยกรมป่าไม้ เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพด้านนิเวศบริการ (ecosystem services) โดยเฉพาะคุณค่าด้านธรรมชาติ ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งน้ำ ระบบถ้ำและคาสต์ ภูมิทัศน์และทัศนียภาพ หรือมีความสำคัญด้านธรณีวิทยา ซากดึกดำบรรพ์ โบราณคดี สถานที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ครอบคลุมถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในทรัพยากรกับการดำรงวิถีชีวิต จารีตและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน และหรือเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่มีความอ่อนแอเปราะบางต่อภัยคุกคามจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากกิจกรรมโดยรอบ ซึ่งรัฐสามารถนำพื้นที่ที่สอดคล้องกับศักยภาพมาวางแผนพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ควบคู่กับการประกอบกิจกรรมนันทนาการและการท่องเที่ยวอย่างมีคุณภาพให้กับประชาชนทุกช่วงวัยเข้าถึงการใช้ประโยชน์บนฐานการสร้างโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามามีบทบาทในการวางแผนและตัดสินใจในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าันทนาการเพื่อมุ่งผลในการลดแรงกดดันของชุมชนต่อพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และเอื้อต่อการยกระดับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเพื่อการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน

3. กลยุทธ์การบริหารป่านันทนาการของประเทศ

หลักการสำคัญของการกำหนดกลยุทธ์การบริหารป่านันทนาการของประเทศต้องเป็นไปตามแนวทางหลัก 3 ประการคือ (1) สงวน ค้ำครองและอนุรักษ์พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (national reserved forest) ของประเทศให้คงสภาพและเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติในการรักษาสมดุลของระบบนิเวศ โดยแนวทางการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ (2) การพัฒนารูปแบบกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในเขื่อนันทนาการและการท่องเที่ยวที่สร้างประสบการณ์ใหม่แก่ผู้มาเยือนบนฐานความตระหนักต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ โดยการค้นหาและพัฒนาทรัพยากรนันทนาการให้เป็นผลผลิตทางนันทนาการ

เป้าประสงค์ระดับกลยุทธ์: มุ่งเน้นการพัฒนาความพร้อมและเสริมสร้างศักยภาพของเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น อาสาสมัครป้านันทนาการ และภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาในการบริหารจัดการกิจกรรมนันทนาการและการให้บริการการท่องเที่ยวแก่ผู้มาเยือนอย่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน

แผนหลักรองรับ ประกอบด้วย แผนงานหลักที่ 3.1 เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจและจิตสำนึกร่วมกับเครือข่ายชุมชนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน กลุ่มเครือข่ายการอนุรักษ์ป่าและพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่นให้เล็งเห็นคุณค่าของป้านันทนาการ แผนงานหลักที่ 3.2 ศึกษา พัฒนาและวางระบบการบริหารจัดการพื้นที่ รวมทั้งการแบ่งปันประโยชน์ (benefit sharing) จากการให้บริการด้านนันทนาการและการท่องเที่ยวอย่างเป็นธรรม แผนงานหลักที่ 3.3 พัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครป้านันทนาการ (อส.ปน.) ให้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการจัดตั้งป้านันทนาการ โดยบูรณาการงานเครือข่ายร่วมกับเครือข่ายอาสาสมัครต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งไว้ตามวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน

กลยุทธ์ที่ 4 สร้างเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือที่หลากหลายในการบริหารป้านันทนาการที่สร้างคุณค่าร่วมกับสังคม

เป้าประสงค์ระดับกลยุทธ์: มุ่งเน้นการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน เครือข่ายวิชาการ ภาคประชาสังคมเพื่อเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาป้านันทนาการอย่างมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ โดยประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (collaborative management)

แผนหลักรองรับ ประกอบด้วย แผนงานหลักที่ 4.1 พัฒนาเครือข่ายการอนุรักษ์และพัฒนาป้านันทนาการร่วมกับภาคีในท้องถิ่น โดยใช้กระบวนการเรียนรู้อย่างมีปฏิสัมพันธ์ผ่านการปฏิบัติจริง (Participatory Interactive Learning through Action: PILA) แผนงานหลักที่ 4.2 พัฒนาโอกาสให้ภาคส่วนการพัฒนามีส่วนร่วมในการเข้าถึงการสนับสนุนความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่นและประชาชนที่เป็นกลุ่มผู้สนใจ ในการประกอบกิจกรรมที่สร้างคุณค่าร่วมกับสังคม (Creating Shared Values: CSV) แผนงานหลักที่ 4.3 พัฒนาแผนการสื่อสารสาธารณะและการประชาสัมพันธ์กิจกรรมการใช้บริการจากป้านันทนาการ โดยการจัดทำแผนการตลาดเพื่อสังคม (social marketing)

