



ปัญหาการบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่า

นอกเหนือจากปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นปัจจัยสำคัญทำให้การจัดการที่ดินในเขตป่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการรักษาทรัพยากรธรรมชาติไปพร้อมกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และพัฒนาประเทศแล้ว ปัญหาของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการบริหารงาน (Public Administration) ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่าก็เป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำนโยบายมาปฏิบัติ โดยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีตัวแปรหลายปัจจัยที่มีผลต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ขณะเดียวกัน การแก้ปัญหาที่ต้องคำนึงถึงหลายปัจจัยทั้งในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติ และบุคคลหลายกลุ่มที่จะได้ประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่เมื่อมาพิจารณาองค์กรของรัฐ และการบริหารราชการกลับไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ อันเนื่องมาจากระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่และซับซ้อน ประกอบกับการแทรกแซงทางการเมือง ทำให้หลักการบริหารที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านการจัดรูปงาน จัดบุคคล การประสานงาน การควบคุมงานที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน อันเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และที่มีได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรตามประเพณีที่เคยปฏิบัติมามีปัญหาถูกบิดเบือนไป กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการ และระหว่างหน่วยงานราชการกับประชาชน ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ด้วยเหตุนี้จึงมีการเรียกร้องที่จะให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งปรากฏในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 หน่วยงานราชการที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดโดยตรง คือกรมป่าไม้ได้มีการปรับเปลี่ยนการแบ่งส่วนราชการ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ภายในกรมป่าไม้ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอปัญหาการบริหารงานเฉพาะ

ภายในกรมป่าไม้เท่านั้น ซึ่งมีพัฒนาการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรตั้งแต่เริ่มตั้งกรมป่าไม้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการปรับตัวครั้งยิ่งใหญ่ครั้งแรกในปี พ.ศ.2495 ให้กรมป่าไม้ย้ายมาสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีการจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่สองช่วงการประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ.2515 - 2521 ที่ประเทศไทยรับกระแสแนวความคิดอนุรักษ์เข้ามา ครั้งที่สามคือการปรับตัวล่าสุดในปัจจุบันที่เพิ่มส่วนราชการขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง โดยจะวิเคราะห์โครงสร้างขององค์กร การแบ่งส่วนราชการในกรมป่าไม้ ความจำเป็นในการจัดแบ่งหน้าที่ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ มีความซ้ำซ้อน และมีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

กลไกรัฐในการรวมศูนย์อำนาจการจัดการที่ดินในเขตป่า

ในระยะเริ่มแรกของการตั้งกรมป่าไม้ มาจากคำแนะนำจากข้าราชการชาวอังกฤษในประเทศพม่า เพื่อให้เป็นหน่วยงานราชการของรัฐส่วนกลางในการควบคุมการทำไม้และการเก็บภาษีในภาคเหนือ การบริหารงานและการแบ่งส่วนราชการในระยะเริ่มแรกจึงถอดแบบมาจากประเทศพม่า โดยจัดส่วนราชการไปอยู่ในส่วนภูมิภาคเพื่อควบคุมการทำไม้และการเก็บภาษีให้ทั่วถึง ซึ่งแบ่งเป็นภาคหรือกอง และบริเวณ ที่เจ้าพนักงานป่าไม้ภาคส่วนใหญ่เป็นปลัดกรมป่าไม้ที่มาจากส่วนกลาง ส่วนบริเวณมีพนักงานป่าบริเวณมาจากผู้ช่วยหรือรองผู้ช่วยเจ้ากรมป่าไม้ที่มาจากส่วนกลาง สำหรับแขวง เรียกว่าพนักงานป่าไม้แขวงมาจากกำนันป่า และประจำป่า เรียกว่าพนักงานประจำป่า มาจากผู้ใหญ่ป่า

การแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้ในสมัยนั้นไม่ซับซ้อน และมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการตั้งองค์กรเพื่อควบคุมการทำไม้ การแบ่งส่วนราชการจึงให้ความสำคัญกับการจัดองค์กรในภูมิภาค โดยเฉพาะในเขตภาคเหนือที่มีการให้สัมปทานทำไม้มากที่สุด และมีข้อพิพาทระหว่างเจ้าผู้ครองนคร พ่อค้าท้องถิ่น และอังกฤษ โดยส่งข้าราชการส่วนกลางเข้าไปควบคุมในท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยคนในท้องถิ่นช่วยเหลือในการควบคุม

การทำไม้ โดยอาศัยการบริหารที่เป็นการรวมอำนาจการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ซึ่งกรมป่าไม้ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทยอันเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากที่สุด เพราะเกี่ยวข้องกับ การปกครองในพื้นที่ที่จะให้ อยู่ภายใต้การปกครองของ รัฐส่วนกลาง และการเก็บภาษีเข้าพระคลัง ดูแลเรื่องพาณิชย์โดยตรง ถือได้ว่ากรมป่าไม้เป็นหน่วยงานราชการหน่วยหนึ่ง ที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นแกนของการสร้างรัฐชาติในการควบคุมทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐส่วนกลางที่สามารถปกครองรัฐอิสระ และจัดผู้นำท้องถิ่นได้ ดังนั้นแนวความคิดการควบคุมการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ของรัฐ จึงไม่ต่างไปจากกระทรวงมหาดไทยที่ควบคุมการปกครองนอกเขตพื้นที่ป่า แต่กรมป่าไม้ควบคุมและปกครองเขตพื้นที่ป่า เรียกว่าเป็นพื้นที่ป่าเป็นเอกเทศขึ้นตรงต่อกรมป่าไม้

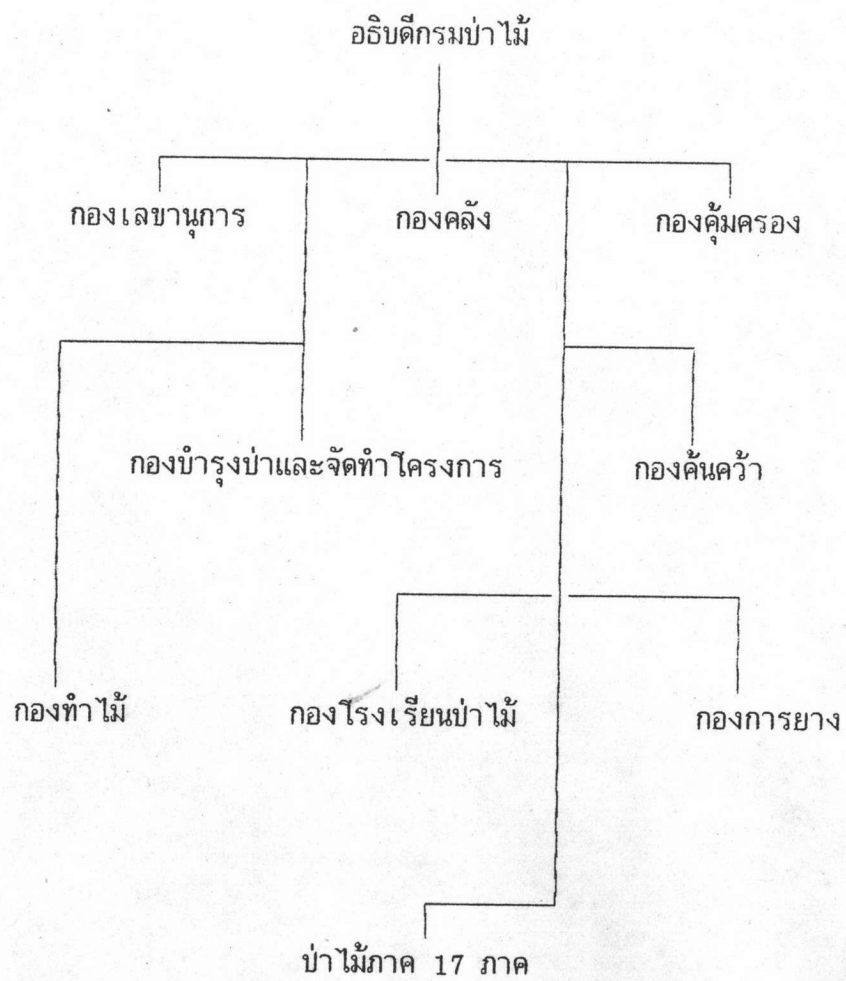
พัฒนาการของการขยายเขตพื้นที่ป่ามีมา โดยตลอด เพื่อให้กรมป่าไม้ อันเป็นผู้แทนของรัฐส่วนกลางควบคุมการทำไม้ การล่าสัตว์ไม่ตลอดลำน้ำ และเก็บภาษีค่าภาคหลวงให้มากที่สุด จะเห็นได้จากการขยายป่าไม้ภาคขึ้นเป็น 17 ภาค (แต่เดิมเป็นป่าไม้แขวง) ไปทั่วประเทศ และปรับปรุงส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางของกรมป่าไม้ โดยแบ่งเป็นกอง (คูแผนภูมิที่ 4) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ 4 ประการ คือ

ประการแรก ควบคุมการจัดการที่ดินป่าไม้และปราบปรามการลักลอบตัดไม้ โดยคุ้มครองรักษาป่า ควบคุมการอนุญาตการทำไม้ การใช้ที่ดินในการทำการเกษตร

ประการที่สอง นำทรัพยากรป่าไม้มาใช้ประโยชน์และพัฒนาทางเศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมการทำไม้สัก ไม้ยาง ไม้กระยาเลย และจำหน่ายออกสู่ตลาดนารายได้เข้ารัฐ โดยได้ประโยชน์จากการเก็บค่าภาคหลวง ค่าภาษี

ประการที่สาม ส่งเสริมทางวิชาการและบำรุงป่า ในการใช้ไม้และของป่าตลอดจนการปลูกป่า เพื่อมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และประการที่สี่ พัฒนาบุคลากร เพื่อมารับใช้ในการปฏิบัติงานในกรมป่าไม้ โดยตั้งโรงเรียนป่าไม้ การตั้งกองตามวัตถุประสงค์ 4 ประการดังกล่าว ซึ่งให้เห็นว่าความจำเป็นในการแบ่งส่วนราชการและการบริหารงานเพื่อควบคุมการทำไม้มาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และเป็น

