



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ

ตุลาคม 2544



รายงานฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัยกฎหมาย
เพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น

คณะผู้ทำวิจัย

1. ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
2. ดร. วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์
3. รศ. ทักษิณ ฤกษ์สุต

สังกัด

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ตุลาคม 2544

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของคณะผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยฝ่ายสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับชุมชน (ฝ่าย 4) เนื่องจากโครงการวิจัยหลายชุดพบปัญหาข้อกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชน บางเรื่องเป็นปัญหากฎหมายอนุบัญญัติที่อาจแก้ไขได้ในระดับปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหลัก นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีได้อยู่ในกรอบการวิจัยและอาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่สมควรได้รับการแก้ไข แต่ก็ไม่ได้มีการกระตุ้นหรือผลักดันให้มีการแก้ไขอย่างถูกต้อง

ดังนั้น จึงให้มีการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายของชุมชนอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาจากสิ่งที่ชุมชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วม มีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือตามประเพณี วัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น เพื่อแสวงหากฎหมายที่ช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาไปพร้อมกับการศึกษากฎหมายที่มีลักษณะควบคุมอันเป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชน เป็นการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้กฎหมายที่เกี่ยวกับชุมชน ซึ่งจะนำไปใช้ในการบริหารจัดการในท้องถิ่น รวมทั้งการผลักดันสู่องค์กรระดับชาติหรือองค์กรอิสระที่จะใช้ข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำนโยบายหรือวางแผนต่อไป

รายงานฉบับนี้เป็นผลของการศึกษาที่ใช้เวลารวม 6 เดือน จากการค้นคว้าเอกสาร การหาข้อมูลในพื้นที่ และการจัดเวทีเพื่อรวบรวมข้อมูลความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายการบริหารจัดการในท้องถิ่น นำมาสังเคราะห์ปัญหากฎหมายการบริหารจัดการในท้องถิ่นทั้งในแง่การเป็นอุปสรรคและการสนับสนุนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จึงอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยเจาะลึกในแต่ละปัญหาในโอกาสต่อไป

คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณ ผู้อำนวยการและคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายชุมชน สกว. ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่มีชื่อและไม่มีชื่อปรากฏในเอกสารนี้ ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนเอกสารข้อมูล แนวคิดและความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาจนสำเร็จลุล่วงด้วยดี และขอโน้มรับคำวิจารณ์ผลการศึกษาด้วยความเต็มใจ

คณะผู้วิจัย

กันยายน 2544

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG4/0012/2544
ชื่อโครงการ : โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น
ชื่อนักวิจัย : อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์¹, วีระชัย นาควินุลย์วงศ์², ทัชชมัย ฤกษ์ะสุด³

โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาปัญหาข้อกฎหมายของชุมชนอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหากฎหมายที่ช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาและกฎหมายที่มีลักษณะควบคุมอันเป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชน เพื่อนำไปสู่การศึกษาที่เป็นการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้กฎหมายเกี่ยวกับชุมชน ซึ่งจะนำไปใช้ในการบริหารจัดการในท้องถิ่นต่อไป

วิธีวิจัยดำเนินการโดย การศึกษาจากเอกสารโครงการวิจัยของฝ่ายชุมชน การวิจัยภาคสนามและการจัดเวทีในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชน และกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการองค์กรในท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายหลักที่สำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพราะบัญญัติให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ส่วนใหญ่เป็นอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนและชุมชนไม่สามารถมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครอง ใช้ประโยชน์ และความไม่เท่าเทียมกัน เพราะเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานานและยังมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

ส่วนกฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัวเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่ที่มีในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชนในชนบทอันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะมีขั้นตอนและข้อ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² เจ้าหน้าที่ปฏิรูปที่ดิน 8 ว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

³ รองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กำหนดที่เหมาะสมกับคนในสังคมเมืองมากกว่า กลุ่มคนที่รวมตัวกันในชนบทตามแบบประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่นไม่มีกฎหมายรองรับ จึงอาจต้องหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมมารองรับการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง สามารถเชื่อมต่อกับองค์กรทางการเมืองของรัฐในระดับต่าง ๆ ได้

กฎหมายการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กระจายอำนาจการบริหารราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ การบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังมีผลกับการจัดการภายในท้องถิ่น และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วม จึงอาจต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เสนอว่าในระยะต่อไปควรสนับสนุนการศึกษากฎหมายระบบการจัดการทรัพยากรที่ให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากร ประมง และขยะ ของเสีย เป็นต้น และการเสริมกระบวนการเรียนรู้กฎหมาย ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ ชุมชน องค์กร กลุ่มเกษตรกร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำหลัก : กฎหมาย, ชุมชน, ท้องถิ่น, ทรัพยากร, สิ่งแวดล้อม, บริหารจัดการ, ป่าไม้, ที่ดิน, น้ำ, ประมง, ขยะ

Project ID : RDG4/0012/2544
Project Name : Legal Framework for Local Administration
Researcher: Eathipol Srisawaluck, Tashmai Rikshasuta, Werachai Narkwiboonwong.

The objective of this Study on the "Legal Framework for Local Administration" is to review the legal issues that are relevant to various aspects of community development and identify aspects that are supportive and those that can be considered as obstacles to goal of strengthening local communities. It is the general expectation that the findings of this study will contribute to highlighting legal issues that are relevant to the functioning of local communities so as to expand or modify them where the need arise to ensure the existence of an enabling legal framework.

The approach to this study has been to review reports of researches conducted under the Community Research Section. Some field work were conducted and seminars organized to discuss legal issues relating to the management of natural resources and the environment, community strengthening and local administration.

The major findings are that the Constitution of 1997 is the key piece of legislation which support the principle of community strengthening by demanding for decentralization of power and by endorsing the rights of the people, local communities and local authorities in participating with the State in conserving and protecting natural and environmental resources.

Among the observed drawbacks in the legal framework on natural resource management is that communities generally do not have authorization to participate in the management of natural resources which are the basic sources of production and livelihood. This is particularly true for the people in the rural areas. The major underlying cause is that outdated pieces of legislation which have not yet been modified to ensure consistency and complementarity with the Constitution. These are grounds for conflicts over access and utilization of resources. An effort to modify existing laws is therefore advocated as an urgent mandate.

Existing pieces of legislation that support strengthening of local communities are found to be inconsistent with the situational context of rural communities and are observed to be more applicable to the functioning or urban societies. Given that unwritten culture and traditions binds rural communities, the contents of law may need to be adjusted to take these factors into account.

The legal framework of decentralization of power to local authorities still lack clarity in many key areas such as coordination with among local authorities at various levels, the relationship between Regional Administration and accountability issues. Among other things, there is a need to creating a system of accountability, which effectively involve participation of local communities.

It is recommended that the next stage of the study should focus on pieces of legislation which deals with involvement local communities in the management of natural resources and the environment such as forestry, soil, water, fisheries and waste. One other study component should be the dissemination of basic knowledge

on the various laws and regulation which concern local communities and their organizations, farmers groups, local authorities.

Key words: Law, local communities, natural resources, environment, management, forestry, soil, water, fisheries, waste.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
บทคัดย่อ	II
Abstract	IV
สารบัญ	VI
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	1
1.3 ขอบเขตและประเด็นศึกษา	2
1.4 กรอบแนวคิดและวิธีการในการดำเนินงาน	2
1.5 ระยะเวลาดำเนินงาน	3
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการในท้องถิ่น	
2.1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5
2.1.1 ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า	7
2.1.1.1 ทรัพยากรป่าไม้	7
2.1.1.2 ทรัพยากรสัตว์ป่า	10
2.1.2 ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน	12
2.1.2.1 ปัญหาการจัดการที่ดิน	12
2.1.2.2 ปัญหาการถือครองที่ดิน	14
2.1.2.3 ความเสื่อมโทรมของที่ดิน	17
2.1.3 ทรัพยากรน้ำ	19
2.1.3.1 การขาดแคลนน้ำ	19
2.1.3.2 น้ำท่วม	20
2.1.3.3 คุณภาพน้ำ	21
2.1.4 ทรัพยากรประมง	22

2.1.4.1	ทรัพยากรประมงน้ำจืด	24
2.1.4.2	ทรัพยากรประมงทะเล	25
2.1.4.3	ทรัพยากรประมงน้ำกร่อยหรือชายฝั่งทะเล	26
2.2	องค์กรชุมชนท้องถิ่น	26
2.2.1	ลักษณะของชุมชน	26
2.2.2	สถานการณ์ชุมชน	29
2.2.3	แนวความคิดการมีส่วนร่วม	34
2.2.4	ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	35
2.2.5	ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน	37
2.2.6	กฎหมายสนับสนุนชุมชน	38
2.3	การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	44
2.3.1	แนวความคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น	44
2.3.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	47

บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3.1	กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ	56
3.1.1	กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้	56
3.1.1.1	พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484	56
3.1.1.2	พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504	57
3.1.1.3	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507	59
3.1.1.4	พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	61
3.1.1.5	พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535	64
3.1.1.6	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.	65
3.1.2	กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน	67
3.1.2.1	ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497	67
3.1.2.2	พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	69
3.1.2.3	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517	70
3.1.2.4	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518	72
3.1.2.5	พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526	74
3.1.2.6	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	75

3.1.2.7 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543	76
3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและการประมง	78
3.1.3.1 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505	78
3.1.3.2 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482	78
3.1.3.3 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485	80
3.1.3.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	81
3.1.3.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขต การประมงไทย พ.ศ. 2482	83
3.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ	83
3.1.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	83
3.1.4.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	87
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ	90
3.2.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	90
3.2.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	90
3.2.3 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	94
3.2.4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540	94
3.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	99

บทที่ 4 ผลการรวบรวมปัญหาจากงานวิจัยด้านชุมชน

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	111
4.1.1 ภาพรวมของปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	111
4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้	115
4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดิน	116
4.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำและสัตว์น้ำ	117
4.1.5 ปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและบทบาทของ อบต.	119
4.2 ปัญหาการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	121
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและการบริหารจัดการ	135

