



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเพื่อการติดตามการปรับปรุง
แนวเขตแผนที่พื้นที่ป่าไม้

โดย

นายไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ

กันยายน 2556

สัญญาเลขที่ RDG5340022

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

“โครงการวิจัยเพื่อการติดตามการปรับปรุง
แนวเขตแผนที่พื้นที่ป่าไม้”

คณะผู้วิจัย

นาย ไพสิฐ พาณิชย์กุล และคณะ

ชุดโครงการ ศูนย์การศึกษานโยบายที่ดิน
สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

บทสรุปผู้บริหาร

ข้อพิพาทเกี่ยวกับแนวเขตพื้นที่ป่าไม้เป็นผลสืบเนื่องจากการจัดแบ่งพื้นที่ป่าไม้ออกเป็นพื้นที่ป่าประเภทต่างๆตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติและวิธีการดำเนินการภายใต้กฎหมาย ตลอดจนแนวทาง และวิธีการในทางปฏิบัติของทางราชการ ได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากแก่ประชาชนจำนวนมาก ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับทางราชการด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในทางกฎหมายในการประกาศเขตพื้นที่ และการมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ และดำเนินการตามกฎหมายเหนือพื้นที่ป่าประเภทต่างๆ

ความซับซ้อนของสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ประเภทต่างๆที่เกิดจากระบบการจัดทำแผนที่จากมาตรฐานส่วนและวิธีการทางกฎหมายที่แตกต่างกันมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งต่างอ้างสิทธิในการถือครองพื้นที่บนความชอบธรรม หลักฐาน คนละชุด อีกทั้งยังมีความขัดแย้งระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง

ประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อนโยบายในการพัฒนาประเทศ ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้สั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแนวเขตพื้นที่ของที่ดินทุกประเภทให้ชัดเจนและไม่มีการทับซ้อนกันโดยมีนโยบายกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องทำแผนที่ที่ชัดเจนเป็นฉบับเดียวกันในมาตราส่วน 1:4,000 และต้องสร้างมาตรฐานการจัดการเรื่องที่ดินที่อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ตลอดจนรวมไปถึงการปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ และแนวเขตที่ดินต่างๆ ภายใต้ชื่อ “โครงการแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ (Reshape)”

การศึกษานี้ต้องการที่จะประเมินผลและติดตามการดำเนินการของโครงการแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อต้องการทราบผลการดำเนินการว่าสามารถที่จะแก้ปัญหาของการซ้อนทับของแนวเขตแผนที่ของพื้นที่ต่างๆได้หรือไม่

และขณะเดียวกันงานศึกษานี้ต้องการที่จะนำเสนอแนวคิดเรื่องการจัดทำแผนที่แนวใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแนวเขตซึ่งจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการยอมรับในแนวเขตที่จะกำหนดขึ้นใหม่ โดยได้เลือกพื้นที่กรณีศึกษา 4 พื้นที่ ประกอบด้วย พื้นที่อุทยานออบหลวง จ.เชียงใหม่ พื้นที่อุทยานเขาปู่เขาย่า จ.ตรัง พื้นที่เขตชลประทาน และเขตปฏิรูปที่ดิน จ. ศรีสะเกษ และพื้นที่เขตรักษาพันธุ์ บึงบอระเพ็ด จ.นครสวรรค์

ผลจากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติของการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ตามแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) สามารถที่จะสรุปได้ว่า เนื่องจากแนวเขตพื้นที่ป่าไม้เกิดขึ้นจากการกระบวนกรกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ที่มีการดำเนินการมาเป็นเวลานานซึ่งในช่วง

ระยะเวลาดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดทางเทคโนโลยีในการจัดทำแผนที่และข้อจำกัดในการสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนต้องดำเนินการตามกฎหมาย

การดำเนินการตามโครงการ “ การปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ (Reshape)” เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของแนวเขตพื้นที่ของรัฐประเภทต่างๆ เป็นการดำเนินการของโครงการใช้วิธีการสั่งการภายในของฝ่ายบริหาร เป็นการดำเนินการภายใต้นโยบายของรัฐมนตรี และเป็นการดำเนินการที่ตั้งอยู่บนข้อจำกัดสามประการคือ