แผนภูมิที่ 4



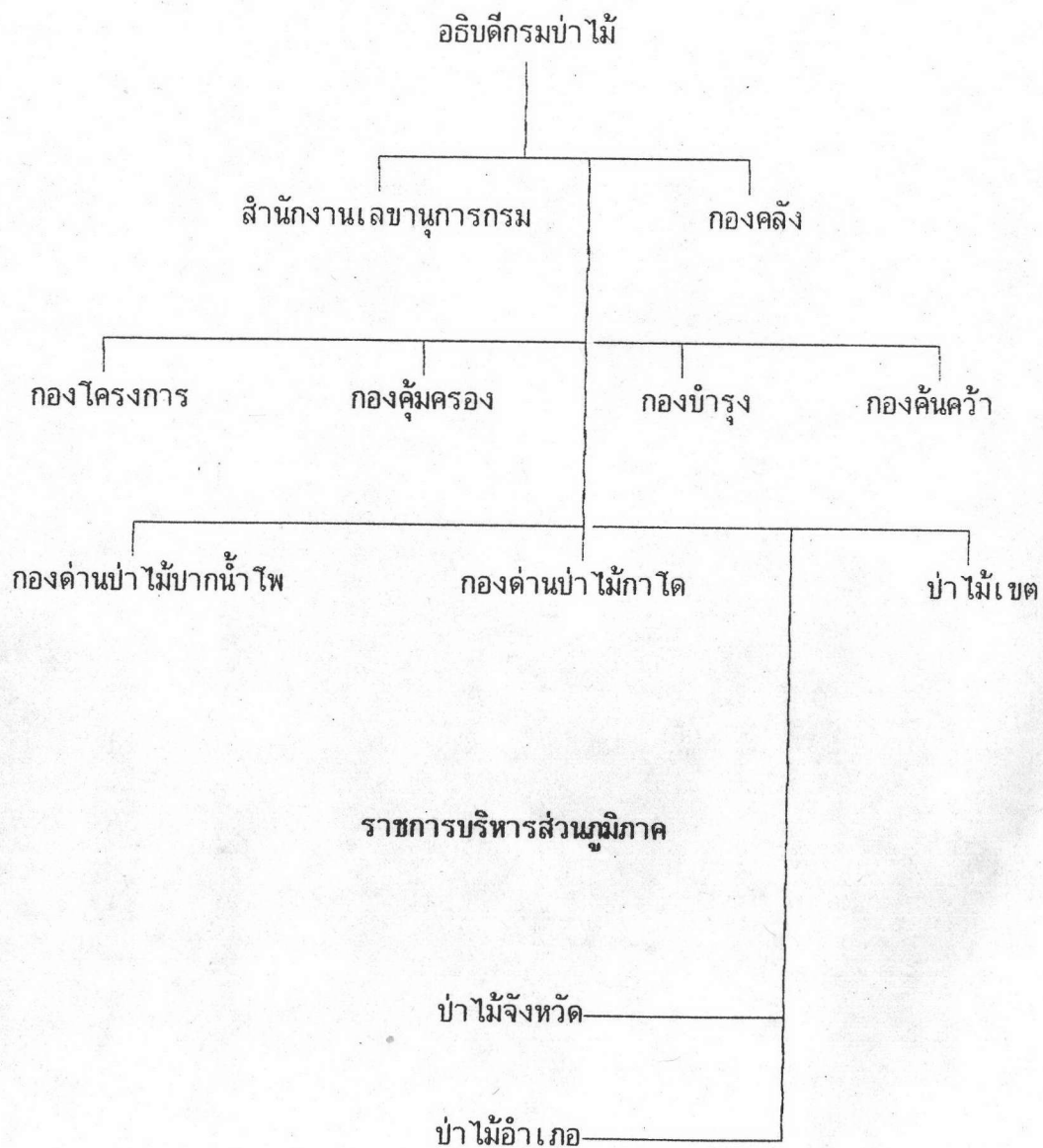
ช่วงของการสร้างฐานของกรมป่าไม้ ที่จะพัฒนาบุคลากรที่เป็นคนไทยเข้ามาบริหารงาน โดยมีหลักสูตรการสอนการจัดการป่าไม้แบบตะวันตกที่เคยทำในประเทศอินเดีย และพม่า ขณะเดียวกันก็ส่งนักเรียนไปศึกษาต่อในต่างประเทศ เพื่อนำระบบการจัดการป่าไม้แบบตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย การบริหารราชการในสมัยนั้น ไม่ได้มีความซับซ้อน และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ชัดเจน ซึ่งการวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง ในส่วนของป่าไม้ภาคเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายของรัฐ ไปปฏิบัติงานควบคุมดูแล การจัดการที่ดินป่าไม้ในเขตพื้นที่ของแต่ละภาครับผิดชอบ เนื่องจากยังมีพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากที่รัฐยังเข้าไม่ถึงในการทำไม้ได้ทุกพื้นที่ ความมุ่งหมายของรัฐคือประกาศสงวนพื้นที่ป่าคุ้มครอง และป่าสงวนให้มากที่สุด เพื่อสกัดกั้นการบุกเบิกที่ดินในเขตป่า

จากวัตถุประสงค์ 4 ประการนี้ ได้นำมาปฏิบัติในการแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2495 (คูแผนภูมิที่ 5) ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วนคือ

- (1) ราชการบริหารส่วนกลาง
- (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การแบ่งส่วนราชการดังกล่าวมาจากหลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ที่ต้องการรวมอำนาจวินิจฉัยไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคืออำนาจการวินิจฉัยอยู่ที่อธิบดี กรมป่าไม้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือคณะรัฐมนตรี และอำนาจวินิจฉัยนี้มีอยู่ในส่วนภูมิภาคได้เช่นกัน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ไปปฏิบัติงานส่วนภูมิภาคตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง และลำดับชั้นการบังคับการบัญชาที่มีชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ โดยมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ อำนาจควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา และอำนาจที่จะให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ฉะนั้นการแต่งตั้งและการถอดถอนพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้การปกครองเป็น

ราชการบริหารส่วนกลาง
ประกอบด้วย 8 กอง ป่าไม้เขต 21 เขต



เอกภาพ การแบ่งส่วนราชการส่วนกลางออกเป็นกองต่างๆ เพื่อเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่วางแผนระดับนโยบาย เป็นที่ปรึกษาให้แก่รัฐบาล และเป็นที่ปรึกษาในการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค และควบคุมวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ โดยแบ่งอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเป็น 6 ส่วน คือ

- (1) การบริหารการคลัง ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการกรม และกองคลัง
- (2) ดำเนินงานทางวิชาการเพื่อสงวนและคุ้มครองป่า ตลอดจนดำเนินการในเรื่องที่ดินเพื่อการเหมืองแร่ และที่ดินที่มีผู้ขอจับจอง ได้แก่ กองโครงการ
- (3) ป้องกันและปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมายป่าไม้ ควบคุมการทำไม้ และอนุญาตให้ทำไม้ ได้แก่ กองคุ้มครอง
- (4) ดำเนินงานทางวิชาการบำรุงป่าไม้ บลูก่อสร้างสวนป่า ได้แก่ กองบำรุง
- (5) ดำเนินงานทางวิชาการ ค้นคว้าเกี่ยวกับการป่าไม้ แมลงและสัตว์ป่า ที่ให้คุ้มและให้โทษแก่ป่าไม้ ได้แก่ กองค้นคว้า
- (6) ควบคุมและเก็บเงินค่าภาคหลวงไม้และของป่าที่นำส่งออกผ่านด่าน ได้แก่ กองด่านป่าไม้ปากน้ำโพ (จังหวัดนครสวรรค์) และกองด่านป่าไม้กาโด (จังหวัดมอลเมน ประเทศพม่า)

นอกจากนี้ได้มีการตั้งป่าไม้เขตในส่วนภูมิภาค (ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากป่าไม้ภาค) เพื่อดำเนินงานด้านวิชาการป่าไม้ เหมือนเช่นราชการส่วนกลาง และให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิชาการป่าไม้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่ปกครองในท้องที่นั้น ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นอกจากนี้ยังควบคุมการทำไม้ตามสัมปทาน และตามที่กรมป่าไม้มอบหมาย ตลอดจนตั้งป่าไม้แขวง ต่อมาเปลี่ยนเป็นหน่วยป้องกันและรักษาป่า เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้ประจำอยู่ในป่า เพื่อปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้

มีข้อน่าสังเกตว่ามีการขยายกองที่เกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่า ได้แก่ โครงการ ซึ่งแต่เดิมไม่ได้ให้ความสำคัญ กองโครงการนี้จะสำรวจชนิดไม้และของป่าที่จะสงวนไว้ด้วย ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงนั้นมีการประกาศเขตป่าสงวนและป่าคุ้มครอง ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 เพื่อควบคุมพื้นที่ป่าไม่ให้มีการลักลอบทำไม้ ประกอบกับได้มีการลงนามข้อตกลงทางวิชาการ ระหว่างองค์การสหประชาชาติกับรัฐบาลไทย เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการด้านป่าไม้ และมีการเสนอให้สงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ไว้ใช้ในอนาคต ขณะเดียวกันการอนุรักษ์ป่านั้นเป็นการหวงกันในการใช้ทรัพยากรประเภทอื่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าให้เป็นของรัฐ เช่น การเก็บของป่า การทำเหมืองแร่ และการให้ที่ดินที่มีผู้ของจับจอง แก่หน่วยงานอื่น เช่น กรมที่ดิน หรือกรมประชาสัมพันธ์นำไปจัดที่ดิน

จะเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนราชการที่เพิ่ม คือกองโครงการ กองด้านป่าไม้ หน่วยป้องกันรักษาป่า และป่าไม้เขต (ฐานะเทียบเท่ากอง) เพื่อสร้างประสิทธิภาพของการคุ้มครองรักษาป่าและควบคุมการทำไม้ การใช้ทรัพยากรประเภทอื่น และการเก็บค่าภาคหลวง เข้มงวดขึ้น ตลอดจนการตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมเขตพื้นที่อนุรักษ์แต่ละประเภท ตามที่ได้รับอิทธิพลจากการจัดการป่าแบบตะวันตก เช่นตั้งหมวดสวนพฤกษศาสตร์ และวนอุทยาน หมวดคุ้มครองสัตว์ป่า สังกัดกองบำรุง ซึ่งการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวพิจารณาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ และการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากแรงผลักดันจากความต้องการไม้มาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แรงต้านในการอนุรักษ์ป่าเพื่อสงวนและคุ้มครองป่าให้เป็นของรัฐ โดยที่การจัดองค์กรเป็นกระบวนการที่มุ่งไปสู่การอนุรักษ์ และการค้นคว้าทางวิชาการ เพื่อการทำไม้และเก็บของป่ามาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการได้รับแรงกดดันจากประเทศตะวันตกให้ต้องเปิดประเทศ เปลี่ยนแปลงการปกครองและกฎหมายเพื่อมิให้สูญเสียเอกราช โดยที่ประเทศตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลในการนำแนวความคิดการจัดการป่าไม้ที่เน้นการทำไม้เพื่อขายเป็นหลัก

อย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนขยายส่วนราชการในการอนุรักษ์ป่า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตป่าสงวนในขณะนั้นได้ ถึงแม้ว่าจะมีการจำแนกประเภทที่ดินแบ่งเขตพื้นที่ป่าและที่ดินทำการเกษตรออกจากกัน เนื่องจากรัฐบาลมีโครงการต่างๆที่ต้องใช้ทรัพยากรที่ดินป่าไม้และทรัพยากรประเภทอื่น ประกอบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้รับผิดชอบเรื่องการทำไม้ และควบคุมการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ที่รัฐประกาศสงวนไว้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน หรือการใช้ทรัพยากรประเภทอื่น เช่นการทำเหมืองแร่ ระเบิด และย่อยหิน เป็นหิน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการอื่นตามกฎหมายที่บังคับใช้ เช่น กรมทรัพยากรธรณีรับผิดชอบการทำเหมืองแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ หรือการจัดที่ดิน การระเบิด และย่อยหิน อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การแบ่งหน่วยงานราชการรับผิดชอบเฉพาะด้าน และมีกฎหมายบังคับเฉพาะส่วน จึงมีผลให้ผู้บริหารของกรมป่าไม้วางแผนการจัดการป่าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กรมป่าไม้รับผิดชอบ โดยไม่ได้พิจารณาภาพรวมของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด จึงทำให้การแบ่งส่วนราชการในกรมป่าไม้มุ่งหมายเฉพาะการอนุรักษ์ป่าและการทำไม้เป็นเป้าหมายสำคัญ