4.4 ผลการสำรวจการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น	147
4.4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร	147
4.4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลสะพลี อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร	148
4.4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลนา้อย อำเภอนา้อย จังหวัดน่าน	151
4.4.4 องค์การบริหารส่วนตำบลล้าน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน	151
4.4.5 องค์การบริหารส่วนตำบลขุนเฝ้า อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี	151
4.4.6 องค์การบริหารส่วนตำบลนาเจริญ อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี	152
4.4.7 องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี	153
4.5 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาของกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในชุมชน	154
4.5.1 โครงการพัฒนาลุ่มน้ำภาคเหนือโดยองค์กรชุมชน	154
4.5.2 องค์กรชาวบ้านเพื่อการพัฒนาภาคอีสาน	154
4.5.3 กลุ่มเกษตรกรทำนา 3 ตำบล อ. โพนทราย จังหวัดร้อยเอ็ด	155
4.5.4 กลุ่มทอผ้า “พรรณไม้”	155
4.6 ประเด็นจากการจัดเวที	155
4.6.1 การเสนอประเด็นปัญหาในภาพรวม	155
4.6.2 ประเด็นที่ได้รับจากเวทีสัมมนา	161
บทที่ 5 วิเคราะห์และสรุปปัญหา	
5.1 พัฒนาการของสังคมไทยและผลกระทบต่อท้องถิ่น	174
5.2 การมีส่วนร่วมของชุมชนและการรวมกลุ่มของเกษตรกร	176
5.3 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น	178
5.4 วิเคราะห์กฎหมายและแนวคิดในการแก้ปัญหา	179
5.4.1 กฎหมายกลุ่มทรัพยากร	179
5.4.2 กฎหมายการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน	185
5.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น	185
5.5 สรุปและข้อเสนอ	187
บรรณานุกรม	190

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น	198
ภาคผนวก 2 รายชื่อหนังสือและเอกสารที่รวบรวมปัญหา	208
ภาคผนวก 3 ปัญหา สาเหตุ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อประเด็นปัญหา จำแนกตามหมวดหมู่	209

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยฝ่ายสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับชุมชน (ฝ่าย 4) ได้ให้การสนับสนุนการวิจัยในหลายชุดโครงการที่มีเป้าหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และพยายามเชื่อมโยงงานวิจัยให้เห็นภาพรวมของเป้าหมายในการสร้างความรู้ด้านชุมชนร่วมกันโดยการจัดประชุมหัวหน้าโครงการและผู้ประสานงานชุดโครงการอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ทราบว่าโครงการวิจัยหลายชุด หลังจากที่ได้ทำการวิจัยไประยะหนึ่ง พบปัญหาข้อกฎหมายที่ชุมชนประสบอยู่อันเป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชน บางเรื่องเป็นปัญหากฎหมายอนุบัญญัติที่อาจแก้ไขได้ในระดับปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหลัก นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีได้อยู่ในกรอบการวิจัยและอาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่สมควรได้รับการแก้ไข แต่ก็ไม่ได้มีการกระตุ้นหรือผลักดันให้มีการแก้ไขอย่างถูกต้อง

ดังนั้น จึงได้มีแนวคิดที่จะศึกษาปัญหาข้อกฎหมายของชุมชนอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาจากสิ่งที่ชุมชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วม มีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือตามประเพณี วัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น เพื่อแสวงหากฎหมายที่ช่วยกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาไปพร้อม ๆ กับการศึกษากฎหมายที่มีลักษณะควบคุมอันเป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชน เป็นการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้กฎหมายที่เกี่ยวกับชุมชนซึ่งจะนำไปใช้ในการบริหารจัดการในท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ให้กับชุมชนในการแก้ไขปัญหาของตน รวมทั้งการผลักดันสู่องค์กรระดับชาติหรือองค์กรอิสระที่จะใช้ข้อมูลเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำนโยบายหรือวางแผนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในท้องถิ่น
- (2) เพื่อศึกษาหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

1.3 ขอบเขตและประเด็นศึกษา

จัดแบ่งกลุ่มงานออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มกฎหมายการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- (2) กลุ่มกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชน เช่น ประเด็นสถานภาพทางกฎหมายขององค์กรชุมชน
- (3) กลุ่มกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการองค์กรในท้องถิ่น ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง
 - ระเบียบการบริหารงาน
 - ระเบียบการบริหารงานบุคคล
 - การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น
 - ระเบียบการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณ
 - การตรวจสอบองค์กรโดยรัฐและชุมชน

1.4 กรอบแนวคิดและวิธีการดำเนินงาน

เนื่องจากชุดโครงการ/ชุดโครงการของฝ่าย 4 ที่มีอยู่ เป็นตัวอย่างปัญหาที่ไม่มากพอที่จะสังเคราะห์เป็นนโยบายและผลักดันกฎหมายได้ แนวทางในการดำเนินงานจึงจะกำหนดประเด็น (Theme) ซึ่งสะท้อนภาพปัญหาของพื้นที่ นำมาวิจัยโครงการ/ชุดโครงการมาสังเคราะห์ประกอบกับตัวบทกฎหมายที่มีอยู่เพื่อชี้ประเด็นปัญหาซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับต่าง ๆ หรืออาจเกิดจากปัจจัยภายนอกอื่น ๆ และวิเคราะห์นำไปสู่แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะ ดังนั้น วิธีการดำเนินงานจะประกอบด้วย

- (1) การรวบรวมเอกสารและวิเคราะห์ผลการวิจัยของโครงการ/ชุดโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานหรืออาจเสร็จสิ้นแล้ว เพื่อตรวจสอบปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมาย
- (2) การจัดเวทีเพื่อเชื่อมต่อข้อมูลจากโครงการ/ชุดโครงการ ของ สกว. และองค์กรภายนอกเพื่อรวบรวมข้อมูลความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายการบริหารจัดการในท้องถิ่น
- (3) การสังเคราะห์ปัญหากฎหมายการบริหารจัดการในท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อความเข้มแข็งของชุมชนและกฎหมายที่สนับสนุนการทำงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

1.5 ระยะเวลาดำเนินงาน

โครงการในช่วงแรกนี้จะใช้ระยะเวลาดำเนินงานประมาณ 6 เดือน โดยมีตารางเวลาการทำงาน ดังนี้

กิจกรรม	เดือนที่					
	1	2	3	4	5	6
รวบรวมเอกสาร ข้อมูลที่จำเป็น	■					
จัดเวทีรวบรวม วิเคราะห์ ประเด็นข้อกฎหมาย		■	■	■		
พิจารณาแนวทางแก้ไข ข้อเสนอแนะ			■	■	■	
จัดทำรายงาน						■

เงื่อนไขของความสำเร็จของงานและตารางเวลาดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยความพร้อมของเอกสารที่ชุดโครงการต่าง ๆ จะสามารถรวบรวมให้ได้ภายในช่วงเดือนที่ 1 และความร่วมมือของชุดโครงการในการให้ข้อมูลที่จำเป็น การให้สัมภาษณ์ และการเข้าร่วมประชุมหากมี

ชุดโครงการบางชุดมีการศึกษาในประเด็นข้อกฎหมายอยู่แล้วไม่จำเป็นต้องทำซ้ำ คงเป็นเพียงการเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์กับชุดโครงการอื่นเท่านั้น

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ประเด็นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในท้องถิ่น
- (2) แนวทางการแก้ปัญหากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรค และการพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการในท้องถิ่น
- (3) ข้อเสนอการวิจัยต่อเนื่อง

บทที่ 2

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการในท้องถิ่น

แนวคิดของการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการในท้องถิ่น จะมุ่งไปที่เรื่องราวที่แวดลอมประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นที่เป็นปัญหา และปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ที่ออกใช้บังคับในช่วงเวลาที่ผ่านมา กฎหมายบางฉบับและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องอาจล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับในปัจจุบันให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมกับการบริหารราชการแผ่นดิน การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตลอดจนกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วยการกำหนดให้ออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

กฎหมายรัฐธรรมนูญยังมีผลต่อแนวทางในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มี

ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการเช่นนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์รองรับให้ใช้อำนาจดังกล่าว

ดังนั้น กฎหมายบางฉบับที่ออกใช้บังคับมานานแล้วอาจขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการศึกษาจึงมีการกำหนดประเด็น (Theme) ซึ่งสะท้อนภาพปัญหาของพื้นที่ประกอบด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างศักยภาพชุมชน และการบริหารจัดการองค์กรในท้องถิ่น ทำการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบเจตนารมณ์และการใช้บังคับ จากนั้นนำผลการวิจัยโครงการ/ชุดโครงการมาสังเคราะห์ประกอบกับตัวบทกฎหมายที่มีอยู่เพื่อชี้ประเด็นปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายระดับต่าง ๆ หรืออาจเกิดจากปัจจัยภายนอกอื่น ๆ และวิเคราะห์นำไปสู่แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ในบทนี้จะเป็นการทบทวนสภาพของปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเสริมสร้างศักยภาพชุมชน และการบริหารจัดการองค์กรในท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญต่อการผลิตภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการบริการของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นการขยายการผลิตสูงสุด ส่งผลให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง โดยมีได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการ ป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วและเป็นการทำลายคุณภาพของระบบนิเวศ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งเห็นได้จากดัชนีรายได้ประชาชาติ จึงมิได้สะท้อนให้เห็นถึงความสูญเสียและความสูญเสียเปล่าของทรัพยากรธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

การเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมีสาเหตุมาจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จนเป็นผลให้เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจขั้นรุนแรงในกลางปี พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้ เพราะการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและการผลิตในทางเศรษฐกิจ จะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มากก็น้อยเสมอ นอกเหนือจากผลผลิตที่เกิดขึ้นอันเป็นเป้าหมายหลักของการผลิต ซึ่งในทางวิชาการด้วยแล้วมีการคาดการณ์ไว้ว่าไม่มีการผลิตใดที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพียงแต่จะก่อให้เกิดผลกระทบมากหรือน้อยเท่านั้นเอง

การขยายตัวทางเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาแห่งภาวะฟองสบู่ นับได้ว่าเป็นระยะเวลาที่การผลิตมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเป็นการขยายตัวที่ปราศจากการวางแผนอย่างรัดกุมในทางการเงินการคลัง การใช้ประโยชน์ทรัพยากรตลอดจนกระบวนการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ย่อมมีการสะสมของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมากเป็นธรรมดาตามระดับการผลิตโดยรวมที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าในรูปของมลพิษด้านต่าง ๆ ความเสื่อมโทรม การหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนคุณภาพชีวิต ด้านสุขภาพอนามัยและนันทนาการ อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ได้มีนโยบายในสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น จึงได้มีการกำหนดกรอบแผนงานในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดการประสานแผนร่วมกันของทุกส่วนในสังคมที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือประชาชนทั่วไป ในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีที่สุด ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดการสิ่งแวดล้อมจึงถือได้ว่าเป็นหัวใจในการพิจารณาถึงทิศทางที่สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของประเทศจะดำเนินไป หากรัฐมีการประสานการจัดการได้ดี ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็จะอยู่ในวงจำกัดหรือลดลง

แนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาปัจจุบันได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับลักษณะของปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้เข้ามาเกี่ยวข้องในทุกระดับตั้งแต่ระดับจุลภาค เช่น แหล่งผลิตสินค้าระดับโรงงานหรือระดับชุมชนท้องถิ่นไปจนถึงระดับมหภาค เช่น การผลิตระดับประเทศหรือการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้การผลิต การบริโภค การจำหน่าย และการค้าระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่เป็นอยู่นั้น ล้วนแต่มีมิติของประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการอยู่ด้วยเสมอ ดังนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงได้กำหนดมาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ในหลายเรื่องด้วยกัน โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากรัฐตระหนักถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมของสังคมไทยที่มีความเข้มแข็งขึ้น และในช่วงเวลาที่ผ่านมามีได้แสดงให้เห็นว่าลำพังรัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถดูแลสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องให้ทุกฝ่ายของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าประชาชน 5 กลุ่ม ต้องร่วมกันในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46) องค์การอิสระประกอบด้วย องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา 56) ตลอดจนประชาชนหรือบุคคลทั่วไป (มาตรา 59) โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่ต้องทำหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมโดยตรงไปเป็นรัฐต้องมีหน้าที่เสริมสร้างและสนับสนุนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.1.1 ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า

ทรัพยากรป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทใช้แล้วไม่หมดไปและสามารถทดแทนได้ (Renewable resources) ซึ่งนับว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีความสำคัญต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมตอบสนองความต้องการทั้งในด้านเป็นแหล่งที่ทำกิน ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าให้ผลผลิตไม้และของป่า แหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศรวมทั้งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารเป็นตัวควบคุมปริมาณการไหลของน้ำ ป้องกันการพังทลายของหน้าดิน เป็นตัวการสำคัญในการสร้างวัฏจักรของคาร์บอน ไนโตรเจน และออกซิเจน และเป็นแหล่งกักเก็บคาร์บอนไดออกไซด์และพันธุ์สัตว์ นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งให้บริการในด้านการศึกษาวิจัยและนันทนาการของมนุษย์ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาวิกฤตในเรื่องการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ ทั้งพื้นที่และคุณภาพของทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ในโลก โดยเฉพาะปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (climate change)

2.1.1.1 ทรัพยากรป่าไม้

พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ซึ่งมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมด คิดเป็นพื้นที่ 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53.3 ของพื้นที่ประเทศ และในปี พ.ศ.2541 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือเพียง 81.076 ล้านไร่ หรือร้อยละ 25.28 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ระหว่างปี พ.ศ.2504-2541 เฉลี่ยปีละ 2.34 ล้านไร่ และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่มีอัตราการลดลงของพื้นที่น้อยลงทุกปีเช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการป้องกันรักษาป่าไม้และเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรักษาป่าในชุมชนตนเองเพิ่มขึ้น ประกอบกับเหตุผลทางด้านเทคนิคการดำเนินการวิชาการป่าไม้และการบริหารจัดการป่าไม้ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงมาตราส่วนของภาพถ่ายดาวเทียมที่ใช้ในการแปลตีความสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น
2. การทดแทนของป่าไม้ตามธรรมชาติ (natural forest succession) กล่าวคือ นับตั้งแต่กรมป่าไม้ประกาศให้มีการยกเลิกการให้สัมปทานป่าบกในปี พ.ศ. 2532 และกรมป่าไม้ได้สำรวจพื้นที่และประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติซ้อนทับในเขตพื้นที่สัมปทานดังกล่าว ส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการป้องกันการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้และไฟป่าอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จึงทำให้การทดแทนของป่าไม้ตามธรรมชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. การปลูกป่าทดแทนโดยภาครัฐและเอกชน ภายหลังที่มีการยกเลิกสัมปทานป่าบกในปี พ.ศ. 2532 และความต้องการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ยังคงมีอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ที่มีมากขึ้น กรมป่าไม้จึงได้เร่งรัดนโยบายด้านการปลูกป่าทดแทนเพื่อการอนุรักษ์และการปลูกป่าเศรษฐกิจ จึงมีผลทำให้พื้นที่ป่าไม้ที่ปลูกทดแทนเพิ่มอย่างจริงจัง

4. การได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้มากขึ้น เช่น มีการจัดตั้งองค์กรหรือเครือข่ายการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และสื่อมวลชนให้ความสนใจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้มากขึ้น เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2541 เกือบ 2 ใน 3 ของพื้นที่ป่าไม้ ถูกนำมาจัดการเป็นพื้นที่อนุรักษ์ประมาณ 51 ล้านไร่ หรือร้อยละ 62 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศไทย โดยเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติประมาณ 28 ล้านไร่ (ร้อยละ 53) เป็นพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ประมาณ 20 ล้านไร่ (ร้อยละ 40) ส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์น้ำ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกชาติประมาณ 3 ล้านไร่ (ร้อยละ 7) ทั้งนี้การประกาศเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์นอกจากจะเป็นการรักษาป่าไม้ให้คงอยู่แล้วยังช่วยอนุรักษ์สัตว์ป่า และมีส่วนทำให้ประชาชนมีพื้นที่ธรรมชาติสำหรับเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจเพิ่มขึ้นอีกด้วย

ปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเกี่ยวข้องกับทั้งทางตรงและทางอ้อมกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคงของชาติ จากสถิติพื้นที่ป่าไม้ในภาคต่างๆ ของประเทศ ที่เก็บรวบรวมโดยกรมป่าไม้นับว่าภาคเหนือมีพื้นที่มากที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2541 มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 43.06 (ลดลงจากปี พ.ศ. 2504 ร้อยละ 25.44 ซึ่งมีพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ทั้งหมดร้อยละ 68.5) ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ทั้งหมดน้อยที่สุด คือ ร้อยละ 12.43 (ลดลงจากปี พ.ศ. 2504 ร้อยละ 29.56 ซึ่งมีพื้นที่ป่าต่อพื้นที่ทั้งหมดร้อยละ 41.99) ทั้งนี้การอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าจากปี พ.ศ. 2504-2541 พบว่ามีอัตราการลดลงที่น้อยลง โดยมีอัตราการลดลงมากที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2504-2531 แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2532-2541 มีอัตราการลดลงที่น้อยลง ซึ่งอาจเกิดจากการที่รัฐบาลยกเลิกสัมปทานการทำไม้ในป่าบกทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 และประเทศพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มเติมหลายแห่งทำให้การดูแลรักษาป่าเข้มงวดขึ้น

จากการที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงได้ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพของพันธุ์ไม้ โดยเฉพาะพรรณพืชชนิดต่างๆ ที่หายาก เช่น ต้นชมพูภูคา ค้อดอย และเต่าร้างยักษ์ ในป่าดิบเขาบริเวณอุทยานแห่งชาติดอยภูคา พันธุ์ไม้ในป่ากึ่งอัลไพน์ของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยเรณูหรือดอยปาล์มบังสุริย์และปาล์มหลังขาวในป่าสักทางภาคใต้ และพันธุ์ไม้ในป่าพุ่มเตี้ยแดงหลายชนิดได้ถูกจำกัดถิ่นการกระจายและมีแนวโน้มอาจจะสูญพันธุ์จากธรรมชาติได้ เพราะปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิตและพื้นที่ป่าที่เป็นถิ่นที่อาศัยเฉพาะลดลง

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวเป็นการยากที่จะฟื้นฟูพื้นที่ป่าไม้ให้กลับคืนดังเดิมได้อีก ซึ่งสาเหตุสำคัญในการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เกิดจากปัญหาสำคัญ คือ ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า การลักลอบตัดไม้และไฟป่า และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้

1) การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า เช่น การบุกรุกป่าในจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งจากผลการตรวจสอบของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อหาแนวทางแก้ไขเรื่องการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติป่าห้วยเขย่ง-ป่าเขาช้างเผือก และเรื่องการอนุรักษ์ช้างป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติอำเภอทองผาภูมิ พบว่าการบุกรุกพื้นที่ดังกล่าวมากกว่า 5,000 ไร่ โดยพื้นที่นี้เดิมเป็นที่อาศัยของช้างป่า ซึ่งกำลังดำเนินการขอพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ ส.ป.ก. 4-01

2) การลักลอบตัดไม้ จากข้อมูลผลการปราบปรามของกรมป่าไม้ในพื้นที่ป่าสาละวินพบว่ามีลักลอบตัดไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติสาละวินและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสาละวิน ซึ่งจากการปราบปรามและตรวจสอบมีความชัดเจนว่า ขบวนการตัดไม้ป่าสาละวินเป็นขบวนการใหญ่และผลจากการตัดไม้ทำลายป่า ดังกล่าว ทำให้ความสมดุลของระบบนิเวศป่าสูญเสียไป

3) ไฟป่า เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทำลายต้นไม้อันเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดความสูญเสียทางธรรมชาติอื่นที่ต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีชีวิตในป่า สภาพดิน น้ำ อากาศและพืชพรรณที่สวยงาม จึงนับว่าไฟป่าเป็นมหันตภัยที่ร้ายแรงต่อทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ โดยเฉพาะไฟป่าเกิดในป่าดงดิบ ป่าพรุและป่าสนจะก่อให้เกิดความเสียหายกับระบบนิเวศของป่า ดังกล่าวเป็นอย่างมาก ในรอบปี พ.ศ. 2541 มีไฟป่าเกิดขึ้นรุนแรงหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงเดือนมีนาคม มีไฟไหม้ในพื้นที่สำคัญ เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเฉลิมพระเกียรติ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ อุทยานแห่งชาติภูกระดึง อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ และในช่วงเดือนมีนาคมถึงมิถุนายน มีไฟป่าพรุโต๊ะแดงประมาณ 15,000 ไร่¹