1. การขาดการออกแบบระบบการดำเนินการที่อยู่ในส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำข้อมูลแผนที่โดยเฉพาะ
2. การขาดระบบการบูรณาการในทุกๆด้านตั้งแต่ การบูรณาการข้อมูล การบูรณาการบุคลากร การบูรณาการงบประมาณเครื่องมือเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ การขาดการบูรณาการการติดต่อสื่อสารการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด
3. การขาดนักเทคนิคแผนที่ซึ่งจะต้องทำงานอย่างทุ่มเทเต็มที่เนื่องจากข้อมูลมีจำนวนมากและซับซ้อน ฯลฯ
4. การขาดความเข้าใจต่อโครงการของหน่วยงานในระดับต่างๆที่ไม่ตรงกันโดยในระดับพื้นที่เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการดำเนินการตามการสั่งการให้ตรวจสอบตามปกติของทางราชการ แต่ในระดับกรม และกระทรวง เห็นที่แตกต่างกันในวิธีการดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้อง

และด้วยข้อจำกัดดังกล่าว จึงทำให้กระบวนการในการจัดทำแผนที่ตกอยู่ในสภาพปัญหาที่

1. ด้วยเหตุที่แนวเขตแผนที่อ้างอิงของแต่ละหน่วยงาน มีความคลาดเคลื่อนและไม่สอดคล้องกัน ส่งผลให้ไม่สามารถทำการรับรองขอบเขตพื้นที่ระหว่างหน่วยงานได้
2. ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตพื้นที่ในกระบวนการปรับปรุง พื้นที่ป่าไม้ได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดของการดำเนินการของส่วนราชการ ที่ต้องเร่งดำเนินการตามเงื่อนไขและเงื่อนไข และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบมากเกินไป
3. แนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้เป็นไปในรูปแบบที่ต่างคนต่างทำ ไม่มีแนวทางของการทำงานที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ด้วยข้อจำกัดและสภาพปัญหาต่างๆดังกล่าว ทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องการกำหนดขอบเขตพื้นที่ โดยแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในขณะเดียวกัน ภายใต้การดำเนินการของโครงการแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) ที่ดำเนินการในบางพื้นที่ ดังเช่น ในพื้นที่ศึกษา สองกรณี คือ พื้นที่อุทยานออบหลวง

จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่อุทยานเขาปู่เขาย่า จังหวัดตรัง ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของทั้งสองพื้นที่ กล่าวคือ

ในกรณีพื้นที่อุทยานออบหลวง จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากวิธีการดำเนินการของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการจัดทำข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ มีการเดินตรวจสอบแนวเขตพื้นที่ (Ground Check) จริงๆ และมีคณะกรรมการร่วมที่เกิดจากภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมในการตรวจสอบแนวเขตอย่างโปร่งใส และเป็นธรรม ทำให้เกิดการยอมรับแนวเขตพื้นที่ป่าที่มีการกำหนดใหม่ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริงในพื้นที่ จนทำให้ชุมชนให้การยอมรับแนวเขตพื้นที่ป่าที่ช่วยกันดำเนินการในการกำหนดขึ้น มีการบูรณาการหน่วยงานในระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการเข้ามาร่วมดำเนินการ มีกระบวนการทำงานร่วมกันกับประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงรูปธรรมความสำเร็จที่อาจนำไปสู่การเพิ่มความสามารถในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนของแนวเขต หรือปัญหาการซ้อนทับกัน และรูปแบบวิธีการที่จะทำให้เกิดระบบการตรวจสอบ การเฝ้าติดตาม การดำเนินการเพื่อไม่ให้เกิดการรุกป่าเปลี่ยนแปลงแนวเขต

สำหรับในกรณีพื้นที่อุทยานเขาปู่เขาย่า จังหวัดตรัง ซึ่งมีความขัดแย้งเกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ในขณะเดียวกัน ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวได้รวมกลุ่มกันและเข้าร่วมในเวทีต่างๆ เพื่อสะท้อนปัญหาร่วมถึงมีการเข้าร่วมเคลื่อนไหวเรียกร้องทั้งในระดับพื้นที่ ในระดับจังหวัด และในเวทีระดับชาติ เพื่อให้รัฐประกาศให้พื้นที่พิพาทเป็นพื้นที่นาร่องในการนำแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหา และสืบเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งที่ปรากฏในสื่อสารมวลชนประกอบกับลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีแนวทางการทำงานเชิงรุก จึงทำให้การดำเนินการในการตอบสนองต่อปัญหาค่อนข้างที่จะได้ผลในแง่ของการจัดระบบเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น ดังนั้น ในการดำเนินการตามโครงการ Reshape จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานขึ้นมาดำเนินการแต่เนื่องจากในกรณีปัญหาพื้นที่อุทยานเขาปู่เขาย่าซึ่งมีการดำเนินคดีในทางศาลจนมีคำพิพากษาของศาลแล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามโครงการแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ว่าจะถือแนวเขตพื้นที่อย่างไร