กลยุทธ์ที่ 5 เร่งเสริมสมรรถนะองค์กรและกลไกการบริหารป้านันทนาการให้เป็นที่ยอมรับและเชื่อมั่นของประชาชน

เป้าประสงค์ระดับกลยุทธ์: มุ่งเน้นพัฒนาสมรรถนะขององค์กรอย่างเป็นระบบทั้งในด้านการจัดรูปโครงสร้างองค์กรในการปฏิบัติงานทั้งส่วนกลางและระดับพื้นที่ และการบูรณาการกลไกการบริหารป้านันทนาการเชิงพื้นที่

แผนหลักรองรับ ประกอบด้วย แผนงานหลักที่ 5.1 พัฒนาระบบสมรรถนะองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง โดยใช้แนวทางการพัฒนากำลังคนขององค์กรที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Organizations: HPOs) แผนงานหลักที่ 5.2 จัดทำแผนบริหารป้านันทนาการระดับพื้นที่รองรับการพัฒนากิจการของป้านันทนาการที่เป็นไปตามภูมิสังคมที่ได้ประกาศและจัดตั้งป้านันทนาการ และใช้เป็นเครื่องมือในการประสานแหล่งงบประมาณในระบบงบประมาณแผ่นดิน แผนปฏิบัติการประจำ

ปีขององค์กร แผนงานหลักที่ 5.3 พัฒนาพื้นที่ต้นแบบระยะตั้งต้นในการบริหารจัดการป่านันทนาการ เพื่อให้เป็นต้นแบบการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practices) เพื่อใช้เป็นต้นแบบการขยายผลสู่การพัฒนาป่านันทนาการอื่น ๆ ของประเทศต่อไป

4. การนำแผนกลยุทธ์การบริหารป่านันทนาการของประเทศไปปฏิบัติ

การสร้างให้เกิดกลไกร่วมในการบูรณาการแผนกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติตามห้วงเวลาที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของการบริหารงาน โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้ (1) แผนกลยุทธ์เป็นแผนเชิงการบูรณาการเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติในระดับปฏิบัติการต่อไป โดยแผนกลยุทธ์จะเป็นแผนเชื่อมประสาน (coordination by plan) การกิจด้านป่านันทนาการให้เอื้ออำนวยต่อการสนับสนุนความร่วมมือของหน่วยงานหรือองค์กรร่วมอื่น ๆ ได้มากยิ่งขึ้น (2) จัดทำแผนปฏิบัติการรองรับกลยุทธ์การบริหารป่านันทนาการในระดับหน่วยงาน ซึ่งการพัฒนาป่านันทนาการโดยกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักต้องมีการประสานและบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ (3) พัฒนากลไกการประสานการกิจร่วมระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ และการประสานการกิจร่วม (joint mission) ระหว่างองค์กร (4) พัฒนากลไกการบูรณาการแผนการบริหารป่านันทนาการร่วมกับแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (5) เตรียมความพร้อมในการกำหนดให้มีจัดตั้งกลไกการบูรณาการการทำงานบนฐานการเป็นหุ้นส่วนการทำงาน (6) วางระบบกลไกการติดตามและประเมินผลการบริหารป่านันทนาการที่มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมการประเมินผลลัพธ์ (output) ผลผลิต (outcome) และผลกระทบ (impact) ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ของการบริหารป่านันทนาการ

ข้อค้นพบที่สำคัญและสรุป

การบริหารป่านันทนาการของประเทศ ได้รับการริเริ่มและบริหารโดยกรมป่าไม้ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็ว และด้วยเงื่อนไขและปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อความต้องการในการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ธรรมชาติเพื่อประกอบกิจกรรมนันทนาการ และการท่องเที่ยวบนฐานการสร้างการเรียนรู้และประสบการณ์ใหม่ ด้วยการจัดกิจกรรมนันทนาการที่สะท้อนการเข้าถึงคุณค่าของนิเวศบริการจากธรรมชาติอย่างปรารถนาและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยังเสริมสร้างให้เกิดกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในกระบวนการรับรู้คุณค่าผ่านการวางแผนและตัดสินใจในการพัฒนาและบริหารป่านันทนาการด้วยแนวทางการทำงานแบบร่วมมือกัน (collaborative management) อันเป็นการสร้างคุณค่าใหม่ของป่านันทนาการให้กับสังคม