สำหรับสาเหตุของการเกิดไฟป่าพบว่าส่วนใหญ่เกิดจากมนุษย์ทั้งสิ้น โดยเกิดจากการที่มนุษย์เข้าไปล่าสัตว์ (เช่น การเผาป่าเพื่อไล่สัตว์ออกจากที่ซ่อน การเผาทุ่งหญ้าให้แตกใบใหม่เพื่อไล่สัตว์ ฯลฯ) และลูกหลานของไฟป่าที่มีสาเหตุมาจากการเก็บหาของป่า ร้อยละ 29 ล่าสัตว์ ร้อยละ 20 แก่กิ่งจุด ร้อยละ 17 เผาไร่ ร้อยละ 17 นอกนั้นเป็นสาเหตุอื่น ๆ

4) นโยบายของรัฐ ได้แก่ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายที่ดิน นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร นโยบายการพัฒนาชนบท และนโยบายอื่นๆ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่สาเหตุโดยตรงของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ แต่บางส่วนของนโยบายที่ขาดความชัดเจนและกระบวนการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่

¹ ส่วนการจัดการไฟป่าและภัยธรรมชาติ สำนักป้องกันและปราบปราม กรมป่าไม้ พ.ศ. 2541

ประสานสอดคล้องและต่อเนื่องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และระหว่างประชาชนกับกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิการถือครองที่ดินและปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรน้ำ

5) ความต้องการที่ดินในเชิงพาณิชย์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5 จนถึงฉบับปัจจุบันเป็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเพิ่มความสะดวกของรายได้การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎรในชนบท และการส่งออกของภาคเอกชน ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มมากขึ้นเพื่อผลิตวัตถุดิบส่งออก เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการผลิตไม้เพื่อการค้า รวมทั้งธุรกิจการค้าที่ดินเพื่อสร้างสถานที่พักผ่อนและสนามกอล์ฟ จนทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เหล่านี้ล้วนปีเป็นสิ่งที่สนใจให้มีการบุกเบิกทำลายป่าไม้เพิ่มขึ้น

6) ความต้องการไม้เพื่อใช้สอยและอุตสาหกรรมป่าไม้ เนื่องจากมีการยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้ในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ทำให้ไม่มีไม้ท่อนและไม้แปรรูปในประเทศตอบสนองต่ออุตสาหกรรมไม้บางประเภทอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง จะเห็นได้จากต้องมีการนำเข้าไม้ท่อนและไม้แปรรูปเข้าประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2540 และ 2541 คิดเป็นมูลค่ารวม 18,633,942,386 และ 8,919,939,138 บาท ตามลำดับ (กรมป่าไม้, 2541 อ้างอิงใน สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2543) มูลค่าของไม้ที่สูงขึ้นจึงทำให้ชาวบ้านลักลอบตัดไม้ในพื้นที่อนุรักษ์และสวนป่าของรัฐบาล

7) การเพิ่มขึ้นของประชากร ในปี พ.ศ. 2541 สำนักงานทะเบียนกลาง กรมการปกครองระบุว่าประเทศไทยมีประชากรทั่วประเทศรวม 61,466,178 คน และกรมป่าไม้ประมาณไว้ว่า มีประชากร 12 ล้านคน ที่ครอบครองและอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอย่างผิดกฎหมาย โดยประชาชนเหล่านี้ส่วนใหญ่มีส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ประกอบกับอาชีพเกษตรกรรมและพึ่งพาผลผลิตจากป่า รวมทั้งขาดโอกาสในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้มีการลักลอบบุกเบิกทำลายป่าและเผาป่าเพื่อครอบครองที่ดินสำหรับการตั้งถิ่นฐานและเกษตรกรรม มีการลักลอบตัดไม้ เก็บหาของป่าและล่าสัตว์ป่าอย่างผิดกฎหมายและเพิ่มรายได้

2.1.1.2 ทรัพยากรสัตว์ป่า

สัตว์ป่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าโดยเฉพาะเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของห่วงโซ่อาหารในระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม เช่น เป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรป่าไม้และช่วยให้ระบบนิเวศป่าไม้เกิดความสมดุลตามธรรมชาติ ช่วยทำลายศัตรูป่าไม้ ช่วยผสมเกสรดอกไม้ ช่วยกระจายพันธุ์ไม้ชนิดต่างๆ และช่วยให้ดินอุดมสมบูรณ์ ตลอดจนเกิดสุนทรีย์ภาพกับมนุษย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมิได้สอดคล้องกับการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาทางด้านจิตใจมนุษย์ไปพร้อมกัน ดังนั้น ปัญหาและสถานการณ์วิกฤติต่าง ๆ เกี่ยวกับสัตว์ป่าจึงปรากฏให้เห็นเป็นข่าวอยู่ตลอดเวลา

ทรัพยากรสัตว์ป่าเท่าที่สำรวจพบในประเทศไทย มีสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 285 ชนิด นก 923 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 313 ชนิด สัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก 106 ชนิด ส่วนแมลงที่รู้จักและทราบชื่อแล้ว 7,000 ชนิด ซึ่งเชื่อว่ามีเพียงร้อยละ 10 ของแมลงที่มีอยู่ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 90 ยังไม่ได้มีการจำแนกชนิด (กรมป่าไม้, 2541)

ปี พ.ศ. 2541 กรมป่าไม้ได้อนุรักษ์สัตว์ป่าในธรรมชาติ โดยจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 46 แห่ง พื้นที่ 20,419,900 ไร่ และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า 44 แห่ง พื้นที่ 1,938,644 ไร่ รวมทั้งอนุรักษสัตว์ป่าที่อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ 87 แห่ง และวนอุทยาน 65 แห่ง พื้นที่ 27,613,825 และ 542,318.75 ไร่ ตามลำดับ

นอกจากนี้ กรมป่าไม้ยังมีการอนุรักษ์สัตว์ป่านอกถิ่นกำเนิดโดยการนำมาเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์ทั้งพวกที่เป็นสัตว์ป่าหายากและใกล้สูญพันธุ์ เช่น เป็ดก่า นกกระเรียน และวัวแดง เป็นต้น รวมทั้งสัตว์ป่าที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ นกขุนทอง กวางและเก้ง โดยมีการเพาะเลี้ยงที่สถานีเพาะเลี้ยงและขยายพันธุ์สัตว์ป่าในสวนสัตว์สังกัดองค์การสวนสัตว์และสวนสัตว์เอกชนอีกหลายแห่ง รวมทั้งมีการจัดตั้งสถานีวิจัยและพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า จำนวน 18 แห่งทั่วประเทศ เพื่อใช้เป็นแหล่งศึกษาและเรียนรู้ด้านป่าไม้และสัตว์ป่า

สาเหตุที่ทำให้สัตว์ป่าลดลงจนทำให้บางชนิดสูญพันธุ์ไปจากถิ่นกำเนิดนั้น เพราะพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเป็นเสมือนบ้านที่อยู่อาศัยและแหล่งอาศัยถูกทำลายลงอย่างมาก สัตว์ป่าหลายชนิดที่สูญพันธุ์ไปแล้ว เช่น สมัน กระซู่ และกรูบรี เป็นต้น และอีกหลายชนิดถูกทำลายเกือบสูญพันธุ์ เช่น ควายป่า ละอง หรือละมั่ง กวางผา และเลียงผา เป็นต้น

ถึงแม้รัฐจะเห็นความสำคัญของทรัพยากรสัตว์ป่า โดยการออกพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แต่ปัญหาเรื่องสัตว์ป่าถูกล่าก็ยังปรากฏอยู่ตลอดเวลาและกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาวิกฤติอย่างหนึ่งในปัจจุบัน

สาเหตุสำคัญของการลดจำนวนลงของสัตว์ป่า สรุปได้ 4 ประการ คือ

1) การล่าสัตว์ป่าเพื่อนำมาเป็นอาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม เครื่องมือและเครื่องใช้ต่างๆ ตลอดจนล่าเพื่อการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ

2) การทำลายถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่า กล่าวคือ พื้นที่ป่าไม้ในธรรมชาติที่เคยเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งหลบภัยและแหล่งอาหารของสัตว์ป่าเหลืออยู่น้อย เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ เช่น การสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ เป็นต้น นอกจากเป็นการทำลายชีวิตสัตว์ป่าโดยตรงแล้วยังเป็น

การทำลายแหล่งที่อยู่อาศัย แหล่งหลบภัยและแหล่งอาหารของสัตว์ป่าด้วย ทำให้ระบบนิเวศน์ของสัตว์ป่าเปลี่ยนไปจากเดิม ทำให้สัตว์ป่าลดจำนวนลงและสูญพันธุ์ได้ในที่สุด

3) การนำสัตว์ป่าต่างถิ่นเข้าไปในป่าทำให้เกิดผลกระทบต่อสัตว์ป่าประจำถิ่นเดิม (Native species) โดยสัตว์ต่างถิ่นที่มีการปรับตัวได้ดีจะเป็นคู่แข่งที่สำคัญกับสัตว์ป่าในถิ่นเดิมมีจำนวนลดลงและสูญพันธุ์ได้

4) การเกิดภัยธรรมชาติ เช่น พายุทำให้เกิดน้ำท่วมป่าอย่างฉับพลันและต้นไม้ล้ม และความแห้งแล้งซึ่งทำให้เกิดไฟป่าลุกลามโดยไม่สามารถควบคุมได้ส่งผลให้สัตว์ป่าได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่สามารถรู้ล่วงหน้าหรือหลบหลีกภัยได้ทัน รวมทั้งทำให้ถิ่นที่อยู่อาศัย แหล่งหลบภัย และแหล่งอาหารถูกทำลายไปด้วย

2.1.2 ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทยได้เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการใช้จนเกินขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying capacity) โดยเฉพาะทรัพยากรดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นรากฐานสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยหลัก ประกอบกับการที่มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม รวมทั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินเพิ่มมากขึ้น และมีรูปแบบการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันออกไปเพื่อสนองความต้องการของการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการใช้ที่ดินแต่ละประเภทยังไม่มีที่เหมาะสม ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศในระยะที่ผ่านมามีผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของดินและสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการรุกป่าเข้าไปในพื้นที่ป่า ทำให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน นอกจากนี้ในบางพื้นที่ทำการเกษตรยังประสบปัญหาที่เกิดจากธรรมชาติ ได้แก่ ดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินตื้นที่มีกรวดลูกรังปน ดินทรายและดินพรุ ตลอดจนมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจกรรมต่าง ๆ โดยขาดการจัดการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการ ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน จึงอาจแบ่งปัญหาของทรัพยากรที่ดินเป็น 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ ปัญหาการจัดการที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดิน และปัญหาความเสื่อมโทรมของที่ดิน ดังนี้