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

1 การจัดทำโครงการในลักษณะที่เป็น โครงการเชิงนโยบายเร่งด่วน จะต้องมีการสื่อสารเพื่อสร้างให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในเป้าหมายของโครงการ การจัดระบบภายในองค์กรที่จะต้องทำให้เกิดการบูรณาการขึ้นภายในหน่วยงานและระหว่างส่วนงานอื่น ๆ รวมถึงการดำเนินการร่วมกันกับประชาชน องค์กรภาครัฐต่างๆในระดับพื้นที่ เพื่อป้องกันความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน เพื่อป้องกันการดำเนินโครงการที่ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2 ผลจากการศึกษาการดำเนินของโครงการแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) พบว่าผู้ปฏิบัติงานไม่มีความมั่นใจในการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่แน่นอนของนโยบาย และที่สำคัญที่สุดก็คือยังไม่มีแผนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ที่จะรองรับการปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

3 แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายในระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับการดำเนินงานอยู่แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากลักษณะของงานที่โครงการนี้ดำเนินการที่มีความเป็นเทคนิคเฉพาะ มีความสลับซับซ้อนของข้อมูล มีปริมาณข้อมูลจำนวนมาก มีความแตกต่างของข้อมูล มีปัญหาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายที่ได้ประกาศและยังมีผลใช้บังคับ และยังกระทบสิทธิของประชาชน รวมถึงการดำเนินการอาจจะไปส่งผลให้เกิดการเสียดสีทั้งที่ได้มาโดยชอบและมีชอบ ฯลฯ ความยากของงานในลักษณะเช่นนี้ ต้องการการสนับสนุนจากระบบสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการวิธีการงบประมาณและระบบการติดตามตรวจสอบ การจัดสรรอัตรากำลัง การบริหารบุคลากรที่ต้องทำงานเต็มเวลาและอย่างทุ่มเท

4 .ในระยะยาวจากปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมกลางของข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับแผนที่ ทั้งนี้เนื่องจากกระจายไปอยู่ที่หน่วยงานต่างๆ ดังนั้น ควรที่จะต้องปฏิรูประบบราชการโดยการจัดองค์กรใหม่ให้เหมาะสมสำหรับการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันมีการดำเนินการและจัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) หากได้มีการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะมอบหมายกำหนดให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดทำระบบฐานข้อมูลแผนที่สมัยใหม่ของประเทศ รวมถึงการออกแบบระบบในการเฝ้าติดตามในกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่เพื่อจะได้ดำเนินการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแผนที่เป็นระยะๆ

5 ควรมีการจัดทำคู่มือในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้แก่ผู้ปฏิบัติ เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น

6 การจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามโครงการแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ (Reshape) เป็นการจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ที่มีความสำคัญในการนำเข้าไปเป็นข้อมูลที่ถูกต้องในการจัดทำแผนที่ ดังนั้นจึงต้องพัฒนาระบบที่จะทำให้เกิดข้อมูลตรงความเป็นจริง มีความน่าเชื่อถือ

7 ควรนำหลักและแนวทางของ “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย มาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 เพื่อทำให้เกิดความร่วมมือกับประชาชนที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการอื่นๆให้เข้ามาส่วนร่วมในการดำเนินการและวางระบบในระดับพื้นที่เพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางและวิธีการที่เกิดการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของระบบข้อมูลแบบครบวงจรและเป็นที่

ยอมรับกันจากทุกฝ่ายในระดับพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาโลกเพื่อการที่จะระงับข้อพิพาท รวมถึงสามารถสร้างกฎกติกาที่เป็นข้อตกลงร่วมกันเพื่อดูแลแนวเขตพื้นที่

8 ในแง่ของการเกิดผลในทางกฎหมายในการปรับปรุงแนวเขตให้เกิดความถูกต้องนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ โดยวิธีการในการดำเนินโครงการหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายควรที่จะศึกษาและหาหรือแนวทางที่ถูกต้องโดยอาจจะขอความเห็นทางกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางและวิธีในการดำเนินงาน