



สรุปและเสนอแนะ

สรุป

ปัญหาของการใช้อำนาจรัฐในการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่า

พัฒนาการแนวความคิดของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นฐานที่มาของอำนาจรัฐในการควบคุมการจัดการที่ดินในเขตป่า ซึ่งมีการคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของ เอกชนและชุมชน ตั้งแต่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นของพระมหากษัตริย์ ด้วยการรับรองสิทธิการทำประโยชน์ของราษฎรร่วมกันภายในชุมชน ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินจากพระมหากษัตริย์ไปสู่ราษฎร อันเนื่องมาจากการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไปสู่ระบบทุนนิยม แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยจึงแบ่งเป็น 2 ระบบ คือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ และระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยที่สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนร่วมกันที่เคยมีในอดีต ก็ได้ถูกแทนที่ด้วยการยอมรับในทางกฎหมายให้ยึดถือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน 2 ระบบดังกล่าว

แนวความคิดของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐนั้น ได้มีพัฒนาการจากกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นของพระมหากษัตริย์ และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ของชุมชนและเอกชน มาเป็นการหวงกันและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ทั้งนี้ก็เพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในขณะที่ความต้องการการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพิ่มมากขึ้นทั้งจากหน่วยงานราชการด้วยตนเอง และจากประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐระหว่างหน่วยงานราชการ ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน ประกอบกับการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

และสร้างควมสับสนตลอดจนความขัดแย้งให้กับประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในเขตป่า และที่
สาธารณประโยชน์ร่วมกัน

การคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนมีผลให้ทรัพยากรที่ดินป่าไม้และอื่น ๆ
ถือเป็นสินค้าที่มีราคาซื้อขายได้ ความเชื่อที่ว่าเอกชนจะรับผิดชอบดูแลการใช้ประโยชน์
จากทรัพยากรไปพร้อมกับการอนุรักษ์ไม่เป็นไปตามนั้นในสภาวะที่กลไกการควบคุมของรัฐไม่
มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐไม่มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินในขณะที่
ความต้องการที่ดินมีจำนวนมาก การถือครองที่ดินจึงกระจุกตัวอยู่กับบุคคลกลุ่มหนึ่ง และมี
ผลกระทบต่อกรขยายการถือครองที่ดินเข้าไปในเขตป่า ประกอบกับกระบวนการออก
หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินมีช่องว่างให้เจ้าหน้าที่สามารถเลือกปฏิบัติได้ โดยการ
หยิบยกนากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เพื่อประโยชน์แก่ตน การบริหารงานที่ดินของรัฐมีประสิทธิ
ภาพไม่มากพอที่จะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินได้อย่างทั่วถึง ปัญหาในทางปฏิบัติ
ของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในด้านบุคคลากร งบประมาณไม่เพียงพอ ความไม่เข้าใจของ
กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในบางพื้นที่ ที่ได้รับมอบอำนาจจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการ
หละหลวมในทางปฏิบัติจึงทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้
และราษฎรยังขาดความเข้าใจในสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมาย จึงทำให้ราษฎร
จำนวนมากที่ครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ต้องเสียสิทธิในที่ดิน
โดยผลของกฎหมาย

ด้วยปัญหาของกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ และปัญหาในทางปฏิบัติที่กล่าวมา
ได้กลายเป็นช่องว่างที่เปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่มีเจตนาจะบุกรุกที่ดินของรัฐทั้งในที่ดินที่อยู่ในเขต
ป่า และที่ดินที่อยู่นอกเขตป่า ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่ออกมาหากขาดมาตรการในการออก
หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ไม่รัดกุม ก่อให้เกิดปัญหาการตกหล่นของผู้ที่ทำประโยชน์
ในที่ดินมาก่อน และส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่อง
มาจากช่องว่างของกฎหมาย และขาดกลไกตรวจสอบจากประชาชนต่อการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการที่ราษฎรเข้าไปบุกเบิกทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าเพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐต้องแก้ปัญหาด้วยการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร โดยถือว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมการจัดการที่ดินและทรัพยากรอื่นๆ การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไข หรือสิทธิทำกิน (สทก.) ซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวไม่อาจป้องกันการซื้อขายที่ดินได้ เพราะการจัดที่ดินที่เน้นการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแต่ไม่เน้นการอนุรักษ์และพัฒนาที่ดิน การส่งเสริมทางการเกษตร และไม่แก้ปัญหาทางเศรษฐกิจภายในครอบครัวได้ ในที่สุดเกษตรกรต้องขายสิทธิในที่ดินในราคาต่ำ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อย แต่ยังเป็นภาระเร่งให้ที่ดินในเขตป่าตกเป็นของนายทุน และเพิ่มการบุกรุกป่ามากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกันกับการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไข เพราะฉะนั้นไม่ว่ารัฐจะให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแบบมีเงื่อนไข หรือ สิทธิทำกิน จะแก้ปัญหาได้ต้องพิจารณาแนวทาง และมาตรการในการจัดการที่ดินในเขตป่าไปพร้อมๆ กับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชน

เสนอแนะ

ได้มีการนำเสนอระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนด้วยข้อสมมติฐานที่ว่า ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนมีมานานแล้วในสังคมไทยก่อนการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน แต่กลับถูกละเลยตั้งแต่มีการคุ้มครองระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ทั้งๆที่พระมหากษัตริย์ได้ยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนในทางปฏิบัติมาแต่ดั้งเดิม ถึงแม้ว่ากฎหมายจะไม่คุ้มครองก็ตาม และผลจากการที่รัฐไม่แทรกแซงการถือครองและการทำประโยชน์ในที่ดิน จึงทำให้การยอมรับกรรมสิทธิ์ที่ดินภายในชุมชนยังดำรงอยู่ และยึดถือปฏิบัติจนเป็นประเพณีสืบทอดกันมานาน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการจัดการป่าชุมชน หรือที่สาธารณชนประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน (ซึ่งกฎหมายไทยยอมรับให้ราษฎรดูแลแต่ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ)

ในสถานการณ์ที่เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าเมื่อฐานทรัพยากรมีเจ้าของ จะมีผลให้เกิดการรักษาทรัพยากร แต่แนวความคิดนี้ใช้ไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การมีแนวความคิดที่ชัดเจนว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐ และเอกชนเท่านั้น เนื่องจากการยอมรับว่าระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน เป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และมีหลักฐานการแสดงผลที่ชัดเจน โดยที่ขาดการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ที่สามารถควบคุมการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ และการขาดนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่จำกัด มาตรการของกฎหมายและนโยบายต้องมีความเด็ดขาดในการดำเนินการ บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นสำคัญ

2. ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ได้ขัดแย้งกับการถือครองที่ดินตามประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิการใช้ และการถือครองที่ดินเป็นกลุ่มเครือญาติ ซึ่งมีแบบแผนการสืบทอดมรดกต่อกันมาอย่างไม่แยกเด็ดขาดเป็นรายบุคคล การนำระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในรูปแบบของโฉนด น.ส.3 เป็นต้น มีส่วนสำคัญที่ทำให้การรวมกลุ่มทางสังคมของชุมชนแยกขาดจากกัน ซึ่งเป็นการขาดกลไกทางสังคมที่เข้มแข็งในการจัดการทรัพยากรที่เคยมีมาในอดีต

3. ในความเป็นจริงแม้ถือว่าพื้นที่ป่าไม่เป็นของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติชุมชนได้ยอมรับร่วมกันในรูปของที่สาธารณประโยชน์ที่สมาชิกในชุมชนใช้ร่วมกัน ซึ่งรวมไปถึงที่ดินในเขตป่า และที่สาธารณประโยชน์ไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ที่ของวัด ที่ของแหล่งน้ำ ที่ดินในเขตป่าช้า ป่าคอนปู่ตา เป็นต้น ด้วยการตั้งกฎประเพณีในการยึดถือปฏิบัติร่วมกันมานาน ซึ่งมีผลให้ป่าชุมชน และที่สาธารณประโยชน์หลายพื้นที่ยังมีอยู่ให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะฉะนั้นในขณะที่ปัญหาของกลไกรัฐเองก็ไม่อาจควบคุมการจัดการทรัพยากรได้ และไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ที่จะมาตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐ กลไกทางสังคมในรูปของชุมชนจึงเป็นทางออกที่ทำท้าวว่า ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการจัด

การทรัพยากรธรรมชาติที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชน
ในแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. การยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนมีความเป็นไปได้ในสังคมไทย ซึ่ง
ไม่ต่างจากการเริ่มต้นในการยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน โดยรัฐต้องส่งเสริม
และสนับสนุนชุมชนที่มีการปกครองภายในชุมชนที่ค้ำอยู่แล้ว และเสริมสร้างชุมชนขึ้นมา
ใหม่ให้มีการปกครองภายในชุมชนที่เข้มแข็ง ซึ่งรัฐมีหน้าที่กำกับ ดูแลการปกครองและการ
บริหาร ตลอดจนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้มีอำนาจหน้าที่
ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของชุมชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ปัญหาของการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในเขตป่า

1. การจัดการที่ดินและออกเอกสารสิทธิ์

การใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินในช่วงก่อนปฏิรูปกฎหมายที่ดิน ไม่ได้มี
มาตรการเข้าไปแทรกแซงควบคุม หรือส่งเสริมการพัฒนาที่ดิน นอกจากการแจ้งให้พระ
มหากษัตริย์ทราบเพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี และแก้ปัญหาข้อพิพาทที่ดิน แต่เนื่องจาก
ปัญหาของการดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์การขยายที่ดินทำกินจาก
แรงกระตุ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ยังขาดมาตรการในการจัดการที่
ดินที่ดีพอ จึงทำให้ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินกลายเป็นปัญหาความไม่พอใจที่เกิด
การบุกรุกที่ดินในเขตป่า

รัฐจึงได้เข้ามาดำเนินการควบคุมการจัดการที่ดินนอกเขตป่าให้แก่ราษฎร เพื่อ
ป้องกันการบุกรุกทำลายป่าซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยเข้าไปควบคุมการจับจองที่ดิน
มีการพิสูจน์การทำประโยชน์ที่ดิน ควบคุมระยะเวลาการทำประโยชน์ในที่ดิน และ
ปราบปรามผู้จับจองที่ดินโดยพลการ เพื่อป้องกันการซื้อขายที่ดินของชาวต่างชาติ

แนวความคิดการควบคุมการจับจองที่ดิน ได้นำมาใช้ในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรในกรณีของนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม หรือการจัดที่ดินตาม ป. ที่ดิน วัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินได้ตอบสนองการพัฒนาการเกษตรเพื่อส่งออก ด้วยการมีมาตรการสนับสนุนเงินทุนในการลงทุนทางการเกษตร พัฒนาชลประทาน สาธารณูปโภคพื้นฐาน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากไม่สามารถแก้ปัญหาราคาตลาดให้แก่เกษตรกรได้

จากการที่ลักษณะการจัดที่ดินได้รับแนวความคิดมาจาก Land Settlement ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการจัดการที่ดินที่รวมศูนย์มากยิ่งขึ้น โดยละเอียดการพิจารณาการตั้งถิ่นฐานของชุมชนที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ และมีประเพณีวัฒนธรรมสืบทอดกันมา การจัดที่ดินไม่มีวัตถุประสงค์ในการวางแผนการจัดการทรัพยากรอย่างสอดคล้องเหมาะสม มาตรการในทางกฎหมายต่อการจัดสรรที่ดิน การเร่งรัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ขั้นตอนการออกเอกสารสิทธิ์ล่าช้า กระบวนการประกาศเขตและที่ตั้งของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชนอยู่อาศัย ปัญหาในทางนโยบายที่ได้รับงบประมาณจำกัด ขาดการประสานงานจากหลายหน่วยงานที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ และกระบวนการควบคุมของรัฐในการจัดที่ดินแต่ละรูปแบบในรูปของคณะกรรมการ ไม่มีประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน เข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาการจัดการที่ดิน ซึ่งมีผลให้การจัดที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จแต่กลับเป็นปัจจัยสำคัญในการบุกรุกที่ดินป่าไม่มากขึ้น

2. การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการจำแนกประเภทที่ดิน

วัตถุประสงค์เริ่มแรกของแนวความคิดการหวงห้ามที่ดินในเขตป่า ก็เพื่อรวมศูนย์อำนาจการใช้ทรัพยากรป่าไม้มาไว้ที่รัฐส่วนกลาง โดยมีการแบ่งเขตป่าตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ต่อมาภายหลังมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จึงมีการจำแนกประเภทที่ดินแบ่งเขตที่ดินเพื่อทำการเกษตรออกจากเขตป่าให้ชัดเจน โดยให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ และจำแนกประเภทที่ดินตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานราชการมี

ความต้องการใช้พื้นที่ป่าไม้อยู่เสมอ

ขณะเดียวกันผลจากการพัฒนาประเทศไปสู่ เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งต้อง
ระดมทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลก็มีนโยบายส่งเสริมการใช้
ประโยชน์ที่ดินอย่างหนักหน่วง จึงทำให้ความต้องการที่ดินมีผลต่อการทำลายทรัพยากร
ธรรมชาติเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทำให้ต้องมีการใช้ภาพถ่ายทางอากาศ เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ
ที่ดินและทำแผนที่ โดยมีได้ควบคุมอย่างใกล้ชิดในการสำรวจสอบสวนในระดับพื้นที่
จึงก่อให้เกิดการประกาศเขตพื้นที่ป่าที่ทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน

ปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการจำแนกประ
เภทที่ดินเนื่องมาจากการแบ่งประเภทป่าจะคำนึงถึง เฉพาะที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ หรือ
ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใด ซึ่งมีใช้ทบวงการเมือง จึงทำให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่มีดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการกำหนดหลักเกณฑ์การประกาศพื้นที่ป่า และแบ่ง
แยกการใช้ประโยชน์ในเขตป่าแต่ละประเภทตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยอำนาจการตัด
สนใจในการประกาศเขตพื้นที่ป่าอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกรมป่าไม้
ที่เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้เปิดโอกาสให้
ประชาชนเข้ามามตรวจสอบ หรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ตลอดจนการตัดสินใจ
ทั้งในระดับพื้นที่ หรือระดับนโยบาย ทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการที่รับผิดชอบป่า
แต่ละประเภทไม่ตรงตามความเป็นจริง นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายสนับสนุนการใช้
ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าทั้งในส่วนของราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐ จึงทำให้
นโยบายการอนุรักษ์ป่า หรือการมีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ป่า ไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน
ทำลายป่า