2.1.2.1 ปัญหาการจัดการที่ดิน

เนื่องจากทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยมีจำกัด โดยมีเนื้อที่เพียง 320.7 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการเพาะปลูกประมาณ 121.9 ล้านไร่ หรือร้อยละ 38 ของพื้นที่ประเทศ ที่

เหลือเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเพาะปลูก ประกอบกับประชากรเพิ่มขึ้นทุกปี จึงก่อให้เกิดปัญหาการจัดการที่ดิน ดังนี้

(1) การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน หรือการใช้ที่ดินผิดประเภท

การวิเคราะห์การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมตามคุณสมบัติของดินโดยการทับซ้อนของแผนที่ดินกับแผนที่การใช้ที่ดินในปี 2523 พบว่ามีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมรวม 30 ล้านไร่ มากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 ล้านไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 พบว่ามีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมถึง 35.6 ล้านไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมเพิ่มขึ้นเป็น 21.2 ล้านไร่ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ปี พ.ศ. 2523 และ 2535

หน่วย : ล้านไร่

ภาค	ปี พ.ศ. 2523 ¹	ปี พ.ศ. 2535 ²
ภาคเหนือ	5	6.2
ภาคกลาง	5	3.1
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12	21.2
ภาคตะวันออก	6	0.8
ภาคใต้	2	4.3
รวม	30	35.6

หมายเหตุ : การใช้ที่ดินไม่เหมาะสมในปี พ.ศ.2523 เป็นการทํานาข้าวที่ดินไม่เหมาะสม 13 ล้านไร่ ปลูกพืชไร่บนดินที่ไม่เหมาะสม 14 ล้านไร่ ทําการเกษตรบนที่สูงชัน 3 ล้านไร่ ส่วนในปี พ.ศ. 2523 เป็นการปลูกพืชที่ไม่ตรงกับสมรรถนะของดิน และการนำที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น

ที่มา : 1. สถาบันธุระ (2528)
2. วิรัตน์ ทองมา (2535)

จากรายงานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปี พ.ศ. 2541 เปรียบเทียบกับความเหมาะสมของที่ดินของประเทศไทย พบว่ามีการใช้ที่ไม่ถูกต้องตามสมรรถนะที่ดินประมาณ 101.87 ล้านไร่ หรือร้อยละ 31.8 ของพื้นที่ประเทศ โดยส่วนใหญ่เป็นการทํานาข้าวบนดินที่ไม่เหมาะสม 90.41 ล้านไร่ การปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้นบนดินที่ไม่เหมาะสม 17.51 ล้านไร่ การปลูกพืชไร่บนที่ลาดเขาสูงกว่า 35 เปอร์เซ็นต์ จำนวน 3.95 ล้านไร่ และที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรบางแห่งถูกนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นๆ เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม บ้านจัดสรร และสนามกอล์ฟ เป็นต้น

(2) การใช้ที่ดินโดยปราศจากการบำรุงรักษา

พื้นที่เกษตรกรรมที่ถูกใช้มาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้ธาตุอาหารพืชซึ่งตั้งแต่เดิมมีน้อยอยู่แล้วถูกพืชดูดไปใช้ในการเจริญเติบโต บางส่วนถูกชะล้างพังทลายหรือถูกน้ำพัดพาไปจากดิน พื้นที่การเกษตรที่ใช้เครื่องมือหนักทำการเกษตรทำให้โครงสร้างดินเสีย โดยดินจับตัวกันแน่นกลายเป็นชั้นดินดานแข็งความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลงถึง 98.7 ล้านไร่ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2541)

(3) การใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยพื้นที่

การเกษตรส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังคงต้องอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ที่ดินส่วนใหญ่จะถูกใช้เฉพาะในฤดูฝนเท่านั้น ส่วนฤดูแล้งมักถูกทอดทิ้งให้ว่างเปล่าไร้ประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นเพราะการขาดแคลนน้ำและราคาผลผลิตที่ตกต่ำ

(4) การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากพื้นที่ทางการเกษตรที่เหมาะสมในพื้นที่ราบมีจำกัด ซึ่งตรงกันข้ามกับอัตราการเพิ่มของประชากรที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น ความต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินและการผลิตการเกษตรเพื่อการค้า รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีทางการเกษตร สาเหตุต่างๆ เหล่านี้เป็นสาเหตุให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าและขยายพื้นที่การเกษตรโดยไม่มีการควบคุมหรือมีการป้องกันเพียงบางส่วน ส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและที่ดินอย่างรวดเร็ว เช่น การสูญเสียหน้าดินที่มีความอุดมสมบูรณ์การปนเปื้อนสารพิษในดินและแหล่งน้ำ และการเกิดภัยแล้ง เป็นต้น

(5) การบังคับใช้กฎหมาย

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกฎหมายที่บังคับใช้ในการควบคุมและป้องกันเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรดินอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่ปัญหาที่ยังคงพบเห็นและยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดไปได้ ได้แก่ การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ต้นน้ำลำธาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรดิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการถือครองที่ดินที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม เป็นต้น

2.1.2.2 ปัญหาการถือครองที่ดิน

(1) การถือครองที่ดินทางการเกษตร

จากการคาดการณ์ประชากรของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พบว่า จำนวนประชากรของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยคาดว่าจากประชากร 60.0 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2540 จะเพิ่มขึ้นเป็น 62.9 ล้านคนในปี พ.ศ. 2544 และ 65.9 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2550 การเพิ่มขึ้นของประชากรนี้นับว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญตัวแปรหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

จำนวนครัวเรือนเกษตรจากการสำรวจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งเป็นไปตามสัดส่วนของการเพิ่มประชากรในขณะที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้ขนาดเนื้อที่ถือครองต่อครัวเรือนมีแนวโน้มลดลง ซึ่งในปี พ.ศ. 2538 มีจำนวนครัวเรือนเกษตร 5.25 ล้านครัวเรือน และมีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยครัวเรือนละ 25.24 ไร่ นับว่ามีเนื้อที่ถือครองเฉลี่ยต่อครัวเรือนค่อนข้างน้อย

นอกจากปัญหาการถือครองที่ดินเฉลี่ยต่อครัวเรือนค่อนข้างน้อยแล้วยังพบว่าประชากรไม่ได้ทำกินในที่ดินของตนเองประมาณ ร้อยละ 28.67 เข้าที่ดินร้อยละ 11.39 จำนวนที่ดินร้อยละ 11.02 และชายฝากที่ดินร้อยละ 0.17 ซึ่งเกษตรกรบางรายไม่มีสิทธิในที่ดินทำการเกษตรเนื่องจากพื้นที่ทำการเกษตรได้มาโดยผิดกฎหมาย เช่น การเข้าไปทำกินในป่าสงวน การใช้ที่สาธารณะประโยชน์ เป็นต้น จึงทำให้ไม่เกิดความสนใจในการดูแลรักษาหรืออนุรักษ์พื้นที่ดินนั้น ๆ ให้คงสภาพที่ดีต่อไป

สัดส่วนที่ดินเพื่อการเกษตรต่อจำนวนประชากรของประเทศไทยมีแนวโน้มเนื้อที่ต่อคนลดลง โดยในปี พ.ศ. 2828 สัดส่วนประชากรต่อที่ดิน 2.5 ไร่ และในปี พ.ศ. 2538 สัดส่วนลดลงเหลือ 2.2 ไร่ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันที่ดินเหมาะสมกับการเพาะปลูกไม่เพียงพอที่จะรองรับครอบครัวทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นในอนาคต จึงก่อให้เกิดการผลักดันไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ทำให้ราษฎรต้องไปใช้ที่ดินซึ่งมีสมรรถนะต่ำ ทำให้ผลตอบแทนทางการเกษตรลดน้อยลง หรือผลักดันให้ต้องบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ

(2) สิทธิในที่ดิน

ปัญหานี้เกิดขึ้นกับผู้อยู่อาศัยและทำกินในเขตที่ดินสงวนหวงห้ามที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าไม้ถาวร และที่สาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ จากการสำรวจของกระทรวงมหาดไทยในปี 2533 มีผู้ถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 35,204,205 ไร่ มีบ้านจำนวน 1,070,702 หลัง ป่าไม้ถาวร 2,409,275 ไร่ และที่สาธารณะประโยชน์ 2,629,281 ไร่ เพิ่มขึ้นจากที่เคยประมาณไว้ว่ามีผู้อาศัยอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 1,000,000 ครอบครัว เนื้อที่ประมาณ 80 ล้านไร่ ปัญหาการไร้กรรมสิทธิ์เฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติลดลงเนื่องจากในปี พ.ศ. 2536 กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าจำนวน 44 ล้านไร่ ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน โดยในพื้นที่ที่มอบนั้นเป็นพื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยและทำกิน ส่วนในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและที่สาธารณะประโยชน์ ยังคงมีปัญหาไร้กรรมสิทธิ์ ส.ป.ก. รายงานว่าในช่วงปี พ.ศ. 2535-2542 ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ 40,704,696 ไร่ รับผิดชอบได้ 27,543,518 ไร่ มอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) 11,401,558 ไร่ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2543)

(3) การไร้ที่ดินทำกิน

ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มีนโยบายเรื่องการจัดการที่ทำกินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2483 แล้วก็ตามแต่ก็ยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมาก จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2530 2531 2535 และ 2539 พบว่ามีผู้ไร้ที่ดินทำกินจำนวน 572,755 ครัวเรือน 454,819 ครัวเรือน 538,470 ครัวเรือน และ 514,717 ครัวเรือน ตามลำดับ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินในปี พ.ศ.2530 2531 2535 และ 2539

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน (ครัวเรือน)
2530	572,755 ¹
2531	454,819 ²
2535	538,470 ³
2539	514,717 ⁴

- ที่มา :
1. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (2531)
 2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2543)
 3. สำนักงานประมาณ (2537)
 4. สำนักงานประมาณ (2542)

ในการแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในปี พ.ศ. 2535 โดยจัดที่ดินให้แก่ “แรงงานรับจ้าง” ผลการดำเนินงาน (ระยะที่ 1) ระหว่างปี พ.ศ.2535-2539 สามารถจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินได้ 2,624 ราย พื้นที่ 29,274 ไร่ (สำนักงานกองทุนที่ดิน, 2542) และในขณะนี้กำลังดำเนินงานอยู่ในระยะที่ 2

(4) การเช่าที่ดิน

การเช่าที่ดินมีลักษณะการเช่าแบบเช่าทั้งหมดและเช่าบางส่วน โดยในปี พ.ศ. 2530 2535 และ 2539 พบว่ามีการเช่าที่ดินจำนวน 1,343,643 ครัวเรือน 1,311,174 ครัวเรือน และ 1,407,950 ครัวเรือน ตามลำดับ (ตารางที่ 3)

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามีการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้น และจากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพบว่าเนื้อที่การเช่าดินเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเริ่มโครงการปฏิรูปที่ดิน จาก 13.59 ล้านไร่ เป็น 19.24 ล้านไร่ในปี พ.ศ. 2529 และลดลงเหลือ 14.85 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2538 ทั้งนี้ ผลจากการปฏิรูปที่ดินของเอกชนในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2518-2542) สามารถจัดหาที่ดินเอกชนได้ 59,181 ไร่ โดยทำสัญญาเช่า 19,268 ราย ทำสัญญาเช่าซื้อ 7,603 ราย และโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เกษตรกร 577 ราย (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2543)

ตารางที่ 3 ลักษณะการเช่าที่ดินในปี พ.ศ.2530 และ 2535 และ 2539

ปี พ.ศ.	การเช่าที่ดิน (ครัวเรือน)		
	เช่าทั้งหมด	เช่าบางส่วน	รวม
2530	572,755	770,888	1,343,643 ¹
2535	538,470	772,704	1,311,174 ²
2539	514,717	893,233	1,407,950 ³

ที่มา : 1. ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (2531)

2. สำนักงบประมาณ (2537)

3. สำนักงบประมาณ (2542)

2.1.2.3 ความเสื่อมโทรมของที่ดิน

ความเสื่อมโทรมของที่ดิน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของคุณสมบัติทางเคมี กายภาพ และชีวภาพของดิน จนทำให้ดินนั้นมีคุณภาพลดลง จนไม่สามารถใช้เพื่อการเกษตรได้อย่างถาวรและให้ผลผลิต ที่คงที่ตลอดไป โดยมีผลมาจากการขาดการจัดการดินที่ถูกต้อง ประกอบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

(1) การชะล้างพังทลายของหน้าดิน

ความเสื่อมโทรมของดินที่รุนแรงที่สุดในประเทศไทยเกิดจากการชะล้างพังทลายของดิน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ในเชิงอนุรักษ์ แต่คำนึงถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า กรมพัฒนาที่ดิน (2542) รายงานว่ามีการชะล้างพังทลายของดิน ปานกลาง รุนแรง และรุนแรงมาก ในพื้นที่ประเทศไทยจำนวน 108 ล้านไร่ และพื้นที่ชะล้างพังทลายของดินน้อยมากและน้อย จำนวน 209 ล้านไร่

ในส่วนของพื้นที่ภูเขาลาดชันทั่วประเทศมีอยู่ประมาณ 96 ล้านไร่ พื้นที่เหล่านี้มีการใช้ประโยชน์หรือบุกรุกทำลายทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรง ปัญหาการชะล้างพังทลายของดินมีความรุนแรงและเกิดขึ้นทั่วทุกภาค โดยเฉพาะพื้นที่ภูเขาและที่มีความลาดชันมาก ซึ่งส่วนใหญ่กระจายอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันตก การชะล้างพังทลายของดินเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเนื่อง โดยทำให้สูญเสียหน้าดินที่มีความอุดมสมบูรณ์และแร่ธาตุอาหารพืชในดินออกไปจากพื้นที่ประมาณ 134.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 41.94 ของพื้นที่ทั่วประเทศ มีตะกอนที่ถูกชะล้างพัดพาลงสู่แหล่งน้ำประมาณปีละ 27 ล้านตัน จึงส่งผลต่อการเพาะปลูก ทำให้แม่น้ำลำธารตื้นเขินและเกิดน้ำท่วมฉับพลันในบางพื้นที่

(2) ดินเค็ม

ดินเค็ม คือ ดินที่มีปริมาณเกลือมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดลอมและระบบนิเวศวิทยา ดินเค็มเกิดจากการมีหินเกลือธรรมชาติอยู่ในดิน เช่น ดินเค็มแถบชายทะเล เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากการขึ้นลงของน้ำทะเล ดินเค็มในเขตภาคกลางเกิดจากตะกอนน้ำกร่อยทับถมใต้ดิน และปัญหาดินเค็มเกิดขึ้นเด่นชัดที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 105 ล้านไร่ โดยพบว่าเป็นพื้นที่ดินเค็มประมาณ 17.85 ล้านไร่ หรือร้อยละ 17 ของพื้นที่ และพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแพร่กระจายเกลืออีกประมาณ 19.4 ล้านไร่ การแพร่กระจายของดินเค็มนอกจากจะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติแล้ว ยังเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การสูบน้ำใต้ดินเค็มเพื่อทำนาเกลือ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล การตัดไม้ทำลายป่าบนพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแพร่เกลือ และมีการสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม ทำให้น้ำใต้ดินเค็มซึมขึ้นสู่ผิวดินและเกิดดินเค็มได้ การเกิดดินเค็มในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดจากการซึมขึ้นมาจากน้ำใต้ดินเค็มซึ่งน้ำใต้ดินอยู่ในช่วง 50-1,000 เมตร และเมื่อเกิดปัญหาดินเค็มขึ้นแล้ว จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเจริญเติบโตและผลผลิตของพืชที่ปลูกในพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมด้วย

(3) ดินเปรี้ยวจัด

พื้นที่ดินเปรี้ยวจัด กระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางตอนใต้พาดจากทิศตะวันออกไปทิศตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 5.5 ล้านไร่ การเกิดพื้นที่ดินเปรี้ยวจัดส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างรุนแรง ทำให้ปลูกพืชให้น้อยชนิดและให้ผลผลิตต่ำ ขณะที่ต้องลงทุนสูงกว่าพื้นที่เพาะปลูกอื่นๆ การปลูกพืชจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากความรุนแรงของกรดที่เกิดขึ้นในดิน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศป่าชายเลน ทำให้สูญเสียพื้นที่อันเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง ตลอดจนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพน้ำในบริเวณที่น้ำไหลผ่านผ่านพื้นที่ดินเปรี้ยวจัดและน้ำใต้ดินระดับตื้น เกิดภาวะมลพิษทางน้ำ ทำให้น้ำบริเวณดังกล่าวมีคุณภาพเลวไม่สามารถนำมาใช้อุปโภคหรือบริโภคได้

(4) ดินดาน

การทำการเกษตรแผนใหม่นำมาซึ่งการใช้เครื่องมือเครื่องจักรซึ่งมีน้ำหนักมากเกินไปในพื้นที่เกษตรกรรม มีการไถพรวนบ่อยครั้งขึ้น ทำให้โครงสร้างดินถูกทำลาย ดินอัดตัวแน่นขึ้นส่งผลให้เกิดชั้นดานเชื่อมแข็งในชั้นดินไถพรวน (Plough pan หรือ hard pan) ยากต่อการซึมผ่านของน้ำลงไปในดิน เมื่อเวลาฝนตกดินจะดูดซับน้ำได้น้อยลง เกิดน้ำเอ่อล้นที่ผิวน้ำดินเพิ่มขึ้น เป็นผลให้เกิด

น้ำไหลบ่า (water ran-off) ที่ผิวหน้าดินมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุให้เกิดการชะล้างการพังทลายของดินมากขึ้น

2.1.3 ทรัพยากรน้ำ

น้ำเป็นทรัพยากรประเภทที่มีการหมุนเวียนเกิดขึ้นใหม่ทดแทนได้ คนส่วนใหญ่จึงมีความเชื่อว่าประเทศของเรามีน้ำอุดมสมบูรณ์ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งมีความต้องการใช้น้ำมากขึ้นของทุกภาคและการผลิต บางช่วงเวลาจึงเกิดปัญหาการขาดแคลนนํ้าอย่างรุนแรง เกิดความขัดแย้งของการใช้น้ำทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การบริการ อุปโภคและบริโภคของชุมชน และการผลักดันน้ำเค็ม

ปัญหาหลัก ๆ ในเรื่องทรัพยากรน้ำของประเทศไทย ได้แก่ การขาดแคลนนํ้า น้ำท่วม และคุณภาพน้ำเสื่อมโทรม ปัญหาเหล่านี้มีความรุนแรงและเกิดขึ้นหมุนเวียนแตกต่างกันในแต่ละปี และตามภูมิภาคขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำฝนและการกระจายของฝน นอกจากนี้ยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และแหล่งต้นน้ำลำธาร การบริหารและการจัดการทรัพยากรน้ำไม่มีระบบและขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้น้ำ รวมทั้งขาดการอนุรักษ์แหล่งน้ำและควบคุมการใช้น้ำผิวดินและใต้ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแหล่งน้ำและควบคุมการใช้น้ำให้มีประสิทธิภาพสรุปได้ ดังนี้

2.1.3.1 การขาดแคลนนํ้า

อาจจำแนกปัญหาเป็นรายภาคได้ดังนี้

1) ภาคเหนือ มีปัญหาการขาดแคลนนํ้าที่เกิดขึ้นเฉพาะในบางพื้นที่และตามฤดูกาล ซึ่งอาจมีน้อยกว่าภาคอื่นแต่ในด้านการพัฒนาแล้วภูมิภาคนี้มีความต้องการให้ขยายระบบชลประทานให้มากขึ้น และบางพื้นที่ต้องการป้องกันภัยเนื่องจากน้ำท่วม โดยมีสาเหตุมาจากป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารถูกทำลายไปมากในปัจจุบัน

