

การเมืองเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน:
วิเคราะห์การโอนส่วนราชการ การจัดการพื้นที่ป่า
Politics of State Administration: An Analysis of Transferring
of Government Agencies, Forest Areas Management

ว่าที่ร้อยตรี อิศระพงศ์ ผางสรน้อย*

Acting sub Lieutenant Isarapong PangSranoi

บทคัดย่อ

การศึกษการเมืองเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน: วิเคราะห์การโอนส่วนราชการ การจัดการพื้นที่ป่าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการสร้างควมยอมรับในการเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการ โดยเฉพาะกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผ่านการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ส่งผลกระทบต่อ การจัดการพื้นที่ป่า โดยใช้วิธีศึกษาจากเอกสารและวิเคราะห์เชิงตีความ พบว่า การจะดำรงอยู่ของส่วนราชการนั้น ภาครัฐใช้แนวนโยบายของฝ่ายการเมืองมารองรับปรับโครงสร้างมากกว่าประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และให้เกิดการยอมรับในการเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการในท้ายที่สุด ซึ่งจะมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการใช้อำนาจอธิปไตยหรือเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง

คำสำคัญ: การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, การโอนส่วนราชการ, การจัดการพื้นที่ป่า

บทคัดย่อ

The objective of study politics of state administration: an analysis of transferring of government agencies, forest areas management was to study consensus of government agencies change. Especially, reformation of Royal Forest Department and Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation that affects on forest areas management. Using the method by studying and analysis from secondary data. The result of this study indicated that the existence of a government agencies, use legitimacy from the basic policy of the state to support their administration. It can be adjusted according to the situation of social, economic or political, and get the consensus in the change of government agencies in the end with both parties agree and disagree, this method is used for the sovereignty or the political process.

Key Word: State Administration, Transferring of Government Agencies, Forest Areas Management

* เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป กรมอุทยาน สัตว์ป่า และพันธุ์พืช; E-mail: rfg028@hotmail.com

บทนำ

ในทศวรรษกว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้เห็นการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการจาก 15 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง ซึ่งการปรับเปลี่ยนต่างๆ นี้ ก็เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ให้ตอบสนองแก่การบริหารจัดการได้อย่างเฉพาะด้าน ซึ่งการปรับส่วนราชการหรือโครงสร้างนั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าจะเกิดปัญหาเชิงกลไก อันได้แก่ ความเป็นการเมือง (political) การบริหาร (administration) วิชาการ (academic) กฎหมาย (law) หรือแม้กระทั่งความเห็น (comment) หรือความพอใจ (complacency) ของบุคคลทั้งหลาย

รัฐต้องการความชอบธรรม (legitimacy) โดยการสร้างการยอมรับ (consensus) เพื่อที่จะผ่านกระบวนการการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ เพราะการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการโดยทั่วไปไม่ค่อยได้มีการศึกษาผลกระทบกันในวงกว้างระดับที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเลย เป็นเพียงการใช้อำนาจการเมืองในช่วงขณะนั้นๆ ที่ตัดสินใจแทน จัดปรับปรุงโครงสร้างภายใต้ฐานคิดที่ว่า ราชการคือกลไกของการเมือง ดังนั้นฝ่ายการเมืองดำเนินการบนหลักพื้นฐานแนวคิดของคนเพียงบางกลุ่มของเครือข่ายความสัมพันธ์ใกล้ชิด (network or connection politics) บนความน่าเชื่อถือ (believe) หรือความไว้วางใจ (trust) ในระบบอุปถัมภ์ (patronage system) เช่นนี้การปรับปรุงโครงสร้างจึงมีเป้าประสงค์เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น ยังไม่ได้คิดถึงภาคสังคมที่เป็นส่วนได้เสีย แม้ว่าการจัดการปกครองที่ต้องปรับทั้ง “โครงสร้าง (structure)” และ “กระบวนการ (process)” ซึ่งต้องทำควบคู่ แต่งานชิ้นนี้จะพิจารณาความเป็นการเมืองของการจัดโครงสร้างของส่วนราชการ

การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการบนความไม่เห็นด้วยหรือการไม่ยอมรับเหล่านี้ ทำให้เกิดความความขัดแย้ง (conflict) ได้ ในระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติ จนสุดท้ายก็จะมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปในที่สุด เพราะส่วนราชการทุกส่วนทำหน้าที่รับใช้สาธารณชนเป็นสำคัญ จึงเห็นควรให้หลายฝ่ายได้เข้าไปมีส่วนร่วมต่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอาจจะเป็นผู้แทนเช่นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ หรืออย่างน้อยก็เห็นควรให้มีการศึกษาผลกระทบก่อนที่จะดำเนินการ

ดังนั้นการยอมรับจึงถือเป็นอันทามติ ในการสร้างความชอบธรรม ลดความขัดแย้ง และลดปัญหาต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ อีกทั้งสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะกรณีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการที่นำส่วนราชการเดิมๆ มาปรับปรุงซ้ำแล้วซ้ำอีกล้วนแต่ทำให้เสียเวลาและเสียงบประมาณ จึงควรจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ของส่วนรวม และประเทศชาติสืบไป

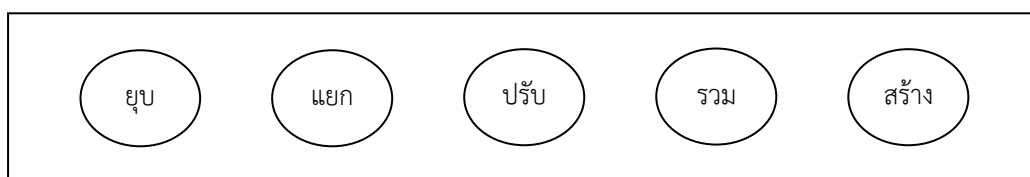
แนวคิด

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในการปรับโครงสร้างสถาบัน (institutional) ราชการ จึงมีการต่อสู้แย่งชิงระหว่างฝ่ายต่างๆ เพื่อให้โครงสร้างเอื้อต่อประโยชน์ตนเองและสนองต่อภารกิจของรัฐ ในที่นี้การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ จึงเป็นการเมืองหรือการใช้อำนาจเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ ที่ผ่านกระบวนการทางการเมือง โดยภาครัฐใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารและนิติบัญญัติเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ

ดังนั้นการเมืองของการจัดการหน่วยงานภาครัฐ เป็นแนวคิดที่อธิบายกระบวนการเพื่อการก่อเกิดขึ้น พัฒนาการ และเพื่อดำรงอยู่ของหน่วยงานภาครัฐ ที่หมายถึงสถาบันของราชการ หรือส่วนราชการ การเกิดขึ้น พัฒนาการ และการดำรงอยู่ เป็นกระบวนการปรับตัวขององค์กรภาครัฐที่ต้องมีเหตุผลเพียงพอ เป้าหมายสุดท้าย คือ ความยอมรับ (Consensus) ของฝ่ายการเมืองที่กุมอำนาจรัฐ และประชาชนหรือพลเมืองในฐานะที่เป็นผู้รับประโยชน์ การยอมรับนี้อาจจะปรากฏออกมาในรูป

ของ “เป้าหมาย” หรืออาจจะออกมาในรูปของ “โครงสร้าง” และ “กระบวนการ” (Biver, 2012) การเมืองของสถาบันราชการ จึงเป็นกระบวนการที่จะให้เกิดขึ้นหรือดำรงอยู่ได้ภายใต้บริบทขององค์กร ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น กลุ่มอำนาจรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ กระบวนทัศน์และความรับรู้ความเข้าใจของประชาชน เช่นนี้การสร้างใหม่ หรือการสร้าง หรือการปรับประยุกต์ หรือการปรับปรุง จึงย่อมเป็นกิจกรรมธรรมดาขององค์กร เพื่อการอยู่รอดและอยู่ได้ภายใต้บริบทขององค์กรที่ผกผันไปตลอดเวลาด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นการเมืองขององค์กรหรือสถาบัน ก็คือ การเป็นกรอบที่จะใช้อธิบายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในบทความนี้

จากแนวคิดที่ผ่านมา ผู้เขียนพิจารณาเป็นกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยการเมืองของโครงสร้างสถาบันราชการมีกิจกรรมการใช้อำนาจ เช่น การยุบ การแยก การปรับปรุง การควมรวม การสร้างใหม่



แต่ทั้งนี้ต้องเน้นที่ประสิทธิผล คือ การบรรลุภารกิจของหน่วยงาน สถาบัน จึงจะมีความชอบธรรม เพียงแต่ประสิทธิผลอาจจะเป็นตัวแปรที่คำนึงถึงในระดับต่ำ หากความประสงค์ของนักการเมืองพึงปรารถนาในการยุบ การแยก การปรับปรุง การควมรวม การสร้างใหม่

การโอนส่วนราชการในการจัดการพื้นที่ป่า

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละประเทศจะกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างแตกต่างกันไปตามสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในกรณีของไทยได้มีการใช้หลักการที่ใช้กำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างในการปกครองประกอบด้วย 3 หลักการ คือ

1. การรวมอำนาจ หรือ มัชยภาค (Centralization) หมายถึง ปฏิบัติการในทางการบริหารราชการที่ยึดถือหลักการใช้อำนาจบริหาร เฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการรวมไว้ที่ส่วนกลาง
2. การแบ่งแยกอำนาจ หรือ มัชยานุภาค (deconcentration) หมายถึง การมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของส่วนกลาง ซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค
3. การกระจายอำนาจ หรือ มัชยวิภาค (Decentralization or separation) หมายถึง การกระจายอำนาจบริหารคือปฏิบัติการซึ่งส่วนใหญ่ของอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในปัญหาต่างๆ กระทำได้โดยราชการบริหารในส่วนหรือระดับรองๆ หรือองค์การบริหารในระดับรองๆ

ทั้งนี้จากสามหลักดังกล่าวก่อให้เกิดองค์กรราชการแตกต่างกันไปตามเวลา แต่ประเด็นร่วม คือ ระบบราชการดังกล่าวถือว่าเป็นกลไกรัฐบาล (Government Apparatus) โดยมีการเปลี่ยนแปลงการปรับปรุงการยุบแยกหน่วยงานหรือสถาบันราชการ ถือว่าเป็นความชอบธรรมของรัฐบาลที่จะต้องใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐผ่านหน่วยงานราชการเพื่อให้บรรลุนโยบายของฝ่ายการเมือง

พัฒนาการความเคลื่อนไหวเพื่อการปรับโครงสร้างระบบราชการ

ความเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์กันระหว่างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับการจัดการพื้นที่ป่า เริ่มขึ้นในช่วงที่ พันตำรวจโททักษิณ ดร.ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยกำหนดในมาตรา 5 ให้มีกระทรวง และส่วนราชการ ที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กระทรวงกลาโหม
- 3) กระทรวงการคลัง
- 4) กระทรวงการต่างประเทศ
- 5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- 6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 8) กระทรวงคมนาคม
- 9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 11) กระทรวงพลังงาน
- 12) กระทรวงพาณิชย์
- 13) กระทรวงมหาดไทย
- 14) กระทรวงยุติธรรม
- 15) กระทรวงแรงงาน
- 16) กระทรวงวัฒนธรรม
- 17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 18) กระทรวงศึกษาธิการ
- 19) กระทรวงสาธารณสุข
- 20) กระทรวงอุตสาหกรรม

ทำให้การสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ดังต่อไปนี้
ส่วนราชการ

- 1) สำนักงานรัฐมนตรี
- 2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- 3) กรมควบคุมมลพิษ
- 4) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- 5) กรมทรัพยากรธรณี
- 6) กรมทรัพยากรน้ำ
- 7) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- 8) กรมป่าไม้

- 9) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 10) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- 11) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐวิสาหกิจ

- 1) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- 2) องค์การสวนสัตว์
- 3) องค์การจัดการน้ำเสีย
- 4) องค์การสวนพฤกษศาสตร์

องค์การมหาชน

- 1) สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ
- 2) องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก

เดิมงานด้านป่าไม้ทั้งหมด อันได้แก่ งานปลูกบำรุงป่า งานวนวัฒนวิจัย งานอุทยานแห่งชาติ งานทางด้านสัตว์ป่า และงานด้านป้องกันปราบปรามและไฟป่า เป็นต้น ล้วนอยู่กับกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งสิ้น แต่เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2545 วุฒิสภาได้มีมติด้วยคะแนน 127 ต่อ 23 “ให้แยกงานที่เกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจและงานด้านการอนุรักษ์และการคุ้มครองป่าไม้ออกจากกัน โดยให้งานทางด้านป่าเศรษฐกิจอยู่กับกรมป่าไม้ ส่วนงานด้านอนุรักษ์และการคุ้มครอง ให้ไปตั้งเป็นกรมขึ้นมาใหม่ และให้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระทรวงใหม่” ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติเห็นชอบตามผลการประชุมของวุฒิสภาดังกล่าว ซึ่งจะต่างไปจากมติเดิมของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณา ในวาระ 3 วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2545 ซึ่งความเห็นดังกล่าวแต่เดิมเหล่านี้ไม่มีการแยกกรมป่าไม้เป็น 2 กรม ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก. ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2545 ให้จัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2545 พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ ดร.ปลอดประสพ สุรัสวดี ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงถือได้ว่าเป็นอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช คนแรก และได้ดำรงตำแหน่งอยู่จนถึงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2545 จึงได้มีการแต่งตั้งนายสมชัย เพียรสถาพร ขึ้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อย่างเป็นทางการ

เมื่อพิจารณาถึงส่วนราชการระดับกรมที่ควบคุมดูแลด้านพื้นที่ป่า จะเห็นได้ว่ากรมป่าไม้ ครั้งที่เคยสังกัดภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเคยควบคุมดูแลพื้นที่ป่าทั้งหมด พอเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกแบ่งให้ควบคุมดูแลเฉพาะงานที่เกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจ คือบรรดาป่าสงวนแห่งชาติทั้งหลาย ส่วนป่าที่เหลือควบคุมดูแลเฉพาะงานที่เกี่ยวกับด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองป่าไม้ เรียกว่าป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น ให้ถูกควบคุมดูแลโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งหมดนี้คือมิตินี้ 1 เป็นมิติด้านการแบ่งแยกอำนาจของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมิตินี้ 2 เป็นมิติด้านการจัดการพื้นที่ป่า นั่นคือจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโอนกรมป่าไม้ที่เคยสังกัดภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2546 โดยให้เหตุผลว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจาก พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 และ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้กรมป่าไม้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาการบริหาร ทั้งในด้านนโยบาย วิชาการ บุคลากร และการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นเหตุให้ระบบการบริหารงานและการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบูรณาการตามกลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ และนโยบายของรัฐบาล สมควรโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมทั้งบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง ตำแหน่งและอัตราค่าจ้าง ไปเป็นกรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสมควรที่จะได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมทั้งโอนอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง ไปเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีขอบเขตที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน นอกจากนี้ สมควรแก้ไขการใช้อำนาจของรัฐมนตรี และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้สอดคล้องกับการดำเนินการดังกล่าวด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ ”

และในปัจจุบันปี พ.ศ.2555 ก็กำลังมีความพยายามที่จะโอนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง ตำแหน่งและอัตราค่าจ้างของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไปเป็นของกรมป่าไม้ พร้อมทั้งพยายามแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการในครั้งนี้ โดยความพยายามนี้คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้วเมื่อ วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2555 ซึ่งก่อให้เกิดกระแสความขัดแย้งทางความคิดเห็น ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย รวมถึงกระแสการวิงวอนเพื่อเตรียมพร้อมสู่ตำแหน่งหลังการรวมกรมเสร็จสิ้น

บทสรุป

เมื่อเวลาได้ผ่านหนึ่งทศวรรษ นับตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้สะท้อนแนวความคิดการแยกงานที่เกี่ยวกับป่าเศรษฐกิจและงานด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองป่าไม้ออกจากกัน นั้นว่า การบริหารจัดการไม่ได้ตอบโจทย์หรือไม่เป็นไปตามเหตุผล เพราะพิจารณาและมีปัญหาใหญ่ๆ ดังนี้

1. ปัญหาด้านวิชาการ ยกตัวอย่างปัญหาเช่น แนวคิดสัตว์ป่าไร้พรมแดน นั่นคือสัตว์ป่าที่ใช้ชีวิต โดยไม่ได้คำนึงว่าจะใช้ชีวิตในป่าอนุรักษ์หรือป่าสงวน พวกมันใช้ชีวิตตามธรรมชาติ การจำกัดพื้นที่ของสัตว์ป่าทำให้เกิดปัญหาทางวิชาการ อาทิ ข้อจำกัดของการสืบพันธุ์ ทำให้เกิดการผสมพันธุ์เลือดชิด (Inbreeding) ข้อจำกัดด้านการอพยพ ข้อจำกัดด้านอาหาร เป็นต้น

เมื่อนำข้อมูลสถิติป่าไม้มาพิจารณา สิ่งที่น่าคิดคือ สถิติป่าไม้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่มีข่าวการตัดไม้กันอยู่รายวัน ฉะนั้นทำให้เห็นว่าพื้นที่ป่าไม้ที่เพิ่มขึ้นบางส่วนนี้อาจเป็นเพราะการปลูกป่า ซึ่งต้นไม้ที่ยังไม่โตนั้นก็ยังไม่สามารถปกป้องรักษาความเป็นธรรมชาติได้ดีเท่าต้นไม้ใหญ่ เพราะการตัดไม้ขนาดโตใหญ่ แต่การปลูกป่านั้นปลูกต้นเล็กๆ ต้องใช้เวลา 20 ถึง 30 ปี กว่าต้นไม้จะโตเป็นไม้ใหญ่

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติเนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย

ปี พ.ศ.	เนื้อที่ป่าไม้ (ตร.กม.)	ร้อยละของพื้นที่ประเทศ
2538	131,485	25.62
2541	129,722	25.28
2543	170,110.78	33.15
2547	167,590.98	32.66
2548	161,001.30	31.38
2549	158,652.59	30.92
2551	171,585.65	33.44
2552	172,184.29	33.56
2553	189,720	36.97

ที่มา: สถิติป่าไม้, 2555; ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2547, 2548, 2551, 2552, 2553, 2555

2. ปัญหาด้านการบริหาร เช่นความซ้ำซ้อน คือมีหน่วยงานในพื้นที่เดียวกันทำงานในลักษณะใกล้เคียงกันซ้ำเป็นสองหน่วย กรมป่าไม้มีสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ (สน.จทป.) และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ (สบอ.)

ตารางที่ 2 หน่วยงาน

กรมป่าไม้	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
สน.จทป.ที่ 1 (เชียงใหม่)	สบอ.ที่ 1 (ปราจีนบุรี)
สน.จทป.ที่ 2 (เชียงราย)	สบอ.ที่ 2 (ศรีราชา)
สน.จทป.ที่ 3 (ลำปาง)	สบอ.ที่ 3 (บ้านโป่ง)
สน.จทป.ที่ 4 (ตาก)	สบอ.ที่ 4 (สุราษฎร์ธานี)
สน.จทป.ที่ 5 (สระบุรี)	สบอ.ที่ 5 (นครศรีธรรมราช)
สน.จทป.ที่ 6 (อุตรธานี)	สบอ.ที่ 6 (สงขลา)
สน.จทป.ที่ 7 (ขอนแก่น)	สบอ.ที่ 7 (นครราชสีมา)
สน.จทป.ที่ 8 (นครราชสีมา)	สบอ.ที่ 8 (ขอนแก่น)
สน.จทป.ที่ 9 (ชลบุรี)	สบอ.ที่ 9 (อุบลราชธานี)
สน.จทป.ที่ 10 (ราชบุรี)	สบอ.ที่ 10 (อุตรธานี)
สน.จทป.ที่ 11 (สุราษฎร์ธานี)	สบอ.ที่ 11 (พิษณุโลก)
สน.จทป.ที่ 12 (นครศรีธรรมราช)	สบอ.ที่ 12 (นครสวรรค์)
สน.จทป.ที่ 13 (สงขลา)	สบอ.ที่ 13 (แพร่)
	สบอ.ที่ 14 (ตาก)
	สบอ.ที่ 15 (เชียงราย)
	สบอ.ที่ 16 (เชียงใหม่)

3. ปัญหาด้านกฎหมาย ยกตัวอย่างปัญหาเช่น การป้องกันและปราบปราม การจับกุมหลายครั้งมีปัญหาเชิงพื้นที่กับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เพราะอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นไปตามพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับพื้นที่ซึ่งมีความพยายามจะบูรณาการกันของส่วนราชการแต่ก็ทำได้ด้วยความยากลำบาก ด้วยความเป็นปกติของระบบราชการที่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ กฎหมายและภารกิจอยู่แล้ว

4. ปัญหาด้านการเมือง เป็นความต้องการเสนอและผลักดันให้โอนส่วนราชการตามความต้องการของนักการเมืองและหรือตามความต้องการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และเกิดการต่อสู้กันของเหล่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของแต่ละกรม โดยพบว่ามีการแสข่าว กระแสความคิดเห็น และกระแสการวิ่งเต้น ระหว่างสถาบัน คือ ป่าไม้แพร์ (ศิษย์เก่าโรงเรียนป่าไม้แพร์) กับวนศาสตร์ (ศิษย์เก่าคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) ที่รับราชการในกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ไทยรัฐ, 2555, 4 ตุลาคม: 15) จึงถือได้ว่าปัญหาอาจเกิดขึ้นด้วยสาเหตุของการเมืองของนักการเมืองและหรือเป็นการเมืองของข้าราชการ

การโอนไปและโอนมาของส่วนราชการ ต่างก็มีเหตุผลของแต่ละฝ่าย หากมุ่งหวังให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี ให้ความยั่งยืน (Sustainable) การอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแล รักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ ไม่เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานคงจะดีไม่น้อย แต่หากมุ่งหวังผลประโยชน์จากอำนาจให้แก่พวกพ้องตนเองหรือเพื่อนักการเมืองหรือเพื่อข้าราชการบางคน การโอนส่วนราชการนี้ก็จะเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

กรมป่าไม้. สลิตป่าไม้. สืบค้นวันที่ 7 ตุลาคม 2555 จาก <http://www.forest.go.th>.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์. 2540. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์

ชูป กาญจนประกร. 2526. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ไทยรัฐ. 2555, 4 ตุลาคม. **ยาเขียว**. หน้า 15.

นัยนา เกิดวิชัย. 2541. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: พิกัดอักษร.

ผดุงเกียรติ ม่วงนนทศรี. **หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช**. สัมภาษณ์, 5
ตุลาคม 2555

พระราชกฤษฎีกา โอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2546

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

รงค์ บุญสวยขวัญ. **การเมืองภาคพลเมือง: บทวิเคราะห์แนวคิดและปฏิบัติการทำทนายอำนาจการเมืองในระบบตัวแทน**.
กรุงเทพมหานคร: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2549. **การเมืองการปกครองไทย พ.ศ.1762 - 2500**. กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.

สำนักบริหารงานกลาง กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. ม.ป.ป. **สมุดโทรศัพท์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช**. กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. 2547. **ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช 2546**. กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

_____. 2548. ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2547. กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช.

_____. 2551. ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2550. กรุงเทพมหานคร: สามลดา.

_____. 2552. ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2551. กรุงเทพมหานคร: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช.

_____. 2553. ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2552. กรุงเทพมหานคร: สามลดา.

_____. 2555. ข้อมูลสถิติอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2554. กรุงเทพมหานคร: กิตติวรรณ.

Bevir, Mark . 2012. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton University.