3. การจัดการที่ดินในเขตป่าตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

แนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐเริ่มหันมาให้ความสำคัญ อยู่ในระหว่างการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกที่ให้เงินทุนแก่ธนาคารโลก เพื่อต้องการเพิ่มการลงทุนด้านป่าไม้เขตร้อนให้มากขึ้นทั้งในเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาของโลก และมีความหลากหลายทางชีวภาพ และถ้าป่าเขตร้อนถูกทำลายจะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าเขตร้อน และในเขตป่าเศรษฐกิจเพิ่มการลงทุนปลูกป่าเศรษฐกิจ เพื่อมาทำอุตสาหกรรมกระดาษ และเยื่อกระดาษ การกำหนดแนวทางเช่นนี้ไม่ได้พิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ครอบคลุมถึงพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัยที่ชาวบ้านอยู่มาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ และความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อขาย ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านเงินทุน ความสามารถในการบริหารจัดการ การต่อรองราคาตลาด และจำนวนที่ดิน ที่ไม่อาจสู้กับบริษัทใหญ่ที่มีเงินทุนและที่ดินจำนวนมาก ในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรี แต่กลับมีผลให้ป่าชุมชนถูกทำลาย เพราะต้องแปรเปลี่ยนมาเป็นป่าเศรษฐกิจไม่ใช่ป่าธรรมชาติ

ในทางปฏิบัติได้มีการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในเขตป่าสงวน ตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 โดยเพิ่มเขตป่าอนุรักษ์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่มอบให้ ส.ป.ก. นำไปจัดสรรเป็นที่ทำกินของประชาชน และกำหนดให้เอกชนเช่าปลูกป่าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งเขตป่าดังกล่าว ขาดการพิจารณาองค์ประกอบทางสังคมที่มีประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานอย่างต่อเนื่องกับการจัดการป่าโดยชุมชนตามความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ที่ทำให้พื้นที่ป่าดำรงอยู่ได้บางส่วน แต่จะให้ความสำคัญทางเศรษฐกิจมาเป็นอันดับแรก

ในด้านการจัดการป่าอนุรักษ์ทำให้ความสำคัญกับการจัดการในพื้นที่ที่เป็นแกนกลางของป่าอนุรักษ์นั้นไม่ได้ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายอย่างเด็ดขาดในการให้ชุมชนและชาวบ้านมีส่วนร่วมในการจัดการ โดยไม่ได้พิจารณาความสัมพันธ์การอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อยกเว้นให้ใช้ประโยชน์ บริการนักท่องเที่ยว หรือการทำโครงการเพื่อเศรษฐกิจและความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงทำให้รัฐมนตรีมีนโยบายผ่อนปรนใช้ประโยชน์ทรัพยากรในเขตป่าอนุรักษ์ได้ ดังจะเห็นได้จากการออกมติ ค.ร.ม.หลายมติที่ป้องกันรักษาป่า และยกเลิกนโยบายดังกล่าวมาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้ แสดงให้เห็นว่าการใช้มาตรการควบคุมโดยนโยบายมีความไม่แน่นอน และอาจถูกแทรกแซงทางการเมือง ขึ้นอยู่กับนโยบายใดที่หน่วยงานนั้นนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ นอกจากนี้ยังเป็นช่องว่างให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่หาผลประโยชน์ได้โดยง่าย

สำหรับการจัดการป่าเศรษฐกิจ รัฐได้เข้ามาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติทั้งหมด จะมีหน่วยงานราชการ 3 หน่วยงานเข้ามาพิจารณาการอนุญาตทุกขั้นตอน ได้แก่ กรมป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบโครงการหรือกิจการอื่นที่เข้ามาขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า โดยที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่อธิบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นช่องว่างให้ภาคเอกชนเข้าหาอธิบดีและจ่ายผลประโยชน์ เพื่ออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ได้โดยง่าย โดยขาดการถ่วงดุลย์อำนาจจากหน่วยงานราชการอื่น และไม่ต้องทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้ละเลยถึงคุณค่าของป่าเสื่อมโทรม ซึ่งในทางระบบนิเวศน์แล้วมีความสำคัญต่อการฟื้นฟูป่าดั้งเดิมให้เกิดขึ้น อีกทั้งการควบคุมโดยใช้หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการอนุญาตใช้ประโยชน์โดยกฎหมายนั้น มีปัญหาต่อการกำหนดที่สวนทางกับการรักษาป่าในทางระบบนิเวศ ซึ่งมีผลต่อการทำลายป่าที่กำลังฟื้นตัวขึ้นใหม่โดยการสืบพันธุ์ธรรมชาติ เนื่องมาจากความต้องการปลูกป่าเศรษฐกิจที่ต้องถางจนโล่งเตียน

ในทางนโยบายการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนประกอบกับฝ่ายค้านไม่สามารถตรวจสอบ ถ่วงดุลย์การบริหาร การดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่าง

มีประสิทธิภาพ จึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารการจัดการทรัพยากรได้อย่างเต็มที่

4. การจัดการที่ดินในเขตป่าภายหลังการเพิกถอนเขตป่า

รัฐได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ด้วยการเพิกถอนเขตป่า และจัดที่ดินให้แก่ประชาชน โดยใช้มาตรการการให้เข้าใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวในเขตป่า ออกมาเป็นมติ ค.ร.ม. ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในสถานการณ์ที่มีการกดดันรัฐบาล มากกว่าการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าที่สัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การวางแผนการใช้ที่ดิน การใช้มาตรการในการจัดการอย่างเป็นระบบ และพัฒนาเศรษฐกิจของประชาชน

การแก้ปัญหาโดยการจัดที่ดินให้ในรูปของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ การอนุญาตให้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การอนุญาตให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของรัฐดำเนินโครงการต่างๆ เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ในการกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทสำคัญ ในการขึ้นนำการวางแผนการพัฒนาประเทศเสนอสู่รัฐบาล และเมื่อหน่วยงานราชการมีการขยายอำนาจของแต่ละส่วนตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น มีผลให้เกิดอำนาจร่วมระหว่างข้าราชการประจำกับรัฐบาลในการต่อรอง เพื่อกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานนั้น จะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีที่มาจากอำนาจของฝ่ายบริหารมีผลในทางปฏิบัติ และเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายที่มาจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีความขัดแย้งกันเองระหว่างการอนุรักษ์ทรัพยากร กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในนโยบายของรัฐ และเสียสิทธิโดยชอบธรรมจากนโยบายของรัฐที่ละเมิดสิทธิของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการจัดที่ดินในแต่ละรูปแบบเหมือนกันคือ รับรองให้ประชาชนตั้งถิ่นฐานถาวรในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม และกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนหนึ่ง

ไว้สำหรับการปลูกสวนป่าของรัฐ หรือให้เอกชนเช่าทำสวนป่า ส่วนในเขตป่าอนุรักษ์ ต้องดำเนินการอพยพออกมาตั้งถิ่นฐานนอกเขตป่าอนุรักษ์ เนื่องจากมองว่าคนบุกรุกเข้าไปทำลายป่า โดยละเลยว่ามีที่ดินฐานของชุมชนมาก่อน หรือสาเหตุของการทำลายป่ามาจากปัจจัยอื่น จึงทำให้การแก้ไขปัญหาใช้วิธีการอพยพคนออกจากเขตป่าอนุรักษ์ และจัดที่ทำกินและที่อยู่อาศัยให้ใหม่ อีกทั้งปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่ดินในเขตป่า เป็นปัญหาการดำเนินการที่มาจากทัศนคติของพนักงานเจ้าหน้าที่ มองปัญหาแบบแยกส่วนขาดการพิจารณาในหลายมิติทั้งด้านนิเวศวิทยา สังคม และวัฒนธรรม การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ

การเปลี่ยนวัตถุประสงค์การปฏิรูปที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้มีการเพิกถอนเขตป่าและให้เอกสารสิทธิ์อย่างมีขั้นตอน ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่แก้ปัญหาไม่ให้ประชาชนบุกรุกป่าได้อีกต่อไป และยังมีมาตรการส่งเสริมการปลูกป่า การเกษตรครบวงจร แต่ว่าการเกษตรขนาดใหญ่ตกเป็นของนายทุนและบุคคลภายนอก ไม่ใช่เกษตรกรรายย่อยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เนื่องจากไม่สามารถผลิตพืชผลได้เพียงพอจากการกั๊ยมเงินของบริษัท หรือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ในที่สุดต้องขายสิทธิในที่ดินให้แก่บุคคลอื่น ประกอบกับปัญหาในทางกฎหมาย เกษตรกรรายย่อยไม่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน ปัญหาของการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากเกษตรกรไม่สามารถขอใช้หนี้สินให้แก่กองทุนได้ ขณะเดียวกันการพัฒนาที่ดินต้องใช้เงินจำนวนมากซึ่งต้องฟื้นฟูสภาพที่ดินให้อุดมสมบูรณ์ และตัวกฎหมายเองมีช่องว่างให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการปฏิรูปที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ เกษตรกรที่แท้จริงโดยขาดการตรวจสอบผู้ที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินอย่างละเอียด ขาดการประสานปัจจัยหรือทรัพยากรอื่นจากหน่วยงานราชการอื่นๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีการปฏิรูปที่ดิน จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินคือการให้เอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่มั่นคงในที่ป่า แต่ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาคือการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อยอย่างแท้จริง