2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยทั่วไปเป็นภูมิภาคที่มีน้ำไหลตามธรรมชาติ ตอนช่วงฤดูแล้งน้อยเมื่อเทียบกับขนาดของพื้นที่ลุ่มน้ำ ลำน้ำสายสำคัญ ได้แก่ แม่น้ำมูล แม่น้ำเลย แม่น้ำสงครามและลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง ซึ่งไม่สามารถก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่เพื่อเก็บกักน้ำในฤดูฝนไว้ได้เนื่องจากภูมิประเทศไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับภูมิภาคนี้มีอัตราการระเหยและอัตราการซึมของน้ำลงในดินสูงกว่าภาคอื่น ๆ มีปัญหาดินเค็มและปัญหาฝนทิ้งช่วงเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี จึงเกิดการขาดแคลนนํ้าอย่างรุนแรงในฤดูแล้ง ส่วนในหน้าฝนก็มักเกิดภาวะน้ำท่วม

ตามบริเวณพื้นที่ลุ่มสองฝั่งลำน้ำในลุ่มน้ำชี น้ำมูล น้ำสงครามและลุ่มน้ำอื่น ๆ อีกหลากหลายนับเป็นปัญหาของภูมิภาคนี้ที่ต้องการการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน

3) ภาคกลาง พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และมีพื้นที่เพาะปลูกมากกว่าภาคอื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าว ดังนั้นภาคกลางจึงต้องการน้ำใช้เพื่อการเกษตรเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการเพาะปลูกในฤดูแล้ง ประกอบกับแหล่งน้ำในภูมิภาคนี้มีจำกัดไม่เพียงพอกับความต้องการซึ่งในปัจจุบันมีความต้องการเพิ่มขึ้นทุกปี น้ำที่เก็บกักไว้ในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ได้แก่ อ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ บางปีขาดแคลนและต้องสงวนไว้เพื่อใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ในฤดูแล้ง

4) ภาคตะวันออก ถึงแม้ว่าจะมีฝนตกเฉลี่ยรวมทั้งปีมากกว่าภาคอื่น แต่ก็มีปัญหาน้ำไม่พอกับความต้องการ เนื่องจากไม่มีแหล่งเก็บกักน้ำตามลำน้ำต่างๆ ภาคตะวันออกเป็นแหล่งชุมชนริมฝั่งทะเลซึ่งในปัจจุบันมีการขยายตัวเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น เมืองพัทยา และนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่ง บางจังหวัดมีการใช้น้ำบาดาลกันอย่างกว้างขวาง สำหรับสวนผลไม้เนื่องจากน้ำทำในฤดูแล้งมีบริเวณน้อยโดยเฉพาะจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราด แต่บางพื้นที่ก็มีปัญหาน้ำท่วมในบางปีเช่นกัน

5) ภาคใต้ มีปัญหาการขาดแคลนน้ำในบางพื้นที่และปัญหาด้านคุณภาพน้ำ เนื่องจากดินเป็นดินเปรี้ยวและดินเค็ม ปัญหาเรื่องน้ำที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ น้ำท่วมฉับพลันที่เกิดขึ้นตามจังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่ทำการเกษตร เนื่องจากฝนตกชุกและป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธารถูกบุกรุกทำลายไปมากนั่นเอง

6) กรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีสภาพภูมิประเทศเป็นพื้นที่ราบต่ำ มีระดับพื้นดินโดยเฉลี่ยใกล้เคียงกับระดับน้ำทะเล การระบายน้ำไม่ดี มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก จึงมีความต้องการน้ำเพื่อการอุปโภค การอุตสาหกรรมและอื่น ๆ ในอัตราสูง และมีแนวโน้มว่าจะมีความต้องการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีปัญหาด้านการระบายน้ำในช่วงน้ำทะเลหนุนและช่วงฝนตกหนัก ปัญหาความเค็มของแม่น้ำเจ้าพระยาและลำคลองต่าง ๆ ในฤดูแล้งทุกปีหากปริมาณน้ำที่ระบายลงมาจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณน้อย รวมทั้งความเจริญเติบโตของชุมชนหนาแน่นในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล ไม่มีการวางแผนและขาดการควบคุม

2.1.3.2 น้ำท่วม

ประเทศไทยอยู่ในเขตร่องมรสุมพาดผ่าน มีปัจจัยเสี่ยงหลายประการที่อาจเกิดน้ำท่วมได้เสมอ โดยเฉพาะในระยะหลังที่พื้นที่ป่าซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำและซึมซับปริมาณน้ำส่วนใหญ่ไว้ ได้ถูกบุกรุกเป็นที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ดังนั้น จึงพบว่าในระยะหลังจะมีน้ำท่วมเพิ่มขึ้นทุกปี แม้ใน

บางท้องถิ่นที่ไม่เคยมีน้ำท่วมมาก่อน เช่น รายงานสถานการณ์อุทกภัย ณ วันที่ 15 กันยายน 2543 มีพื้นที่การเกษตรประสบภัย เนื่องจากพายุเกย์ พายุมาเรีย และพายุหวัคัง รวม 36 จังหวัด พื้นที่ 5,950,962 ไร่ คาดว่ามีพื้นที่เสียหาย 4,268,088 ไร่ และพื้นที่ประสบภัยมากกว่า 1.4 ล้านไร่ อยู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในภาคเหนือมีพื้นที่ประสบภัยประมาณ 1.2 ล้านไร่ โดยส่วนใหญ่อยู่ในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์ซึ่งมีพื้นที่ประสบภัยมากกว่า 1.1 ล้านไร่ ส่วนภาคกลางและภาคตะวันออกมีพื้นที่ประสบภัยประมาณ 3.7 แสนไร่ และภาคใต้มีพื้นที่ประสบภัย 1 แสนไร่

2.1.3.3 คุณภาพน้ำ

สถานการณ์คุณภาพน้ำอาจจำแนกตามภาค ได้ดังนี้

1) กลุ่มน้ำภาคกลางเป็นแหล่งน้ำที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและชุมชนมากที่สุด ปัญหาสำคัญคือ แหล่งน้ำในกลุ่มน้ำภาคกลางหลายแห่งมีการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์มในปริมาณสูงเกินกว่า 4,000 เอ็นพีเอ็นต่อ 100 มิลลิลิตร (หน่วย) ซึ่งเป็นระดับอาจก่อให้เกิดการแพร่กระจายของโรคทางเดินอาหารได้ ปัญหารองลงมา ได้แก่ ออกซิเจนละลายน้ำบางแหล่งมีปริมาณน้อยเกินไป และอาจไม่พอเพียงสำหรับการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำโดยทั่วไป ขณะที่บริเวณตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยาและท่าจีนมักตรวจพบปริมาณแอมโมเนียไนโตรเจน ซึ่งเป็นดัชนีแสดงค่าความสกปรกและความเป็นพิษจากสารอาหารที่เน่าเสียในแหล่งน้ำ มีค่าสูงเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด (ไม่เกิน 0.5 มิลลิกรัมต่อลิตร) บริเวณที่คุณภาพน้ำมีสภาพวิกฤตที่สุด ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างช่วงระหว่างจังหวัดนนทบุรีลงมาถึงปากแม่น้ำจังหวัดสมุทรปราการ สำหรับแม่น้ำแควใหญ่และแม่น้ำแควน้อยโดยทั่วไปยังอยู่ในเกณฑ์ดี ยกเว้นช่วงอำเภอเมืองจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเป็นแหล่งชุมชนและมีกิจกรรมแหล่งท่องเที่ยวหนาแน่น มักได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์ม

2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คุณภาพน้ำโดยรวมอยู่ในเกณฑ์พอใช้ ตามมาตรฐานของแหล่งน้ำประเภทที่ 3 เพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร แต่ยังตรวจพบบริเวณที่คุณภาพแหล่งน้ำเสื่อมโทรมและมีปัญหาได้แก่ ปริมาณออกซิเจนละลายน้ำต่ำกว่าเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำโดยทั่วไปหรือต่ำกว่า 4.0 มิลลิกรัมต่อลิตร นอกจากนี้ยังพบปัญหาแหล่งน้ำมีความขุ่นสูงเกินกว่า 100 หน่วยความขุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูฝน รวมทั้งปัญหาการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์มที่มีปริมาณเกินกว่าค่าที่กำหนดในมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำประเภทที่ 3 (4,000 หน่วย) แม่น้ำสายหลักที่มีปัญหาคุณภาพน้ำมาก คือ แม่น้ำพอง เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากปี พ.ศ. 2540 และ 2541 ซึ่งเกิดปัญหาปลาในธรรมชาติที่เลี้ยงในกระชังของชาวบ้านตาย นอกจากนี้ยังมีปัญหาน้ำลำตะคองเน่าเสีย จากการตรวจสอบของคณะกรรมการแก้

ไขปัญหาน้ำลำตะคองเน่าเสีย จังหวัดนครราชสีมาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2541 พบว่าน้ำเน่าทุกจุดที่เข้าตรวจ

3) ภาคเหนือ คุณภาพน้ำส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างดีถึงพอใช้ ปัญหาที่พบส่วนใหญ่เกิดจากการปนเปื้อนของแบคทีเรียของกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม โดยเฉพาะบริเวณชุมชนใหญ่ที่สำคัญ ได้แก่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย อำเภอเมืองจังหวัดลำพูน และพบว่าการกัดเซาะและชะล้างตะกอนดินของน้ำตามธรรมชาติในช่วงฤดูฝน เป็นผลให้แหล่งน้ำเกือบทุกสายมีความขุ่นเพิ่มสูงขึ้น

4) กลุ่มน้ำภาคตะวันออก คุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์พอใช้ ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์มจากแหล่งชุมชนเกินกว่า 4,000 หน่วย และในช่วงฤดูแล้งมีการรูก้ำของน้ำทะเลเข้าสู่แม่น้ำจนทำให้แหล่งน้ำไม่เหมาะสมในการเพาะปลูก ได้แก่ แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำนครนายก และแม่น้ำปราจีนบุรี บริเวณอำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี และอำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา นอกจากนั้นความขุ่นที่มีค่าสูงเกินกว่า 100 หน่วยความขุ่น ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกัดเซาะและชะล้างตะกอนดินในช่วงฤดูฝน ซึ่งทำให้คุณภาพน้ำไม่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตของสัตว์น้ำและการผลิตประปา โดยเฉพาะในแม่น้ำระยองและแม่น้ำบางปะกง