การกำหนดป่านันทนาการ ควรได้รับการจัดทำและกำหนดขึ้นบนฐานศักยภาพและโอกาสของทรัพยากรธรรมชาติที่มีความโดดเด่นตามคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ให้ความสำคัญกับปรัชญาของป่านันทนาการ ที่เน้นสร้างคุณค่าป่านันทนาการด้วยแนวทางอนุรักษ์-พัฒนา-มีส่วนร่วมบนฐานความร่วมมือที่เป็นหนึ่งเดียวเพื่อความยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนในชาติ ซึ่งสะท้อนถึงการวางแผนพัฒนาพื้นที่ป่านันทนาการเพื่อการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน ทั้งการสร้างห่วงโซ่คุณค่าด้านการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะตัดข้ามภารกิจขององค์กร (cross-cutting issues) แต่ละองค์กรที่เป็นหุ้นส่วนการทำงานต้องมี

พันธกิจร่วม (joint mission) ในการพัฒนาป่านันทนาการอย่างเป็นองค์รวม ครอบคลุมทั้งภารกิจด้านการคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับ ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างมีจิตสำนึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการบูรณาการร่วมการทำงานต้องอาศัยการประสานนโยบาย การบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณโดยใช้พื้นที่เป็นเป้าหมายในการพัฒนา (area-based management)

แผนกลยุทธ์การบริหารป่านันทนาการของประเทศ มีความจำเป็นสำหรับองค์กรรับผิดชอบหลักที่ต้องใช้ในการขับเคลื่อนและผลักดันภารกิจสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยต้องประกอบด้วยการผสมผสานกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ กลยุทธ์ที่เน้นการยกระดับป่านันทนาการให้เป็นมรดกทางธรรมชาติที่ประชาชนหวงแหนและภาคภูมิใจใช้ประโยชน์ร่วมกัน กลยุทธ์การวางแผนพัฒนาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีความรับผิดชอบ กลยุทธ์การเสริมสร้างความเข้มแข็งการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นเพื่อสร้างมูลค่าด้านเศรษฐกิจ กลยุทธ์ที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายหุ้นส่วนความร่วมมือในการบริหารป่านันทนาการให้เกิดคุณค่าร่วมกับสังคม และกลยุทธ์ที่เน้นการเร่งเสริมสมรรถนะองค์กรและกลไกการบริหารป่านันทนาการให้เป็นที่ยอมรับของสังคม และภายใต้แผนกลยุทธ์ที่กล่าวมา จำเป็นต้องปรับบทบาทขององค์กรที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบหลักให้มีความพร้อมและสมรรถนะในการสนับสนุนให้แผนกลยุทธ์ที่จัดเตรียมไว้เป็นจุดยืน (positioning) ของป่านันทนาการที่เด่นชัดและช่วยสนับสนุนการคุ้มครองรักษาพื้นที่ป่าบนฐานการใช้ประโยชน์ด้านนันทนาการตามกฎหมายสังคมของแต่ละพื้นที่

ผลที่ได้จากการวิจัย ยืนยันถึงข้อค้นพบที่สำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ (1) ป่าสงวนแห่งชาติของประเทศมีศักยภาพและความได้เปรียบในเชิงกลยุทธ์ที่สามารถนำมาพัฒนาและจัดตั้งป่านันทนาการเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายในการป้องกันรักษาป่าควบคู่กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (2) การพัฒนาป่านันทนาการของประเทศเป็นการสร้างโอกาสในการเพิ่มคุณค่าและมูลค่าของพื้นที่ป่าไม้ในด้านกิจกรรมนันทนาการและการท่องเที่ยวเพื่อการเติบโตสีเขียวที่ยั่งยืน (3) กรมป่าไม้ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องมีการบูรณาการการทำงานในการบริหารป่านันทนาการแบบตัดข้ามภารกิจองค์กรเพื่อพัฒนาแผนงานและงบประมาณตามภารกิจเชิงพื้นที่ (4) การบริหารป่านันทนาการของกรมป่าไม้ เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการพลิกโฉมและปรับสมดุลการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (5) ป่านันทนาการสามารถช่วยลดแรงกดดันของชุมชนท้องถิ่นในการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมจากรากฐานชุมชนในการบริหารป่านันทนาการแบบร่วมมือกัน

อนึ่ง การประยุกต์ใช้ข้อค้นพบที่สำคัญจากการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนางานด้านนโยบายและการบริหารป่านันทนาการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (1) การดำเนินนโยบายของรัฐบาล (2) การสื่อสารนโยบายป่านันทนาการให้ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ (3) การสร้างความร่วมมือในระดับนโยบายและองค์กรเพื่อเป็นพลังเครือข่ายทางสังคมที่เข้มแข็ง (4) การสร้างพื้นที่ป่านันทนาการต้นแบบการเรียนรู้ที่มีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice) เพื่อใช้เป็นบทเรียนการถ่ายทอดและขยายผลสัมฤทธิ์ และ (5) การประเมินผลการบริหารป่านันทนาการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคมและระบบนิเวศอย่างมีนัยสำคัญ

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมป่าไม้. (2566 ก). *ประวัติศาสตร์กรมป่าไม้*. สืบค้น 7 มิถุนายน, 2566, จาก <https://www.forest.go.th/about/history/>
- กรมป่าไม้. (2566 ข). *ลักษณะสำคัญขององค์การ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563*. สืบค้น 7 มิถุนายน 2566 จาก https://www.forest.go.th/psdg/wp-content/uploads/sites/36/2020/09/rfd_org_profile_2020.pdf
- กรมป่าไม้. (2566 ค). *ข้อมูลสารสนเทศ: ป่าสงวนแห่งชาติ*. สืบค้น 6 กรกฎาคม, 2566, จาก https://forestinfo.forest.go.th/National_Forest.aspx
- กรมป่าไม้. (2566 ง). *ข้อมูลสารสนเทศ: พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507*. สืบค้น 6 กรกฎาคม, 2566, จาก <https://forestinfo.forest.go.th/Content/file/forest2507.pdf>
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช. (2566). *ประวัติความเป็นมา*. สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2566 จาก <https://portal.dnp.go.th/Content?contentId=5>
- กองกฎหมายต่างประเทศ. (2566). *เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy)*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการบริหารจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้. (ม.ป.ป.). *แนวทางการจัดตั้งและพัฒนาป่านันทนาการของกรมป่าไม้*. (เอกสารอัดสำเนา)
- คณะอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้. (2563). *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ*. สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.
- ฉันทยากรณ์ ศรีเกษตรรินทร์. (2562). *มาตรการการจ่ายค่าตอบแทนการบริหารจัดการระบบนิเวศป่าไม้*. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์, 4 (3), 329-344.
- นำชัย ชิววิวรรณ. (2562). *เศรษฐกิจสีเขียว*. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ.
- มูลนิธิธรรมาพัฒนา. (2562). *สืบสานสู่ปฏิบัติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย (A CALL TO ACTION: THAILAND AND THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS)*. บริษัท ส.พิจิตรการพิมพ์ จำกัด.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ, นิตยา โพธิ์นอก และจรรพพล เรืองสุวรรณ. (2562). *เส้นทางเศรษฐกิจสีเขียว*. บริษัท ชิกมา กราฟฟิกส์ จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สำนักการพิมพ์.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566 ก). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2566-2570)*. สืบค้น 6 กรกฎาคม, 2566, จาก https://www.nesdc.go.th/article_attach/article_file_20230307173518.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566 ข). *แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง)*. สืบค้น 17 กรกฎาคม, 2566, จาก <http://nscr.nesdc.go.th/cr/>
- สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2566). *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับย่อ)*. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี. (2566). แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580). สืบค้น 17 กรกฎาคม, 2566, จาก https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/051/T_0001.PDF