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่าสงวน รัฐบาลใช้วิธีแก้ปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเร่งรัดจัดที่ดิน ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 9 ธันวาคม 2512 ซึ่งเป็นการผลักดันของกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน ที่ต้องการให้จัดที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์โดยเร็วและทั่วถึง แต่ปัญหาดังกล่าวไม่อาจแก้ไขลุกลงไปได้ด้วยดี เนื่องจากปัญหาการบริหารงานภายในของกรมป่าไม้ ในส่วนของป่าไม้เขตมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางวิชาการแก่ ป่าไม้จังหวัดป่าไม้อำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การวินิจฉัยสั่งการต้องเสนอเป็นขั้นตอนผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด ไปสู่ราชการบริหารส่วนกลางในกรมป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาขบประมาณ การอนุมัติกำลังคน ในการเร่งรัดตรวจสอบพื้นที่ป่าและรังวัดพื้นที่ป่าโดยเร็ว เพื่อแก้ไขปัญหาการประกาศเขตพื้นที่ป่าทับที่ของชุมชน การป้องกันและปราบปราม จึงทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าและไม่สามารถควบคุมพื้นที่ป่าได้อย่างทั่ว

ถึง และถึงแม้ว่าจะมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) โดยมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง ไปให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ป่าไม้จังหวัด และป่าไม้อำเภอ แต่อำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง ป่าไม้จังหวัดและป่าไม้อำเภอจึงเป็นหน่วยงานที่รับเรื่องจากประชาชน ในการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าในพื้นที่ที่รับผิดชอบ แต่ไม่มีส่วนวิชาการในสำนักงาน ซึ่งต้องส่งเรื่องไปให้ป่าไม้เขตพิจารณาก่อนที่จะเสนอให้ส่วนกลางตัดสินใจ

กลไกรัฐในการขยายอำนาจในการอนุรักษ์ป่า

ภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 1 - 3 ผลปรากฏว่าทรัพยากรป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว มีป่าไม้ที่ถูกทำลายในช่วงของปี 2504 - 2524 เฉลี่ยปีละ 3.5 ล้านไร่ จากที่รัฐบาลได้มีนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก ทำให้รัฐบาลมีโครงการต่างๆ ที่ต้องบริหารงานด้านป่าไม้ให้เกิดประโยชน์อย่างเอนกประสงค์ ซึ่งมีหน่วยงานราชการ องค์การของรัฐ ประมาณ 29 หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินป่าไม้ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปมีความต้องการใช้ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ดังนั้นความต้องการการใช้ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ และทรัพยากรประเภทอื่นเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ระหว่างกลุ่มผู้ใช้ทรัพยากรในด้านการใช้ การอนุรักษ์ การจัดการ และการพัฒนาทรัพยากรที่ต่างชนิดกัน เพราะแต่ละหน่วยงานมีระเบียบกฎหมายเป็นของตนเอง ประกอบกับนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดเป็นเอกเทศขาดการกำหนดนโยบายที่เป็นระบบ สอดคล้องซึ่งกันและกัน จึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ระหว่างป่าไม้และทรัพยากรประเภทอื่นๆ นอกจากนั้นนโยบายการพัฒนาป่าไม้ที่ผ่านมาเน้นหนักการควบคุมป้องกันป่าไม้ โดยละเลยการพัฒนาเศรษฐกิจของที่ดินป่าไม้ในหลายด้าน

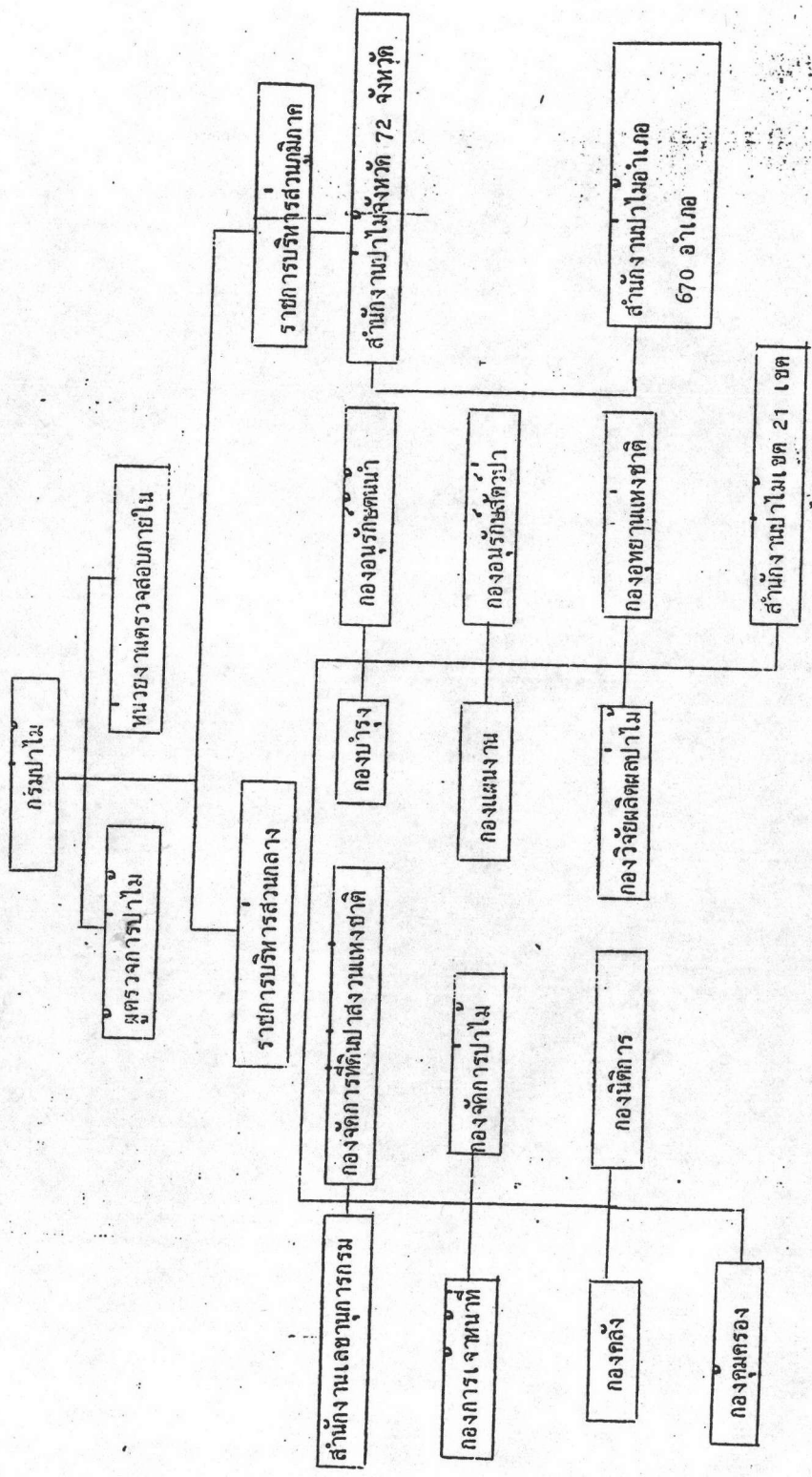
ตั้งนั้นในปี พ.ศ.2515 กรมป่าไม้จึงปรับปรุงระบบบริหารราชการใหม่ตามคำสั่งของคณะปฏิวัติฉบับที่ 282 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 และขยายส่วนราชการขึ้นใหม่ในปี 2518 และ ปี 2521 ซึ่งยังมีการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเหมือนเดิม (คูแผนภูมิที่ 6 และ 7) โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ขยายเพิ่มมากขึ้นตามสายงาน และเพิ่มกองที่เข้ามารับผิดชอบการแบ่งพื้นที่อนุรักษ์ อย่างไรก็ตามสายการบังคับบัญชาเป็นไปตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ขึ้นตรงต่ออธิบดีที่นอกเหนือจากความรับผิดชอบทั้ง 6 ส่วนที่กล่าวมา

การแบ่งส่วนราชการภายในกรมเป็นกองนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ 4 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484, พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503, พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และ พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ฐานะของกองมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย แต่เมื่อมาพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายในกรณีของอำนาจในการอนุญาต อนุมัติ การตัดสินใจดำเนินงานตามนโยบาย สะท้อนให้เห็นว่ามีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และกระจายอำนาจไว้ส่วนภูมิภาค ดังเช่นตัวอย่างดังต่อไปนี้

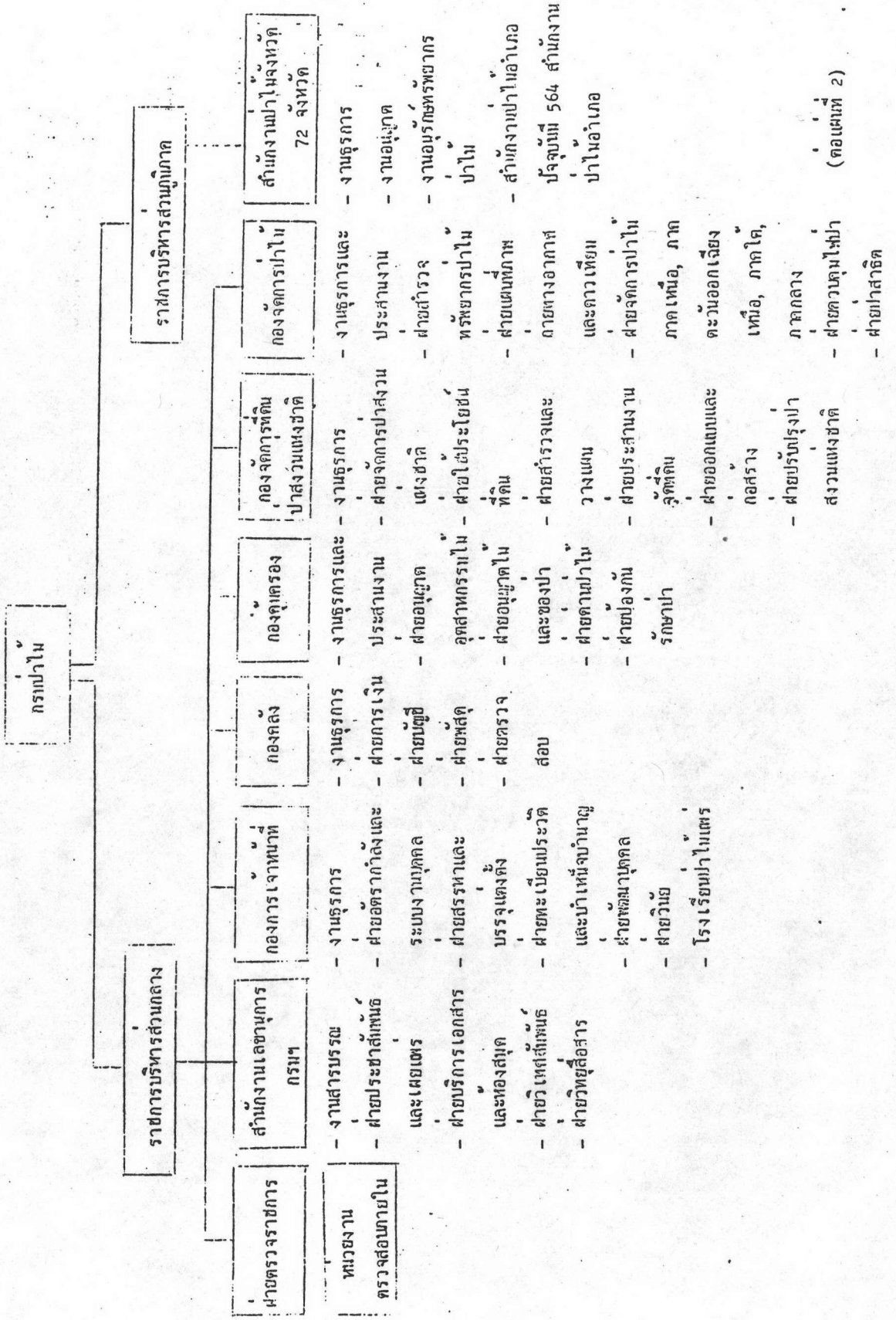
(1) งานด้านการทำไม้ อุตสาหกรรมป่าไม้ หรืองานด้านป่าไม้ ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484 ถึงแม้ว่ามีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจน เช่น การอนุญาตให้ทำไม้ในป่าโครงการเพื่อใช้สอย และป่านอกโครงการห่อม เล็กห่อมน้อย มอบอำนาจให้อำเภอ และจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตได้ในบางกรณี การอนุญาตให้ทำไม้ในที่ดินเปิดประโยชน์มอบให้จังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ โดยให้ป่าไม้เขต และกรมป่าไม้ตรวจสอบบัญชีไม้ก่อน การอนุญาตผูกขาดและสัมปทานป่าไม้เป็นอำนาจของรัฐบาล เงื่อนไขสัญญาสัมปทานทำไม้ที่เป็นปัญหาทางวิชาการและกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของกรมป่าไม้ ยกเว้นกรณีที่ เป็นเหตุผลทางด้านความมั่นคงของชาติที่มีหลักฐาน สมบูรณ์ชัดเจนเชื่อถือได้ ให้นำเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเป็นรายๆ การ

แผนภูมิที่ 6

แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้ในปัจจุบัน

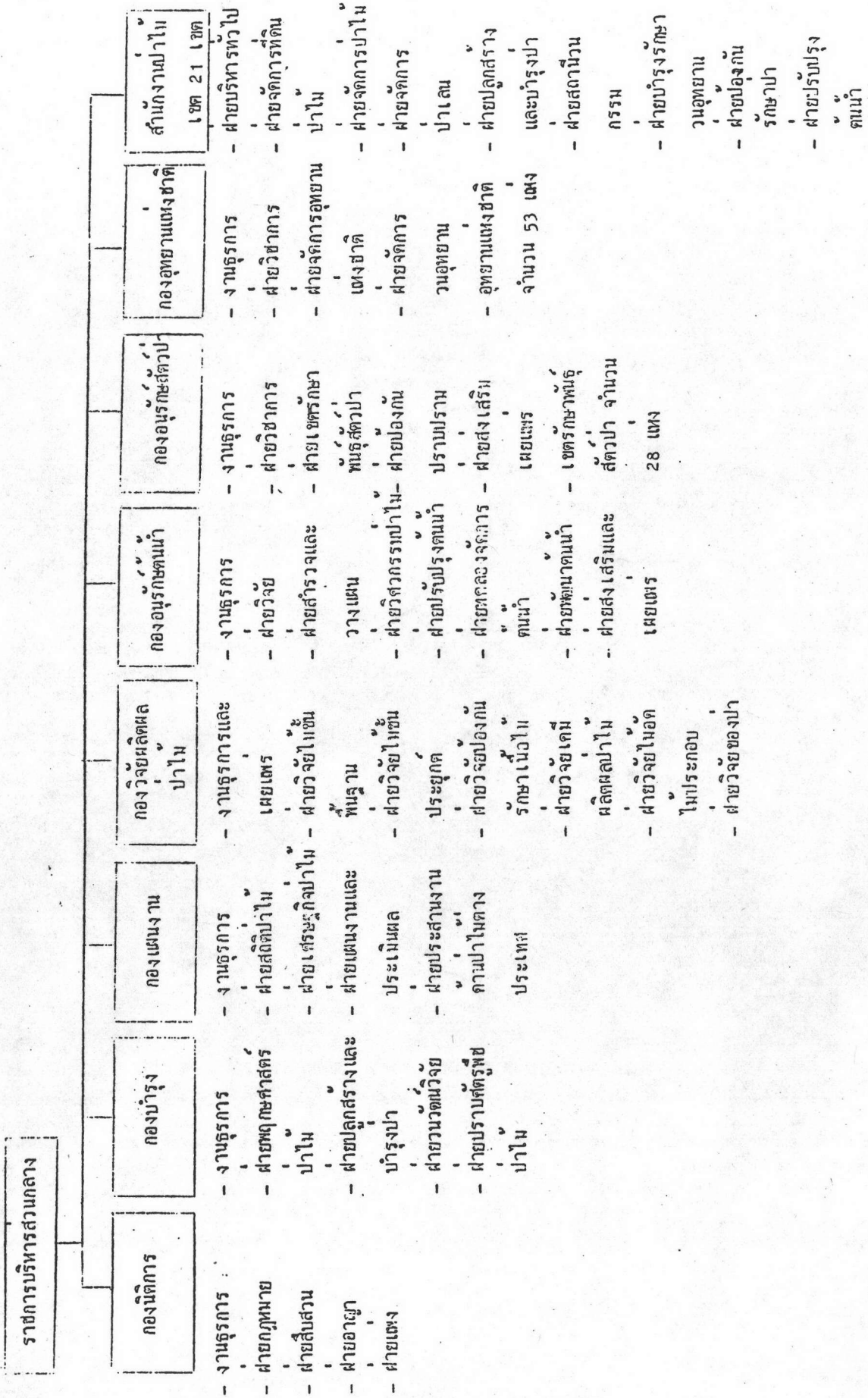


แผนภูมิแสดงการจัดแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้



(ต่อแผนที่ 2)

(ต่อจากแผนที่ 1)



ขออนุญาต ตั้งย้าย โอน ขอบปรับปรุงอาณาเขต ขอบปรับปรุงเครื่องจักร ขอทําไม้แปรรูปเพื่อการค้า(ชั่วคราว) โดยใช้เครื่องจักร กำหนดให้จังหวัดส่งเรื่องพร้อมขอความเห็นของป่าไม้เขตเสนอให้กรมป่าไม้พิจารณาอนุญาต งานด้านป่าไม้มอบหมายให้จังหวัดต่างๆเป็นผู้ควบคุมบริหาร แต่มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำอยู่ จะสังเกตได้ว่ายังมีการรวมศูนย์อำนาจการอนุญาตไว้ที่กรม และกระทรวง กิจการบางอย่างแม้ว่าจะมอบอำนาจให้จังหวัดเป็นผู้อนุญาต แต่ส่วนกลางควบคุมในรายละเอียด การมอบอำนาจดังกล่าวจึงเป็นลักษณะของขั้นตอนในการดำเนินการ แต่ไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจ

(2) การบริหารงานป้องกันรักษาป่า เป็นงานที่รัฐบาลให้ความสนใจมาทุกยุคทุกสมัย และมีการตั้งองค์การบริหารงานตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับอำเภอ (ดูแผนภูมิที่ 8) และทุ่มเทพยายามเพื่อใช้ในการป้องกันรักษาป่าอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาทางการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สำหรับองค์การที่ตั้งชั่วคราวทำให้การตั้งคณะกรรมการก็ชุดก็ตามโดยรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาการไม่ประสานงานระหว่างหน่วยราชการไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยยังยึดถือการปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ยังบังคับใช้ของหน่วยงานนั้น การประสานงานเกิดขึ้นเมื่อเป็นคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะบังคับใช้ได้ในกรณีเหตุฉุกเฉินเท่านั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ และจังหวัดต่างๆไม่ได้เป็นเอกภาพ เนื่องจากไม่มีการกำหนดระบบการประสานงานที่แน่นอนและเป็นแบบแผนเดียวกัน เช่น การจัดตั้งศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และคำสั่งต่างๆเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทเป็นเครื่องมือในการบริหาร นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ขาดงบประมาณสนับสนุน ทั้งในด้านปัจจัยในการบริหารทุกด้าน ยานพาหนะ อุปกรณ์ที่จำเป็นและกำลังคนเป็นตัวหลักในการปฏิบัติงาน ในฐานะของคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดและอำเภอ อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป่าไม้เขตซึ่งมีหน้าที่ด้านนี้โดยตรงก็ไม่ได้ร่วมเป็นคณะอนุกรรมการ แต่กลับกลายเป็นว่าองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการมาจากผู้แทนส่วนราชการต่างๆมากมาย ซึ่งมีความสามารถและทรัพยากรจำกัด

แผนภูมิที่ 8

องค์กรนโยบายระดับชาติ

คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

กำหนดมาตรการและนโยบายในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้

(กระทรวง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีคำสั่ง

จัดตั้งศูนย์ประสานงานป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ (ศสพ.)

(กรม)

รองอธิบดีฝ่ายปราบปรามเป็นผู้อำนวยการศูนย์

ศูนย์เฉพาะกิจป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า

ศูนย์ปฏิบัติการร่วมป้องกันการบุกรุกป่า (ศรบ.)

กองจัดการป่าไม้ประสานงาน

องค์การระดับภูมิภาค

(จังหวัด)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัด

ป่าไม้จังหวัดเป็นเลขานุการ

(อำเภอ)

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน

คณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ประจำอำเภอ

ป่าไม้อำเภอเป็นเลขานุการ

(3) การเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ในทุกกรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ มิได้อยู่ที่กรมป่าไม้ หรือจังหวัด ถึงแม้จะมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อนจึงจะอนุญาตได้ จึงทำให้ขั้นตอนการดำเนินงานมากมายและซับซ้อน และล่าช้า (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 4 ตอน 3)

(4) การปลูกและบำรุงป่าไม้ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองบำรุงกองอนุรักษ์ต้นน้ำ และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ จะเห็นได้ว่างานดังกล่าวกระจายอยู่ในความรับผิดชอบถึง 3 กอง ถึงแม้ว่าจะแก้ปัญหาให้กองบำรุงเป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบนโยบายด้านการปลูกป่าก็ตาม แต่กองบำรุงไม่มีอำนาจแก้ไขปรับปรุงแผนงานปลูกป่าของอีก 2 กอง

(5) งานอุทยานแห่งชาติ และการอนุรักษ์สัตว์ป่า อยู่ภายใต้การบริหารควบคุมของกองอุทยานแห่งชาติ และกองอนุรักษ์สัตว์ป่า ยกเว้นอุทยานจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่มอบหมายให้อยู่ในความดูแลของเขตและจังหวัด แต่ไม่ได้กระจายอำนาจให้ป่าไม้เขตและจังหวัดร่วมในการบริหาร ทั้งนี้เพราะพื้นที่ป่าดังกล่าวมีความสำคัญสูง และได้รับงบประมาณจำนวนมาก จึงรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่กระทรวง และคณะรัฐมนตรีในการประกาศเขต เพราะถือว่าเป็นนโยบายระดับชาติ

สำหรับบทบาทของผู้ตรวจการป่าไม้ แยกเป็นผู้ตรวจการป่าไม้ทั้ง 4 ภาค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการแนะนำตรวจตราเร่งรัดการปฏิบัติราชการ ของหน่วยงานส่วนกลาง สำนักงานป่าไม้เขต จังหวัด และอำเภอ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ นโยบายมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้ง เสนอความเห็นการบริหารงานป่าไม้ให้แก่กรมป่าไม้ ตลอดจนสืบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบัตรสนเท่ห์ หนังสือร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ป่าไม้กรณีต่างๆ โดยมีฝ่ายตรวจราชการ และสำนักงานเลขานุการกรมเป็นเครื่องมือในการบริหาร