เสนอแนะ

การพิจารณาถึงแนวทางการจัดการที่ดินในเขตป่า ไม่อาจแยกขาดจากการพิจารณาองค์ประกอบของชุมชน สถานการณ์ของทรัพยากรธรรมชาติโดยองค์รวมที่มีอยู่อย่างจำกัด การใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่จะควบคุมให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะในที่นี้จึงเป็นการพิจารณาในทางกลับกัน โดยพิจารณาจากความพยายามในการหาแนวทางการจัดการที่ดินในเขตป่าตั้งแต่ระดับปัจเจกชน ชุมชน และรัฐบาล ดังนี้

1. การพิจารณาทรัพยากรธรรมชาติต้องพิจารณา องค์รวมของทรัพยากรทั้งหมด ที่ดิน ป่า ไม้ น้ำ ทรัพยากรประเภทอื่น และคนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ เพราะฉะนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรให้สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตามความเป็นจริงของระบบนิเวศที่เป็นอยู่
2. การออกเอกสารสิทธิในที่ดินต้องกำหนดให้ชัดเจนบนพื้นฐานของการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และมีการจำแนกประเภทที่ดินที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าไม้ที่รัฐดูแลรับผิดชอบ พื้นที่ป่าชุมชน ที่สาธารณะที่เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนให้ชุมชนดูแลรับผิดชอบ กับพื้นที่ทำการเกษตรที่เป็นกรรมสิทธิ์ของปัจเจกบุคคล ให้แต่ละคนทำประโยชน์ซึ่งกระบวนกรจำแนกประเภทที่ดิน ต้องอาศัยการบัญญัติกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจำแนกประเภทที่ดินในระดับชุมชน ด้วยการชี้เขตร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ต้องดำเนินการแก้ไขการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเด็ดขาดในพื้นที่ทำการเกษตร พื้นที่ที่มีการจำแนกแล้วไว้ใช้ประโยชน์ในกิจการอื่น โดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทเดียวที่เหมือนกัน สำหรับพื้นที่ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชน ซึ่งเป็นประเภทที่ดินที่ชุมชนใช้ร่วมกัน เช่นที่สาธารณะประโยชน์สำหรับเลี้ยงสัตว์ ป่าชุมชน ป่าช้า ที่วัด หรือที่สำหรับการทำประเพณีร่วมกัน เป็นต้น ให้มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ชุมชนในรูปขององค์กร

ชุมชน เช่น สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น กรณีของการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ยอมรับว่าเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ แต่อนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ควรจะปรับเปลี่ยนให้เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่เป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนแทน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ดังนั้นการจัดการที่ดินในเขตป่าในรูปของการปฏิรูปที่ดิน และออกเอกสารสิทธิ์ หรือรูปแบบอื่นจะถูกแปรเปลี่ยนมาเป็นการจัดการที่ดินของชุมชนในเขตพื้นที่ป่าที่เสื่อมโทรม แต่สามารถฟื้นฟูป่าขึ้นมาใหม่ได้ และการทำการเกษตรในพื้นที่ที่เหมาะสม ซึ่งมีการให้กรรมสิทธิ์ใน 2 ลักษณะเท่านั้น

4. กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ต้องให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เพื่อมิให้เกิดการลักลั่นกันในการได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ทั้งนี้ต้องไม่ออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ประเภทอื่นอย่างเข้มงวด ซึ่งต้องมีการควบคุมการถือครองที่ดินที่สอดคล้องเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินในเขตป่าต่อไป

5. มาตรการในการส่งเสริมการทำประโยชน์ที่ดินในเนื้อที่ที่จำกัด เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัว และชุมชน โดยให้เห็นความสำคัญกับการรักษาทรัพยากรของชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่า นั้นหมายถึง การพิจารณาระบบการทำเกษตรที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และแก้ปัญหาเศรษฐกิจของครอบครัวได้ ไม่ว่าจะเป็นการทำเกษตรเพื่อยังชีพ หรือเพื่อส่งออกก็ตาม

6. เมื่อมีการจำแนกเขตป่าออกมาทำให้ชุมชนดูแลรักษา ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ กระจายอำนาจให้ชุมชนจัดการทรัพยากรธรรมชาติในเขตพื้นที่ป่าทั้งในด้านการจำแนกที่ดินในเขตป่า การใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษา ซึ่งต้องอยู่บนหลักการของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยรัฐมีหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งให้มีการเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนมาเป็นของรัฐ ถ้าหากชุมชนนั้นไม่สามารถจัดการ

ที่ดินในเขตป่าได้

7. รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและเด็ดขาดในการจัดการที่ดินในเขตป่า โดยการมองการณ์ไกลในการวางแผนการจัดการที่ดินทั้งประเทศอย่างเหมาะสม เพื่อมิให้มีความสับสนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนจะได้มีความรู้สึกที่มั่นคงต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่

ปัญหาการบริหารงานในการจัดการที่ดินในเขตป่า

แนวความคิดของการตั้งกรมป่าไม้ได้ถอดแบบมาจากประเทศพม่า เพื่อจัดส่วนราชการ ไปอยู่ในส่วนภูมิภาค ไว้ควบคุมการทำไม้และการเก็บภาษีให้ทั่วถึง โดยส่งข้าราชการส่วนกลาง เข้าไปควบคุมในท้องถิ่น ให้คนท้องถิ่นช่วยเหลือควบคุมการทำไม้ อาศัยการบริหารแบบรวมอำนาจการปกครองมาไว้ที่ส่วนกลาง และกรมป่าไม้เป็นหน่วยงานราชการที่ควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรอื่นที่อยู่บนดินและใต้ดินที่เป็นเขตป่าซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามกฎหมาย

การแบ่งส่วนราชการในการรวมศูนย์อำนาจการจัดการที่ดินในเขตป่า มีวัตถุประสงค์ 4 ประการคือ

1. ควบคุมการจัดการที่ดินในเขตป่าและปราบปรามการลักลอบตัดไม้
2. นำทรัพยากรป่าไม้มาใช้ประโยชน์และพัฒนาทางเศรษฐกิจ
3. ส่งเสริมทางวิชาการและบำรุงป่า
4. พัฒนาบุคลากรเพื่อมารับใช้การปฏิบัติงานในกรมป่าไม้

วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้เป็นกรอบในการแบ่งส่วนราชการในยุคต่อมา หากแต่เน้นให้ความสำคัญในแต่ละด้านซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้น

การบริหารงานในยุคเริ่มก่อตั้งกรมป่าไม้ไม่มีความซับซ้อน และมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน โดยป่าไม้ภาคเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในการจัดการที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ที่แต่ละภาครับผิดชอบ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้รับผิดชอบเฉพาะการทำไม้ และการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่า แต่ไม่มีอำนาจจัดที่ดินให้แก่ประชาชน จึงทำให้กรมป่าไม้วางแผนการจัดการป่าในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กรมป่าไม้รับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้มองภาพรวมของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด

ต่อมาการบริหารราชการได้แบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลางไปให้พนักงานเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ที่ไปเป็นหัวหน้าประจำส่วนภูมิภาค ได้แก่ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด และป่าไม้อำเภอ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีอำนาจถอดถอนแต่งตั้ง เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้เท่านั้น

ต่อมาภายหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาฯฉบับที่ 1 - 3 ทรัพยากรป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการในการใช้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้น กรมป่าไม้จึงต้องปรับปรุงระบบการบริหารราชการ มีการขยายงานเพิ่มขึ้นตามสายงานเพิ่มกองที่เข้ามารับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และป่าสงวนแห่งชาติ หรือป่าเศรษฐกิจ โดยที่ป่าไม้จังหวัด และป่าไม้เขต ไม่ได้มีอำนาจการตัดสินใจในการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สำหรับการให้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีหน้าที่ในการรับเรื่อง ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ และควบคุมในการใช้ประโยชน์ ซึ่งอยู่ในระดับปฏิบัติงานเท่านั้น

จากการที่ต้องแบ่งส่วนราชการเพิ่มขึ้น เพื่อครอบคลุมขอบเขตการอนุรักษ์ป่าไม้ อย่างเร่งด่วน และป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ ตลอดจนเร่งรัดการส่งเสริมการปลูกป่า ซึ่งงานทั้ง 3 ประเภทมีความสำคัญทั้งสิ้น ทำให้ต้องเพิ่มกองและแผนกกระจายภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานยัง

ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของกระบวนการในการดำเนินงาน ต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน มีผลให้เกิดความล่าช้า ไม่ทันต่อการตอบสนองการบริการแก่ประชาชน การมีหน่วยงานเพิ่มขึ้นแต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการ ปัญหาการประสานงานระหว่างกอง หรือแม้แต่ระหว่างหน่วยงานราชการ เนื่องจากหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยยังยึดถือปฏิบัติงานตามกฎหมายที่บังคับใช้ของหน่วยงานนั้น และไม่มีระบบการประสานงานที่แน่นอนเป็นแบบแผนเดียวกัน องค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากข้าราชการหลายส่วนที่ไม่มีอำนาจ หรือเครื่องมือในการดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ขาดการพัฒนาบุคคลที่มีความเข้าใจในการพัฒนาชุมชน สังคมควบคู่ไปกับการจัดการป่าไม้ ตลอดจนขาดการประชาสัมพันธ์ที่เป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประชาชนกับรัฐ

กลไกในการควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จากหน่วยงานราชการเอง ซึ่งขึ้นตรงต่อบุคคลคนเดียวตามสายการบังคับบัญชานั้น ไม่มีประสิทธิภาพและรวมไปถึงการควบคุมจากภายนอก ได้แก่ สื่อมวลชน รัฐสภา หรือประชาชนด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระบบราชการลักษณะเช่นนี้จึงไร้ซึ่งการจัดการที่เป็นระบบ แต่เป็นลักษณะการอุปถัมภ์ของผู้บังคับบัญชาที่สามารถให้คำแนะนำให้โทษได้ และสืบทอดไปจนถึงการตัดสินใจในระดับรัฐบาล จึงทำให้การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของกรมป่าไม้ไม่ได้สนองต่อการแก้ปัญหาการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ แต่กลับมองไปที่การขยายอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับตำแหน่งของข้าราชการประจำ และการเสริมสร้างเศรษฐกิจจากป่าไม้ให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนให้มีการกระจายการบริหารงานภายในส่วนราชการ โดยให้หัวหน้าระดับผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการส่วน เลขานุการกรม หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายใน ป่าไม้เขต มีอำนาจสั่งซื้อ หรือสั่งจ้าง ภายในวงเงินที่มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจในการใช้งบประมาณได้คล่องตัว ทางด้านการปรับปรุงความรู้ทางวิชาการ การบริหารงาน ทักษะคติของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้มีการ

ปรับปรุงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะภาคเอกชน โดยกรมป่าไม้มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน

ถึงกระนั้นก็ตามการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังอยู่ในขอบเขตที่ปฏิบัติร่วมกับภาคเอกชนเพื่อปลูกป่าเศรษฐกิจ แต่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมในการปลูกป่าธรรมชาติโดยเฉพาะป่าชุมชน อำนาจการตัดสินใจยังคงรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าไม้ทั้ง 4 ฉบับ ในส่วนของการบริหารงานส่วนภูมิภาคไม่ได้มีการปรับปรุงแต่อย่างใด ในขณะที่งานของกรมป่าไม้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการปลูกป่า แต่งานของป่าไม้จังหวัดและป่าไม้อำเภอ ป่าไม้เขตจะล้นมือมากขึ้น เพราะไม่ได้มีการปรับปรุงอัตรากำลังงบประมาณ หรือการให้อำนาจตัดสินใจ ตลอดจนการติดตามงานที่เป็นระบบ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่จะปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนได้จริง ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 และ 7 ถึงแม้ว่าจะมีการออกกฎหมายมารองรับไว้ก็ตาม

เสนอแนะ

ในการบริหารงานในปัจจุบัน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบังคับบัญชาของกรมป่าไม้ที่ไม่ซ้ำซ้อน และมีการกระจายอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน โดยแบ่งส่วนงานการมอบอำนาจให้ชัดเจน เพื่อตัดตอนกระบวนการตัดสินใจให้สั้นลง แบ่งเบาภาระหน้าที่ของการกระจุกตัวของงานไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสร้างโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และพัฒนาสร้างสรรค์ความคิดในการทำงาน แทนที่จะรับฟังและปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาเท่านั้น โดยหลักการเช่นนี้ควรที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานภายในกรมป่าไม้ ทั้งนี้เพราะปัญหาการจัดการทรัพยากรป่าไม้ไม่สามารถพิจารณาเฉพาะต้นไม้เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาการจัดการที่ดิน และทรัพยากรประเภทอื่นๆ เพื่อรักษาระบบนิเวศน์ของธรรมชาติให้คงอยู่

สำหรับการจัดส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ควรลดชั้นของ
การบังคับบัญชาให้เหลือเพียงชั้นเดียว เพราะการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
จะต้องกระจายอำนาจไปสู่เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น เช่น ป่าไม้เขต ป่าไม้จังหวัด โดยให้
ประชาชนในท้องถิ่น หรือชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้หน่วยงานส่วน
กลางทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และวางแผนติดตามให้เป็นไปตามนโยบายที่ประชาชนในท้องถิ่น
ร่วมกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย โดยมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น
และชุมชน

ดังนั้นการจัดส่วนราชการภายในกรมป่าไม้จึงต้องมีการปฏิรูปใหม่ เพื่อมิให้งาน
แต่ละส่วนซ้ำซ้อนกัน เช่น ผู้อำนวยการส่วนกับผู้อำนวยการสำนัก กองการอนุญาตกับส่วน
ของงานแต่ละประเภทในความรับผิดชอบของสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม
ตามการบริหารราชการในกรมป่าไม้จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์
ระหว่างอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี และรัฐบาลที่สามารถเข้าไปควบคุมการดำเนินงานข้าราชการประจำได้ ขณะเดียวกันประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำได้เช่นกัน ด้วยการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรไปสู่ชุมชน