ภาษาอังกฤษ

Aaker, D. A. (1996). *Building strong brands*. A Division of Simon & Schuster Inc. [https://books.google.co.th/books?hl=en&lr=&id=OLa_9LePJLYC&oi=fnd&pg=PT14&dq=Aaker,+D.+A.+\(1996\).+Building+strong+brands.+A+Division+of+Simon+%26+Schuster+Inc.&ots=sEO7YWaHc7&sig=y3snZ-YqJu0crRF7VOF27tP9ou0&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.th/books?hl=en&lr=&id=OLa_9LePJLYC&oi=fnd&pg=PT14&dq=Aaker,+D.+A.+(1996).+Building+strong+brands.+A+Division+of+Simon+%26+Schuster+Inc.&ots=sEO7YWaHc7&sig=y3snZ-YqJu0crRF7VOF27tP9ou0&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Aaker, D. A. (2011). *Brand relevance: Making competitor irrelevant*. Jossey-Bass A Wiley Imprint. [https://books.google.co.th/books?hl=en&lr=&id=BXzLTfbJFcGC&oi=fnd&pg=PR13&dq=Aaker,+D.+A.+\(2011\).+Brand+relevance:+Making+competitor+irrelevant.+Jossey-Bass+A+Wiley+Imprint.&ots=fHYOIgijEQ&sig=7CKstsUWNrRQ2HquR18aLAGB1vw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.th/books?hl=en&lr=&id=BXzLTfbJFcGC&oi=fnd&pg=PR13&dq=Aaker,+D.+A.+(2011).+Brand+relevance:+Making+competitor+irrelevant.+Jossey-Bass+A+Wiley+Imprint.&ots=fHYOIgijEQ&sig=7CKstsUWNrRQ2HquR18aLAGB1vw&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Aaker, D. A. & McLoughlin, D. (2020). *Strategic market management: Global perspectives*. John Wiley and Sons. [https://books.google.co.th/books?hl=en&lr=&id=tpW22FvYvn8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=Aaker,+D.+A.+%26+McLoughlin,+D.+\(2020\).+Strategic+market+management:+Global+perspectives.+John+Wiley+and+Sons.&ots=HhrFLphWdk&sig=MMOVydCzqplVnAPEbqMDAZrkWhs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.th/books?hl=en&lr=&id=tpW22FvYvn8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=Aaker,+D.+A.+%26+McLoughlin,+D.+(2020).+Strategic+market+management:+Global+perspectives.+John+Wiley+and+Sons.&ots=HhrFLphWdk&sig=MMOVydCzqplVnAPEbqMDAZrkWhs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Bell, S., Thompson, C. W. (2014). Human Engagement with Forest Environments: Implications for Physical and Mental Health and Wellbeing. In: Fenning, T. (eds) *Challenges and Opportunities for the World's Forests in the 21st Century*. Forestry Sciences, vol 81. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7076-8_5

Dudley, N. (2008). *Guidelines for applying protected area management categories*. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>

Harre, R. & Langenhove, L. V. (1998). *Positioning theory: Moral contexts of intentional action*. Blackwell Publishers.

Holdgate, M. & Phillips, A. (1999). Protected areas in context. In Walkey, M., Swingland, I., and Russell, S. *Integrated Protected Area Management*. Springer Science & Illusincss Media. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4615-5279-6_1

Hooley, G., Piercy, N. F., Nicoulaud, B., & Rudd, J. M. (2017). *Marketing strategy & competitive positioning*. Pearson Education Limited. https://books.google.co.th/books?id=J63jDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Johnson, G., Scholtes, K. & Whittington, R. (2008). *Exploring corporate strategy: Text and cases*. Pearson Education Limited. https://books.google.co.th/books?id=GeksEAAQBAJ&printsec=frontcover&source=gbp_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Jungmeier, M. & Yenilmez, A. N. (2022). *Guidelines for establishing protected areas*. The Food and Agriculture Organization of the United Nations Ministry of Agriculture and Forestry. <https://doi.org/10.4060/cb8356en>

Kupper, P. (2014). *Creating Wilderness: A transnational history of the Swiss national park*. Berghahn Books.

Lewis, M. (2007). *American Wilderness: A New History*. New York: Oxford University Press.

Mack, O. & Khare, A. (2016). Perspectives on a VUCA World. In Mack, O., Khare, A., Krämer, A. and Burgartz, T. *Managing in a VUCA World*. Springer.

Meyer, S. & Langres, P. (2000). A national wilderness preservation system database: Benefits, limitations, and future needs. *International Journal of Wilderness*, 6(1), 13-18. <https://www.umn.edu/media/leopold/pubs/378.pdf>

Olson, S. F. (2001). *The meaning of wilderness: essential articles and speeches*. Minneapolis: The University of Minnesota Press.

Sengupta, S. (2007). *Brand positioning: Strategies for competitive advantage*. Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited.

Thomas, L & Middleton, J. (2003). *Guidelines for management planning of protected areas*. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/pag-010.pdf>

Ries, A. & Trout, J. (2001). *Positioning: The battle for your mind*. USA: McGraw Hill.

United States Forest Service. (2023). *Wilderness areas*. <https://www.fs.usda.gov/recreation/programs/cda/wilderness.shtml>

Whitler, K. A. (2021). *Positioning for advantage: Techniques and strategies to grow brand value*. Columbia University Press.

Wilderness Connect, University of Montana. (2023). *Learn about wilderness*. <https://wilderness.net/default.php>

Worboys, G. L., Lockwood, M., Kothari, A., Feary, S., & Pulsford, I. (2015). *Protected area governance and management*. ANU Press. <https://ger.org.au/wp-content/uploads/2020/05/Worboys-et-al-2015-Protected-Area-Governance-and-Management.pdf>