จะเห็นได้ว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการป่าไม้มีอย่างกว้างขวางทั้งใน ส่วนของกรมป่าไม้ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะที่ขาดปัจจัยสนับสนุนในการ บริหาร ซึ่งต้องใช้เครื่องมือดังกล่าวจากฝ่ายตรวจราชการสังกัดสำนักเลขาธิการกรม ทำให้การตรวจราชการจึงเป็นการไปเยี่ยมเยียน และรับรู้เรื่องราวเพื่อรายงานให้อธิบดี ทราบ แต่ไม่ได้เป็นการตรวจผลงานติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ อีกทั้งผู้ตรวจราชการ มีความรู้ด้านป่าไม้เท่านั้น ไม่มีความรู้การติดตามประเมินผล นอกจากนี้ในส่วนของผู้ ช่วยผู้ตรวจการป่าไม้เป็นข้าราชการสังกัด ฝ่ายตรวจราชการ สำนักงานเลขาธิการกรมขึ้น ตรงต่อเลขาธิการกรมป่าไม้ มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ตรวจการป่าไม้ ทำให้ผู้ช่วยผู้ตรวจการ ป่าไม้ไม่สนองตอบนโยบายของผู้ตรวจการป่าไม้ในทุกกรณี เพราะต้องขึ้นอยู่กับเลขาธิการ กรมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามสายงาน

อย่างไรก็ตามในด้านงบประมาณ ได้มีการกระจายอำนาจการควบคุม การ บริหารการใช้จ่ายงบประมาณไปที่หัวหน้าหน่วยงานระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ อย่างเช่น มอบอำนาจให้รองอธิบดีป่าไม้ฝ่ายบริหาร เป็น ผู้สั่งอนุญาตจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา วงเงินไม่ เกิน 4,000,000 บาท โดยวิธีพิเศษวงเงินไม่เกิน 2,000,000 บาท ผู้อำนวยการ กอง และเลขาธิการกรมป่าไม้ วงเงินไม่เกิน 200,000 บาท วิธีพิเศษวงเงินไม่เกิน 30,000 บาท และวิธีกรณีพิเศษ วงเงินไม่เกิน 10,000 บาท ป่าไม้เขตวงเงินไม่เกิน 1,000,000 บาท โดยวิธีพิเศษวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ข้าราชการระดับ 5 ขึ้น ไป ซึ่งมีสำนักงานปฏิบัติงานประจำในท้องที่ วงเงินไม่เกิน 20,000 บาท สำหรับ จังหวัด กรมป่าไม้มอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบว่า

ด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ.2524¹

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในปีพ.ศ.2536 ในการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังผู้บริหารระดับรองตามคำสั่งกรมป่าไม้ ที่ 1777/2536 เรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมป่าไม้ เช่นให้รองอธิบดีกรมป่าไม้ ผู้อำนวยการสำนัก ดำเนินการอื่นใด การอนุมัติ การอนุญาต หรือการปฏิบัติราชการ ที่อธิบดีกรมป่าไม้จะพึงปฏิบัติ และให้รองอธิบดีกรมป่าไม้ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านสำรวจและจำแนกพันธุ์ไม้ มีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้าง และดำเนินการตามระเบียบพัสดุ พ.ศ.2535 ครั้งหนึ่งภายในวงเงินไม่เกิน 20,000,000 บาท ผู้อำนวยการสำนัก มีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างครั้งหนึ่งภายในวงเงินไม่เกิน 10,000,000 บาท ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการส่วน เลขานุการกรม หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในมีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างครั้งหนึ่งภายในวงเงินไม่เกิน 5,000,000 บาท

นอกจากความซับซ้อนในทางกฎหมาย ขั้นตอนของระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆแล้ว ยังมีความซับซ้อนของโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในกรมป่าไม้ เพื่อขยายขอบเขตการอนุรักษ์ป่าไม้ ทำให้งานของกรมป่าไม้ต้องขยายเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านการเร่งรัดการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่า การควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่า การป้องกันและปราบปรามอย่างเข้มงวด การส่งเสริมงานทางวิชาการที่เป็นการบำรุงรักษาป่า ค้นคว้าการนำทรัพยากรมาใช้ และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตระหนักใน

1 สมชัย เพียรสถาพร, "กรมป่าไม้กับการกระจายอำนาจบริหาร," ใน เอกสารทางวิชาการ ประชุมกรมป่าไม้ประจำปี 2526 , สาขาบริหารงานป่าไม้ (กรุงเทพมหานคร: กรมป่าไม้, 2526), หน้า 31.

คุณค่าของป่าและช่วยกันรักษาป่า ทำให้ต้องเพิ่มกองและ แผนกเพื่อกระจายภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น เพิ่มกองอุทยานแห่งชาติ กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กองจัดการที่ดินป่าสงวน เป็นต้น โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของพื้นที่ที่มีการแบ่งแต่ละประเภท ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องการอนุญาตให้ทำไม้ เก็บของป่า ควบคุมการทำไม้ ควบคุมไฟป่า การควบคุมการใช้ประโยชน์ การสำรวจรังวัด การจัดการป่าไม้แต่ละประเภท การบำรุงรักษาป่า เป็นต้น โดยที่หน้าที่เหล่านี้จะอยู่ในส่วนของกองบำรุง กองคุ้มครอง กองจัดการป่าไม้ (เดิมเป็นกองโครงการ) ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอีกชั้นหนึ่ง หลังจากที่จังหวัดพิจารณาเสนอขอความเห็นชอบจากป่าไม้เขตท้องที่ ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้ยังกองที่รับผิดชอบป่าแต่ละประเภท ได้แก่กองจัดการป่า กองบำรุง กองอุทยานแห่งชาติ กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ แล้วจึงให้กองคุ้มครอง กองจัดการป่าไม้ กองบำรุงพิจารณาเสนอกรมป่าไม้ และกระทรวง ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ทำให้การพิจารณาล่าช้ามากกว่าจะถึงอธิบดีกรมป่าไม้ในส่วนของการตัดสินใจ และยังทำให้มีการประสานงานหลายส่วนเพิ่มภาระของงานโดยไม่จำเป็น มีผลให้เกิดปัญหาขาดประสิทธิภาพในระบบการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากการตั้งกองใหม่ พิจารณาแต่เพียงเพิ่มส่วนราชการที่เข้ามารับผิดชอบพื้นที่ป่าที่ขยายเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ทั้งหมดของกรมป่าไม้ที่มีส่วนราชการเดิมรับผิดชอบอยู่ ทำให้มีการตั้งกองซ้ำซ้อนกัน

จะเห็นได้ว่ามีความซ้ำซ้อนกันในหลายลักษณะ เนื่องจากงานลักษณะเดียวกันกระจายอยู่ตามกองต่างๆ และงานต่างลักษณะไปรวมอยู่ในที่เดียวกัน ทำให้การแบ่งงานกันทำซ้ำซ้อนก่อให้เกิดความสับสนในการบริหารงาน ลักษณะความซ้ำซ้อนดังกล่าวมี 3

ประการ² คือ

ประการแรก ข้าช้อนในกระบวนการและวัตถุประสงค์ของงาน
 ประการที่สอง ข้าช้อนในกระบวนการแต่แตกต่างกันในวัตถุประสงค์
 ประการที่สาม ข้าช้อนในวัตถุประสงค์แต่แตกต่างกันในกระบวนการ

ตัวอย่างของการข้าช้อนของกรมป่าไม้ มีดังนี้

- (1) ในงานด้านการปลูกและบำรุงป่าไม้ของกองบำรุง กองอนุรักษ์ต้นน้ำ และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
- (2) ในงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และสันทนการของกองอุทยานแห่งชาติ และกองอนุรักษ์สัตว์ป่า
- (3) ในงานด้านการป้องกันรักษาป่า ของกองจัดการป่าไม้ และกองอุทยานแห่งชาติ กองอนุรักษ์สัตว์ป่า และกองบำรุง
- (4) ในงานด้านการอนุญาตของกองคุ้มครอง กองอนุรักษ์สัตว์ป่า และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
- (5) ในงานด้านการวิจัยป่าไม้ของกองบำรุง กองวิจัยผลิตผลป่าไม้ กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กองอุทยานแห่งชาติ และกองอนุรักษ์สัตว์ป่า
- (6) ในงานด้านการจัดหมู่บ้าน และจัดที่ดินให้ราษฎรทำกินของกองอนุรักษ์ต้นน้ำ และกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ

² ฝ่ายอัตรากำลังและระบบงานบุคคล, เอกสาร-ข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี และปรับปรุงหน้าที่และโครงสร้าง กรมป่าไม้ (กรุงเทพฯ : กองการเจ้าหน้าที่ กรมป่าไม้, 2532), หน้า 43.

สำหรับงานกองอื่นที่เพิ่มขึ้น เพื่อสนับสนุนให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพขึ้น เช่น การให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร โดยเพิ่มกองการเจ้าหน้าที่เข้ามารับผิดชอบ กองแผนงาน เพื่อช่วยให้การบริหารงานมีระบบและมีการติดตามประเมินผลงานเป็นระยะ ให้ความสำคัญกับงานวิชาการเพิ่มมากขึ้น โดยปรับปรุงส่วนของกองค้นคว้า เปลี่ยนกองวิจัยผลิตผลป่าไม้ ทำการวิจัยค้นคว้าผลิตผลป่าไม้ ที่จะพัฒนาให้เกิดรายได้ จากผลิตผลป่าไม้นั้น กองนิติการในการพิจารณากฎหมาย ซึ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นที่ ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และพิจารณาสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ภายในกรม ป่าไม้ อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาขาดการประสานงานระหว่างกองดังกล่าวในการสนับสนุน งานบริหารให้มีประสิทธิภาพ เช่น แต่ละกองไม่ได้ปฏิบัติตามที่กองวางแผนได้วางไว้ แต่ ปฏิบัติตามแผนงานในส่วนของตัวเองรับผิดชอบ

นอกจากนี้มีส่วนงานที่สำคัญคือส่วนของงานประชาสัมพันธ์ ด้วยการใช้สื่อทางวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ และนิตยสารเคลื่อนที่ รวมทั้งส่งเสริมและเผยแพร่ ประสานงานกับ หน่วยงานทางการศึกษาบรรยายความรู้ เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และฝึกอบรมราษฎร และเยาวชน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่างานด้านนี้ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน เลขาธิการกรม ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจำนวนจำกัด ทำให้การฝึกอบรมด้วย ประสิทธิภาพในการพัฒนาทักษะทางเทคนิคพิเศษในการนำวิทยาศาสตร์ไปประยุกต์ใช้ให้เกิด ผลในการพัฒนางานป่าไม้ และขาดการสร้างบุคลากรที่มีความเข้าใจในการพัฒนาชุมชน สังคมควบคู่ไปกับการจัดการป่าไม้ จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการขาดความร่วมมือกับราษฎร ในการปฏิบัติงาน ทั้งๆที่เป็นสื่อกลางที่สร้างความรู้และความเข้าใจให้แก่ประชาชน อีกทั้งเป็นการลดช่องว่างความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน

ปัญหาระหว่างกองในส่วนกลาง กับสำนักงานป่าไม้เขตไม่มีการแบ่งแยกงานที่ชัดเจน ทำให้กองในส่วนกลางต้องรับผิดชอบปฏิบัติการทางวิชาการ เช่นเดียวกับสำนักงาน ป่าไม้เขต แทนที่จะเป็นหน่วยงานที่ให้คำแนะนำ การวางแผนและควบคุมในการกำหนด ทิศทาง ติดตามผลงานอย่างมีระบบของโครงการต่างๆ ผลที่เกิดขึ้นคือระบบการบริหาร

รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางในการพิจารณาตัดสินใจอีกชั้นตอนหนึ่ง ภายหลังจากผ่านการพิจารณาจากสำนักงานป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัด และขาดระบบการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากกองในส่วนกลางต้องปฏิบัติงานปฏิบัติการด้วย ทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติงานไม่เต็มที่ ส่วนใหญ่เป็นลักษณะการไปดูงาน ตรวจเยี่ยมมากกว่าการตรวจสอบอย่างมีขั้นตอนและมีระบบ

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต้องส่งเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาก่อนเสนอเข้ากรม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนกลางของสายงานการปกครองต้องพิจารณาทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ทำให้งานทุกด้านรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะเดียวกันผู้ว่าฯมีอำนาจตัดสินใจบางระดับที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ แต่ถ้าเป็นการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก หรือทรัพยากรที่นำรายได้เข้าประเทศ หรือการจัดการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง คือกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือคณะรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ การหามาตรการควบคุมรักษาป่าอย่างเร่งด่วน การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในเขตป่า ต้องรอการพิจารณาแก้ไขปัญหาจากราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจึงมีอำนาจหน้าที่เพียงการรับเรื่องและส่งผ่านเข้าสู่ส่วนกลาง และดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสายงานของกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อมูลให้แก่ผู้ว่าฯเท่านั้น ในงานด้านวิชาการต้องขอความเห็นจากป่าไม้เขต ซึ่งบางเขตคลุมหลายจังหวัดทำให้การพิจารณาของป่าไม้เขตล่าช้า หรือการพิจารณาไม่รอบคอบ เนื่องจากต้องรีบส่งภายในเงื่อนไขระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้เห็นได้ชัดว่าการมีสำนักงานป่าไม้เขตทำให้เพิ่มหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนขึ้น แทนที่จะโอนงานทางวิชาการให้มาอยู่ในส่วนกลางของป่าไม้จังหวัด เพื่อให้มีการประสานงานภายในสำนักงานป่าไม้จังหวัดได้รวดเร็วขึ้น และเป็นการกระจายงานให้แก่แต่ละจังหวัดรับผิดชอบ

จะเห็นได้ว่าการขยายส่วนราชการภายในกรมป่าไม้ที่ซ้ำซ้อนกัน การเพิ่มบุคคลากร ได้กลายเป็นอุปสรรคปัญหาของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากร เนื่องจากมีการเพิ่มขึ้นของกฎหมาย กฎระเบียบคำสั่งต่างๆที่เน้นหนักทางด้าน การควบคุมอนุรักษ์ป่า และการควบคุมการใช้ประโยชน์ ซึ่งส่วนงานต่างๆต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบนั้น ที่ต้องเสนอเป็นขั้นตอนไปสู่การพิจารณาตัดสินใจของอธิบดี รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี โดยที่หัวหน้ากองต่างๆ หรือป่าไม้เขต มีหน้าที่ให้ความเห็นเสนอแนะในส่วน ของป่าไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอมีหน้าที่รับ เรื่องและปฏิบัติตามคำสั่งหน่วยงานส่วนกลาง ความล่าช้าอยู่ที่การส่งเรื่อง และรอการพิจารณาจากอธิบดีซึ่งเป็นการควบคุมตามลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชาโดยบุคคลคนเดียว การควบคุมลักษณะเช่นนี้จะ มีประสิทธิภาพถ้ามีระบบการประสานงานที่ดีภายในกรมที่จะเข้ามาตรวจสอบ ควบคุม การปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง ได้แก่กลไกของผู้ตรวจการป่าไม้ หน่วยงานตรวจสอบภายใน เพื่อควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ และกองแผนงาน ที่ขึ้นตรงต่ออธิบดี

นอกจากนี้ต้องมีกลไกการควบคุมโดยหน่วยงานต่างๆของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) หรือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการควบคุมจากภายนอก ได้แก่สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ รัฐสภา หรือการควบคุมโดยตรงจากประชาชน แต่เนื่องจากว่ากลไกเหล่านั้น ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับไม่มีระบบการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการป่าไม้ หน่วยงานตรวจสอบภายใน และกองวางแผนงาน รวมทั้งสายการบังคับบัญชาไม่ได้ขึ้นตรงต่ออธิบดี ได้รับงบประมาณจำกัด และขาดบุคคลากร อุปกรณ์ที่จำเป็นในการควบคุมตรวจสอบ จึงทำให้ระบบการประสานงานระหว่างกองไม่เป็นจริง นอกจากการประชุมระหว่างผู้อำนวยการกองเท่านั้น

นอกจากนี้ไม่มีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ระดับภูมิภาค ทั้งในส่วนของ การกระจายอำนาจการควบคุม ดูแลในด้านการอนุญาต การควบคุมการจัดการป่าไม้ การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่า ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ เขต อุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมไปถึงเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือการ โอนงบประมาณไปที่สำนักงานป่าไม้จังหวัด และ อำเภอ จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใน ส่วนภูมิภาคต้องเสียเวลาในการประสานงานกับราชการส่วนกลาง และมีเวลาการปฏิบัติงาน ในพื้นที่น้อยลง ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับต้องมาจัดสรรไว้ที่ส่วนกลางซึ่งมี บุคลากรจำนวนมาก และมีงานที่ต้องประสานระดับนโยบาย อันเนื่องมาจากจากจัดองค์ กรและการบริหารราชการที่ไม่กระจายทั้งอำนาจหน้าที่ กำลังคน และงบประมาณไปที่ส่วน ภูมิภาคในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนกลาง จึงทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ของสำนักงานป่าไม้ จังหวัด และอำเภอไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือสร้างการมีส่วนร่วมของ ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

กลไกรัฐที่สร้างอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน

จากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในปี.ศ.2528 โดยเน้นให้ มีการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ในระยะยาว ส่งเสริม บทบาทหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมจัดการพัฒนาให้เกิด ประโยชน์ทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมป่าไม้ ตลอดจนปรับปรุงการบริหารงานป่าไม้ของชาติ ปรับปรุงกฎหมายเพื่อรักษาและเพิ่ม ทรัพยากรป่าไม้ และแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูประบบการบริหาร การจัดการ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาป่าไม้ ใน แผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7

โดยเสนอให้มีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการใหม่ เพื่อระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละ ส่วนราชการให้เหมาะสมกับสภาพงาน ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วันที่ 22 กันยายน 2535 โดยเพิ่มหน่วยงานเทียบเท่ากองคือสำนัก ซึ่งตามมาตรา 34 วรรค 1 และ 2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ว่า "กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำเขต มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขต ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น" (ดูแผนภูมิที่ 9) ซึ่งเหตุผลของการตั้งเป็นสำนักเพื่อแก้ปัญหาการขยายอัตรากำลังคนที่จะขึ้นเป็นข้าราชการระดับ 9 เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าพิจารณาว่าการตั้งเป็นสำนักส่วนราชการที่เพิ่มขึ้น ได้มีผลต่อการให้เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยขนาดไหน และมีปัญหาต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

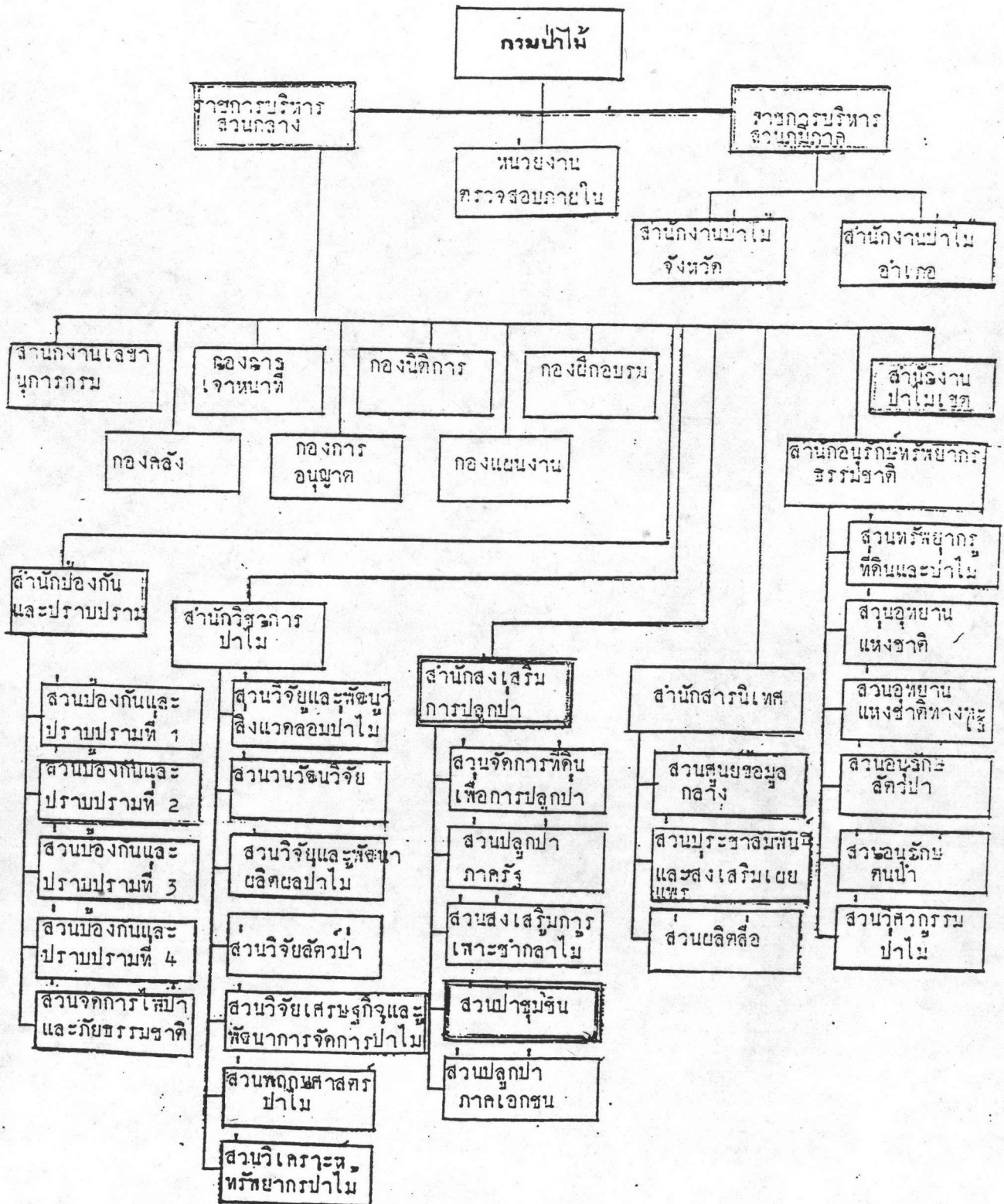
จากส่วนราชการเดิมที่ตั้งเป็นกองและกระจายหน้าที่รับผิดชอบไปตามกองต่างๆ ยังมีอยู่เหมือนเดิมแต่เปลี่ยนชื่อเป็นส่วน และนำมารวมไว้ในสำนัก ซึ่งแบ่งเป็น 5 สำนักดังนี้

(1) สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รับผิดชอบการจัดการเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ได้รวมเอาในส่วนของกองจัดการที่ดินป่าสงวน กองอุทยานแห่งชาติ กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กองอนุรักษ์ต้นน้ำ กองวิศวกรรมป่าไม้ กองรังวัดและแผนที่

(2) สำนักวิชาการป่าไม้ รับผิดชอบศึกษา ค้นคว้า วิจัยและพัฒนาวิชาการด้านป่าไม้ สัตว์ป่า และวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้รวมเอาสถาบันวิจัยและพัฒนาทั้ง 3 ส่วนมาไว้ด้วยกัน

(3) สำนักส่งเสริมการปลูกป่า รับผิดชอบส่งเสริมสนับสนุนการปลูกสร้างสวนป่า ทั้งในรูปของสวนป่า วนเกษตรและป่าชุมชน ได้รวมเอากองปลูกป่า และกองส่งเสริม

แผนภูมิที่ 9



เสริมการปลูกป่า

(4) สำนักสารนิเทศ รับผิดชอบประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ความ
ก้าวหน้าของกรม จัดระบบการสำรวจ และเป็นศูนย์ข้อมูลของกรม

(5) สำนักงานป่าไม้เขต รับผิดชอบงานด้านวิชาการ ควบคุมตรวจสอบ
เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ ประสานงานอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้กับจังหวัด
และอำเภอ ปลูกและบำรุงรักษาสวนป่า เป็นต้น

สำหรับงานในส่วนของกองอื่นๆ ได้แก่ กองการเจ้าหน้าที่ กองนิติการ กองฝึก
อบรม กองคลัง กองการอนุญาต กองแผนงาน สำนักงานเลขานุการกรม และหน่วยงาน
ตรวจสอบภายใน มีอยู่เหมือนเดิม

มีข้อพิจารณาอยู่ว่าการจัดส่วนราชการให้มีสำนักงานเทียบเท่ากองเช่นเดียวกับ
กองที่มีอยู่เดิมเป็นการเพิ่มหัวหน้าในสายการบังคับบัญชาขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง การพิจารณาต้อง
ผ่านหัวหน้าส่วน หัวหน้าสำนัก และอธิบดี ซึ่งแต่เดิมการพิจารณาแผนงานภายในกรม
จากผู้อำนวยการกอง มาสู่อธิบดี เพราะฉะนั้นในส่วนของงานแต่ละสำนักจะมีหัวหน้า 2
คน คือผู้อำนวยการส่วน และผู้อำนวยการสำนักในการพิจารณาในสายงานที่รับผิดชอบ
ซึ่งถ้าพิจารณาหน้าที่ในการกลั่นกรองงานก่อนนำเสนอให้อธิบดีรับทราบ และพิจารณาแล้ว
อธิบดีจะมอบอำนาจให้รองอธิบดีสั่งหรือปฏิบัติการแต่ละสายงานที่รับผิดชอบ ได้แก่

- รองอธิบดีฝ่ายวิชาการ ควบคุมและบริหารงานของกองจัดการ
ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กองบำรุง กองอนุรักษ์ต้นน้ำ และกองแผนงาน

- รองอธิบดีฝ่ายบริหาร ควบคุมและบริหารงานของกองการเจ้าหน้าที่
กองจัดการป่าไม้ (เวินฝ่ายป้องกันรักษาป่า) กองวิจัยผลิตผลป่าไม้ กองคลัง
สำนักงานเงินทุนหมุนเวียน ค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับป่าสนและหน่วยงานตรวจสอบภายใน

- รองอธิบดีฝ่ายปราบปราม ควบคุมและบริการงานของกองคุ้มครอง
กองอุทยานแห่งชาติ กองอนุรักษ์สัตว์ป่า กองนิติการ ฝ่ายป้องกันรักษาป่า กองจัดการ
ป่าไม้ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการกรม ตลอดจนงานเกี่ยวกับการป้องกัน

ปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของกรมป่าไม้ทุกกรณี³

การมอบอำนาจข้างต้นนั้น เป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและสั่งการตามระเบียบกฎหมาย เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจระหว่างผู้บริหารระดับสูงของกรมป่าไม้ และมีให้รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่อธิบดีเท่านั้น ยกเว้น ด้านการเงิน การปฏิบัติตามนโยบายพิเศษ หรือการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการต่างๆ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจในการปฏิบัติงานคล่องตัวและทันต่อเหตุการณ์ แต่ในกรณีของผู้อำนวยการสำนักไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่นเดียวกับรองอธิบดี ซึ่งมีข้อถกเถียงว่าผู้อำนวยการสำนักจะอยู่ในข้าราชการชั้นเดียวกับรองอธิบดี หรือผู้อำนวยการส่วนหากให้อยู่ในตำแหน่งชั้นเดียวกับรองอธิบดีตามสายงานแล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องช่วยอธิบดีในการตัดสินใจอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากรองอธิบดีได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ช่วยเหลือและกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง และหากให้อยู่ในตำแหน่งของผู้อำนวยการส่วน ก็จะเป็นการกลั่นกรองที่ซ้ำซ้อนจากผู้อำนวยการส่วน โดยที่อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการส่วนเป็นเพียงผู้ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ โดยมีได้มีอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งการกลั่นกรองข้อมูลได้ผ่านขั้นตอนทั้งจากป่าไม้เขต และมาสู่ข้าราชการภายในฝ่ายหัวหน้าฝ่าย จนถึงผู้อำนวยการส่วน การเพิ่มผู้อำนวยการสำนักจึงทำให้การพิจารณางานล่าช้ามากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าการตั้ง เป็นสำนักก่อให้เกิดการบังคับบัญชาแยกย่อยขึ้นมาและซ้ำซ้อนกัน เพิ่มภาระของงานในการประสานงานของแต่ละสำนัก และหัวหน้าสำนักกับผู้อำนวยการ

³ สมชัย เพียรสถาพร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 29 - 30.

การส่วน การมีหัวหน้าหลายชั้นเป็นช่องทางให้มีการคุมอำนาจของหลายส่วนตามสายงาน เช่น ส่วนของการจัดการที่ดินและป่าทุกประเภทอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้นการกำหนดทิศทางแผนงาน การพิจารณา และการประสานงานกับกองการอนุญาต อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนี้ ซึ่งเป็นช่องทางในการคอร์รัปชันได้ง่าย เพราะการพิจารณา การควบคุมการ วินิจฉัยสั่งการอยู่ที่บุคคลคนเดียว อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มงบประมาณโดยไม่จำเป็น

อย่างไรก็ตามในส่วนของการบริหารงานยังเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับและระเบียบ หลักเกณฑ์ซึ่งมีการแก้ไขในรายละเอียด แต่อำนาจการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางยังคงมีอยู่เหมือนเดิมตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ชัดว่าผู้อำนวยการสำนักมีอำนาจหน้าที่สูงกว่ากองอยู่ในฐานะข้าราชการระดับ 9 ส่วนผู้อำนวยการส่วนอยู่ในฐานะที่สูงกว่าฝ่าย (ซึ่งยังมีข้อถกเถียงว่าจะอยู่ในตำแหน่งข้าราชการระดับ 8 หรือระดับ 9) อำนาจหน้าที่จึงซ้ำซ้อนกันระหว่างหัวหน้าทั้ง 2 ส่วน

ในส่วนของสำนักงานป่าไม้เขตซึ่งรับผิดชอบงานด้านวิชาการ ควบคุมการทำไม้ตามสัมปทาน และให้คำปรึกษา คำแนะนำเกี่ยวกับงานด้านวิชาการป่าไม้แก่ผู้ว่าฯ และอำเภอ ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของป่าไม้เขตขึ้นอยู่กับคำสั่งของกรมป่าไม้เฉพาะเรื่องในฐานะที่เป็นส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่ อำนาจหน้าที่จึงมีลักษณะเหมือนผู้ตรวจราชการควบคุมดูแลงานในพื้นที่ก่อนที่จะเสนอให้ผู้ว่าฯ และกรมป่าไม้ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ อย่างไรก็ตามการจัดตั้งป่าไม้เขต 21 เขต พัฒนามาจากป่าไม้ภาคในอดีต ซึ่งวัตถุประสงค์ให้เป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนกลางในการควบคุมการจัดการป่าไม้ในพื้นที่ และพัฒนามาเป็นป่าไม้เขตจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคได้มีสำนักงานป่าไม้จังหวัด และสำนักงานป่าไม้อำเภอ เป็นตัวแทนหน่วยงานส่วนกลางในการควบคุมการจัดการป่าไม้ การมีสำนักงานป่าไม้เขตจึงทำให้กระบวนการพิจารณาและการอนุญาตล่าช้า อีกทั้งสำนักงานป่าไม้เขตบางพื้นที่รับผิดชอบหลายจังหวัด ผู้ที่รู้ข้อมูลในพื้นที่ที่ดีที่สุดคือ ป่าไม้จังหวัดและป่าไม้อำเภอ ซึ่งควรจะมีหน่วยงานทางวิชาการอยู่ใน

สำนักงานป่าไม้จังหวัดและป่าไม้อำเภอ ทั้งนี้ทั้งนั้นสำนักงานป่าไม้จังหวัดและอำเภอ ต้องได้รับการสนับสนุนจากบุคคลากรที่มีความก้าวหน้าในการงานได้ถ้าปฏิบัติมีผลงานในพื้นที่ เป็นอย่างดี และได้รับงบประมาณที่เพียงพอ เพื่อไม่ให้งานล้าสมัยและยังล่าช้า ซึ่ง จะทำให้การรับเรื่องจากประชาชน รวมไปถึงการใช้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า เป็นไปได้

จากการที่มีรัฐบาลมีนโยบายให้ภาคเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปลูกป่า ทำให้มีการตั้งสำนักส่งเสริมการปลูกป่าเพื่อเป็นหน่วยงานรองรับการปลูกป่า ชุมชน และการปลูกป่าภาคเอกชน รวมทั้งมีการศึกษาพัฒนารูปแบบการใช้ที่ดิน แบบป่าไม้-เกษตร และส่งเสริมสนับสนุนให้อุตสาหกรรมในท้องถิ่นเป็นแหล่งตลาดของ ไม้ที่ราษฎร ปลูกขึ้น ซึ่งเป็นการแบ่งส่วนราชการที่ให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นกอง แรกตั้งแต่การเริ่มตั้งกรมป่าไม้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกรมป่าไม้จะเน้นการส่งเสริม การปลูกสร้างสวนป่าเศรษฐกิจ ที่ให้เอกชนมีส่วนร่วม และมีการออกกฎหมายสวนป่ามา รองรับที่จะเปิดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นป่าเศรษฐกิจ ในขณะที่ป่าชุมชนยังไม่มีกฎหมาย รองรับ การส่งเสริมการปลูกป่าชุมชนจะดำเนินการในส่วนของหมู่บ้านป่าไม้ ที่สาธารณสุข ประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ป่าต้นน้ำลำธาร แต่การดำเนินการดังกล่าวยังอยู่ในควบคุมของรัฐเหมือนเดิม

นอกจากนี้ได้มีการตั้งส่วนราชการที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ในการ พัฒนาบุคคลากรทั้งความรู้ ความสามารถ และพัฒนาจิตใจ โดยตั้งกองฝึกอบรม ซึ่งเน้น ความรู้ทางทักษะในการประกอบกิจการงานป่าไม้ การบริหารงานป่าไม้ การส่งเสริม และเผยแพร่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าแต่ละประเภท และอบรมเจ้าหน้าที่ ป่าไม้ให้มีบทบาทส่งเสริม เปลี่ยนแปลงทัศนคติจากการป้องกันและปราบปรามมาเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ตามแบบอย่างของโครงการดอยสามหมื่น สร้างความรู้ความเข้าใจต่อการพัฒนาชุมชน พัฒนาสังคม ที่นอกเหนือจากกิจการงานป่าไม้ ซึ่งมีปัญหาว่าการจัดการป่าไม้ยังคงแยกส่วนจากชุมชนและทรัพยากรประเภทอื่น อีกทั้งการ

ตั้งกองประชาสัมพันธ์และเผยแพร่เป็นการเสนอข้อมูล ผลงานข่าวสารของกรมป่าไม้ที่เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ เพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดินของกรมป่าไม้ มากกว่าการเสนอข้อมูลความรู้ที่ชี้ให้เห็นผลดีผลเสียของการจัดการป่าไม้ในรูปแบบต่าง ๆ กัน เพื่อให้ประชาชนได้แยกแยะและพิจารณาว่าควรจะจัดการที่ดินป่าไม้อย่างไร และจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินป่าไม้อย่างไร

มีการแยกส่วนราชการเน้นการวิจัยค้นคว้าเฉพาะด้าน เพื่อเน้นการวิจัยที่จะฟื้นฟู และนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น สัตว์ป่า ผลิตผลป่าไม้ การพัฒนาการจัดการป่าไม้ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมความรู้ทางวิชาการให้แก่เอกชน และประชาชนปลูกป่าเศรษฐกิจจึงมีการตั้งสำนักวิชาการป่าไม้ เพื่อพัฒนาความรู้ทางวิชาการของกรมป่าไม้ ให้ก้าวไปไกลถึงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจให้ไปด้วยกัน ซึ่งการวิจัยเหล่านี้ได้นำมาใช้ในการปฏิบัติของงานในพื้นที่ได้แก่ การจัดการที่ดินในเขตลุ่มน้ำ และการจัดที่ดินในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ และการให้สิทธิทำกิน แต่เนื่องจากว่าการพัฒนาชุมชนไม่สามารถพัฒนาเฉพาะด้านป่าไม้และการจัดที่ดินเท่านั้น ซึ่งต้องมีการพัฒนาในทุกด้านได้แก่ การส่งเสริมการเกษตร การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การให้การศึกษา สาธารณสุข ที่กรมป่าไม้ต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่น โดยที่ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้การจัดการที่ดินของกรมป่าไม้ประสบผลสำเร็จที่จะสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน ที่ผ่านมามีความรับผิดชอบของกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติจึงดำเนินการได้แต่เฉพาะการจัดที่ดิน และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งจะเน้นการแบ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งให้ปลูกป่าของรัฐ แต่ยังคงละเลยการพัฒนาการเกษตรที่รักษาป่าไปพร้อมกัน

จะเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนราชการไม่ได้แบ่งแยกงานอย่างชัดเจน แต่เป็นการจัดกลุ่มงานในอยู่ในหมวดเดียวกัน โดยแบ่งจากลักษณะของงาน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นส่วนราชการที่ควบคุมทั้งพื้นที่ป่าทุกประเภท ควบคุมการอนุญาตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมไปถึงการจัดการที่ดินในเขตป่า

กล่าวได้ว่าเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมที่ดินในเขตป่าแบบเบ็ดเสร็จ ร่อง
 ลงมาเป็นสำนักป้องกันและปราบปราม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการ
 บุกรุกทำลายป่า ส่วนส่วนราชการอื่นมีหน้าที่ในการส่งเสริม ทั้งในด้านวิชาการ ได้แก่
 สำนักวิชาการป่าไม้ สำนักส่งเสริมการปลูกป่า เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วต่อ
 การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เป็นการลดขั้นตอนที่ต้องประสานงานหลายส่วน ถ้ามี
 การแยกย่อยงานไปตามส่วนต่างตามความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น การรังวัดและแผนที่
 การป้องกันรักษาป่า การอนุญาต หรือวิศวกรรมป่าไม้ เป็นต้น อย่างไรก็ตามการจัด
 กลุ่มงานแบบนี้ทำให้แต่ละส่วนต้องทำงานทั้งด้านวิชาการและการปฏิบัติงานไปด้วย ซึ่งต้อง
 ใช้ระยะเวลาในการติดตามงานที่รับผิดชอบในพื้นที่ป่าแต่ละประเภท ซึ่งมีแนวโน้มที่จะละ
 เลຍการวางแผนการจัดการ การพัฒนา และการใช้ที่สามารถแก้ไขปัญหาทรัพยากร
 ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อน ซึ่งต้องพิจารณาควบคุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไป
 พร้อมกัน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาทางด้านงบประมาณ กำลังของบุคคลากรไม่เพียงพอ
 และบุคคลากรขาดความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ขาดความเข้าใจต่อการจัดการป่า
 ไม้ที่สัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและชุมชน ขาดระบบการประสานงาน
 ที่มีประสิทธิภาพระหว่างสายงาน ระหว่างกอง เนื่องจากสายการบังคับบัญชาไม่เป็นไป
 ตามสายงานที่รับผิดชอบ อีกทั้งการขยายส่วนราชการไม่ได้มาจากการปรับปรุงประสิทธิ
 ภาพการทำงาน ให้สนองต่อการรับใช้ประชาชน และปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ
 บาล แต่มาจากความต้องการของข้าราชการในการเพิ่มตำแหน่งและอำนาจ จึงทำให้
 การขยายส่วนราชการเป็นหัวมังกุดท้ายมังกร และงานบางส่วนไม่จำเป็นที่จะต้องจัดตั้ง
 ซึ่งไม่เป็นไปตามการจัดองค์การที่เหมาะสม และเสริมสร้างให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ
 ภาพ คล่องตัว รวมทั้งไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ

ด้านการบริหารราชการอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับ เมื่อ
 พิจารณาจากสาระสำคัญของกฎหมาย และระเบียบแล้ว การจัดการที่ดินในเขตป่าอยู่ใน

อำนาจการควบคุมของส่วนกลางโดยเฉพาะรัฐบาล และกระทรวง สำหรับ กรม และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่จังหวัด อำเภอ มีอำนาจหน้าที่พิจารณา อนุญาต อนุมัติ ในบางกรณีเท่านั้น แต่ส่วนใหญ่ต้องขอความเห็นชอบจากป่าไม้เขต และกรม ซึ่งมาจากราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถพิจารณาทุกด้านของทุกกระทรวง ที่ต้องรับนโยบายมาปฏิบัติในพื้นที่ ดังนั้นในส่วนของแต่ละกรม กระทรวงจึงมีผู้แทนของหน่วยงานนั้นมาประจำที่จังหวัด และอำเภอเพื่อให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าฯ และนายอำเภอ แต่การพิจารณา การอนุญาตการตรวจสอบการปฏิบัติงาน กลับไปอยู่ที่ป่าไม้เขต และกรม ซึ่งไม่ได้กระจายอำนาจให้จังหวัดและอำเภอ ทำให้ป่าไม้จังหวัด และผู้ว่าฯ เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธุรการมากกว่าการควบคุมการปฏิบัติงาน การให้คำปรึกษาทางวิชาการ ซึ่งมีผลต่อกระบวนการทำงานล่าช้า ไม่คล่องตัวที่จะตอบสนองการบริการประชาชนได้ทันที่

สรุปได้ว่าโครงสร้าง การแบ่งส่วนราชการ และการบริหารราชการของกรมป่าไม้ในปัจจุบันยังคงมีแนวความคิดการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เหมือนเช่นเมื่อแรกเริ่มการตั้งกรมป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2439 ซึ่งสถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ การเมือง และเศรษฐกิจแตกต่างกันมาก แต่แนวความคิดและการปรับตัวของระบบราชการยังเคลื่อนตัวไปได้ช้า ถ้าหากย้อนมองไปในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ชัดว่าการบริหารราชการของกรมป่าไม้มีการปรับตัวน้อยมาก ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงแบ่งส่วนราชการหลายครั้งก็ตาม แต่เนื่องจากการแบ่งส่วนราชการขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำภายในกรมป่าไม้ ที่จะเสนอให้แบ่งส่วนราชการในลักษณะใด การปรับเปลี่ยนการแบ่งส่วนราชการแต่ละช่วงมุ่งขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละกอง แต่ละฝ่ายตามลักษณะของงานที่ปรากฏชัดว่าเพิ่มขึ้นเฉพาะส่วนงานของตน แต่ไม่ได้มองภาพรวมของการจัดการที่ดินป่าไม้ ทำให้การขยายส่วนราชการมีความซ้ำซ้อนด้วยลักษณะของงาน วัตถุประสงค์ของงาน และกระบวนการทำงาน

ในส่วนของนโยบายที่ให้เอกชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ดำเนินการ ได้เฉพาะในส่วนของการปลูกป่าเท่านั้น แต่ไม่สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินในเขต ป่าไม้และมีอำนาจการตัดสินใจได้ เพราะยังมีปัญหาของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ไม่ เปิดโอกาสให้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับป่า ไม้ยัง เน้นการควบคุมการจัดการป่า ไม้ เหมือนเดิม โดยที่ไม่ได้แก้ไขปรับปรุงใหม่ตามแผนพัฒนาฯฉบับที่ 6 แต่กลับมีกฎหมายที่ให้ อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น ในการจัดการป่า เศรษฐกิจตามกฎหมายสวนป่า หรือจะมีกฎหมายป่าชุมชนในอนาคต การออกระเบียบเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับป่า ไม้ 4 ฉบับ ซึ่งหลักการของกฎหมายคือการอนุรักษ์ป่าและการใช้ทรัพยากรอยู่ในความควบคุม ของรัฐเท่านั้น

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องมา จากปัญหาของบุคคลากร ตามระเบียบข้าราชการพลเรือนการแต่งตั้งถอดถอน ย้ายงาน ของข้าราชการในกรมป่า ไม้ขึ้นอยู่กับอธิบดีเป็นผู้พิจารณา และสายการบังคับบัญชาตั้งแต่ข้าราชการจังหวัดในสำนักงานป่า ไม้จังหวัด ป่าไม้อำเภอ ป่าไม้เขต และกองต่างๆ ขึ้น ตรงสายการบังคับบัญชาเป็นไปตามลำดับขั้นจนถึงอธิบดี และการแต่งตั้งอธิบดีอยู่ในการ ตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้การพิจารณาตัวบุคคลอยู่ใน ใญ่ดุลยพินิจของบุคคลคนเดียว ที่เป็นหัวหน้าแต่ละส่วนงานนั้น การปฏิบัติงานของข้าราชการ จึงต้องปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาของตนเท่านั้น เพราะมีผลต่อความก้าวหน้าใน หน้าที่การงาน

ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดผลกระทบของการปฏิบัติงานเฉพาะในหน้าที่ของตน และ ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ไม่พิจารณาหน้าที่อื่นที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ งานสำเร็จ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนงานที่วางไว้ ถ้าผู้บังคับบัญชา ไม่มีความเหมาะสม ทำให้การดำเนินงานไร้ประสิทธิภาพ การควบคุมการวินิจฉัยสั่ง การถึงแม้มีกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าแต่ละระดับควบคุม แต่การควบคุมด้วยบุคคลคน เดียวมีผลเสียต่อการร่วมกันใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย โดยเฉพาะการใช้ความสัมพันธ์

ส่วนตัว มาแทนที่การปฏิบัติงานที่ถูกต้องถึงแม้ว่าจะมีระเบียบข้าราชการพลเรือนควบคุมอีก
 ชั้นหนึ่ง แต่กลไกดังกล่าวไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ถ้าผู้บังคับบัญชาร่วมด้วย

นอกจากนี้ในส่วนภูมิภาคผู้ว่าฯ ไม่มีอำนาจในการสั่งการข้าราชการที่มาจากราชการส่วนกลางกรมป่าไม้ เช่น หัวหน้าเขตอุทยานแห่งชาติ ป่าไม้เขต จึงทำให้การปฏิบัติตามนโยบายของจังหวัดไม่สัมฤทธิ์ผล ที่สำคัญกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้การบริหารงานกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการนำเสนอแผนงานการจัดการ ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือมาตรการการป้องกันรักษาป่า และการจัดที่ดินในเขตป่า ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากราษฎร และปัญหาที่เรื้อรังมาจนถึงทุกวันนี้