5) กลุ่มน้ำภาคใต้ มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์พอใช้ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์มเกินกว่า 4,000 หน่วย รองลงมาได้แก่ปัญหาออกซิเจนละลายน้ำต่ำกว่าเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำหรือต่ำกว่า 4.0 มิลลิกรัมต่อลิตร

6) ปัญหาคุณภาพน้ำบาดาลเสื่อมโทรม เนื่องจากการไหลซึมของน้ำเสียลงสู่ใต้ดินในชั้นน้ำบาดาล นอกจากนี้ยังพบว่าการสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณเกินศักยภาพของน้ำบาดาลตามธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตน้ำบาดาลกรุงเทพมหานคร ทำให้แรงดันของระดับน้ำบาดาลต่ำลงอย่างรวดเร็ว การลดลงของระดับน้ำดังกล่าว ทำให้เกิดวิกฤตการณ์น้ำบาดาลและมีผลสืบเนื่อง คือ ทำให้แผ่นดินทรุดและการไหลของน้ำเค็มเข้าสู่แหล่งน้ำจืด

2.1.4 ทรัพยากรประมง

ผลผลิตทางการประมง ทั้งจากทรัพยากรประมงน้ำจืดและทะเล ได้ถูกใช้บริโภคเป็นแหล่งอาหารโปรตีนที่สำคัญในประเทศและผลผลิตที่เหลือจากการใช้ในประเทศยังถูกส่งเป็นสินค้าส่งออกนำเข้าในประเทศปีละหลายหมื่นล้านบาท ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญด้านการประมงในภูมิภาคในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเป็นอันดับหนึ่งของโลกที่มีผลผลิตทางการประมงสูงเป็นเวลาหลายปีจนถึงปัจจุบัน

ทรัพยากรประมงได้รับความนิยมบริโภคอย่างแพร่หลายและมีความต้องการในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ทำให้ปริมาณการใช้ทรัพยากรประมงเพิ่มขึ้นโดยลำดับ แต่การพัฒนาด้านการประมงโดยเฉพาะวิธีการทำประมงยังคงเป็นการทำการประมงที่ไม่ถูกต้อง มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงเกินกำลังผลิตของแหล่งทรัพยากร และปัญหาความเสื่อมโทรมสภาพแวดล้อมทำให้ปริมาณทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติ มีแนวโน้มลดลงและเสื่อมโทรม โดยเฉพาะแหล่งน้ำในน่านน้ำไทย ถึงแม้ว่าจะมีการเพิ่มผลผลิตจากธรรมชาติเพิ่มขึ้นแต่ก็เป็นไปในอัตราที่ลดลงทำให้มีการลักลอบทำการประมงนอกน่านน้ำไทย เพื่อให้มีทรัพยากรประมงเพียงพอสามารถรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้

สถานการณ์จับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยช่วงปี พ.ศ. 2538-2540 ผลผลิตทรัพยากรประมงมีแนวโน้มลดลงประมาณร้อยละ 17 โดยลดลงจาก 1.84 ล้านตันในปี พ.ศ. 2538 เป็น 1.07 ล้านตันในปี พ.ศ. 2540 (กองเศรษฐกิจการประมง, 2543)

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการส่งออกผลผลิตทางการประมงสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งของโลก เป็นปีที่ 6 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ทั้งนี้ทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 อยู่ในสภาวะค่อนข้างคงที่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงปริมาณผลผลิตการประมงในบางปีก็เนื่องมาจากผลผลิตจากการทำการประมงนอกน่านน้ำไทย ในปี พ.ศ. 2540 ผลผลิตการประมงทะเลของไทย มีปริมาณทั้งสิ้น 2.98 ล้านตัน เป็นผลผลิตจากการจับในธรรมชาติ 2.68 ล้านตัน เป็นผลผลิตจากการเพาะเลี้ยง 0.30 ล้านตัน (ส่วนใหญ่เป็นกุ้งกุลาดำ ร้อยละ 75) และในปี พ.ศ. 2541 มูลค่าการส่งออกสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงจำนวน 1.32 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ 176,600 ล้านบาท โดยเป็นการส่งออกกุ้ง 156,000 ตัน (สูงสุดเป็นอันดับหนึ่งของโลก) คิดเป็นมูลค่าประมาณ 58,000 ล้านบาท

ส่วนการประมงน้ำจืดในปี พ.ศ. 2540 ผลผลิตทั้งจากการจับในธรรมชาติและจากการเพาะเลี้ยงมีปริมาณเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี พ.ศ. 2539 คือ มีปริมาณการจับในธรรมชาติ 0.21 ล้านตัน (เพิ่มขึ้น 0.01 ล้านตัน) และจากการเพาะเลี้ยง 0.21 ล้านตัน (เพิ่มขึ้น 0.01 ล้านตัน เช่นเดียวกัน) สัดส่วนของผลผลิตจากการประมงน้ำจืดเพียงร้อยละ 12.58 ของผลผลิตทางการประมงรวมทั้งหมดของประเทศไทย

ในการพัฒนาการประมงของประเทศ ได้มีการนำทรัพยากรประมงจากธรรมชาติมาใช้ในการบริโภคและเป็นสินค้าส่งออก เพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสม ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดแผนการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรประมงอย่างยั่งยืนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตั้งแต่ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แล้วก็ตาม แต่ทรัพยากรที่มีอยู่ยังเสื่อมลง มีผลต่อความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจของประเทศ และก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมง

นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางการประมง เนื่องจากทรัพยากรประมงถูกนำมาใช้ประโยชน์จนเกิดศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ

2.1.4.1 ทรัพยากรประมงน้ำจืด

ในอดีตผลผลิตประมงน้ำจืดได้จากทรัพยากรสัตว์น้ำตามแหล่งธรรมชาติและมีแนวโน้มผลผลิตลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากความต้องการอาหารเพื่อตอบสนองต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการลดลงของทรัพยากรประมงน้ำจืด เนื่องจาก

1) การทำการประมงเกินกำลังการผลิต

2) ความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ เนื่องจากการพัฒนาและผลกระทบจากธรรมชาติต่าง ๆ เช่น การขยายตัวของชุมชนและการพัฒนาแหล่งอุตสาหกรรมโดยไม่มีการบำบัดและป้องกันการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในแหล่งน้ำ การพัฒนาด้านการเกษตรโดยการใช้ปุ๋ยและสารเคมี การก่อสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของวัชพืชทำให้แหล่งน้ำไม่เหมาะสมแก่การดำรงชีพและกรแพร่พันธุ์ของสัตว์น้ำ การขาดการติดตามและควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างถูกต้อง กฎเกณฑ์และบทลงโทษในการทำ ความเสียหายใช้กับสิ่งแวดล้อมไม่มีความรุนแรงอย่างเพียงพอ เป็นต้น

3) แหล่งน้ำตื้นเขิน ถึงแม้ว่าแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เช่น บึงบอระเพ็ด กว๊านพะเยา หนองหาน เป็นต้น จะได้รับการขุดลอกปรับปรุงสภาพแหล่งน้ำ หรือมีการปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำในเขื่อนและอ่างเก็บน้ำต่าง ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการประมงน้ำจืดน้ำจืดแล้วก็ตาม แต่ในสภาวะปัจจุบันยังคงมี ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร เนื่องจากแหล่งน้ำตื้นเขินและการถูกเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและพื้นที่จากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

4) การเกิดปัญหาภัยแล้งอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดปัญหาการแพร่ขยายพันธุ์ตามธรรมชาติลดลงและมีผลผลิตไม่แน่นอน เกิดการสูญเสียชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ

5) พ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำถูกทำลาย กล่าวคือ การที่พ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำถูกจับไปเพื่อบริโภคหรือเพื่อจำหน่ายเป็นจำนวนมาก จึงเป็นสิ่งสำคัญในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด ก่อให้เกิดปัญหาผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำไม่เพียงพอในการนำมาทดแทนทรัพยากรประมงน้ำจืดจากธรรมชาติที่ลดลง

6) ปัญหาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด ในปัจจุบันการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดของไทยยังจึงเกิดตัวอยู่ในวงแคบไม่ขยายตัวเท่าที่ควร เนื่องจากเกิดขาดแคลนพ่อแม่พันธุ์หรือสัตว์น้ำหลายชนิดยังต้องรวบรวมพ่อแม่พันธุ์จากแหล่งน้ำธรรมชาติ ปัญหาระบบน้ำและสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้อง

ตลอดจนปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ความแห้งแล้งซ้ำซาก โรคสัตว์น้ำระบาดและปัญหาการตลาดผลผลิตสัตว์น้ำจืดที่จำกัดอยู่ในระดับท้องถิ่น หรือเกษตรกรไม่สามารถปรับตัวหรือปรับแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

2.1.4.2 ทรัพยากรประมงทะเล

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงทะเลในน่านน้ำไทยได้ถูกจับหรือนำขึ้นมาใช้ประโยชน์มากขึ้นตามความต้องการของจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้ทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและมีแนวโน้มลดลง เนื่องจาก

1) การทำการประมงเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย ทั้งฝั่งทะเลอ่าวไทยและทะเลอันดามัน จนเกินศักยภาพการผลิตของธรรมชาติที่สามารถผลิตให้สมดุลกับการใช้ประโยชน์ได้ ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและระบบนิเวศนทางการประมง

2) ปัญหาความขัดแย้งจากการทำการประมง กล่าวคือ หลังจากที่แต่ละประเทศที่มีรัฐชายฝั่งได้ประกาศเขตเศรษฐกิจ 200 ไมล์ทะเล ทำให้พื้นที่ทำการประมงลดลง เพิ่มแรงกดดันต่อการใช้ทรัพยากรประมง ส่งผลให้เรือประมงไทยต้องออกไปทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านทั้งอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ทำให้ถูกประเทศเพื่อนบ้านจับกุมและประเทศเจ้าของทรัพยากรมักมีเงื่อนไขและข้อจำกัดมากมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศตัวเองให้มากที่สุด

นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงพื้นบ้านและกลุ่มประมงพาณิชย์ มีการฝ่าฝืนกฎหมายทั้งในแง่ของการใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมาย และการจับสัตว์น้ำในเขตห้ามจับ โดยเฉพาะการล่องลำทางเรืออวนรุน อวนลาก ที่เข้ามาทำการประมงในเขต 3,000 เมตร จากแนวชายฝั่ง

การทำการประมงที่ไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาต่อทรัพยากรประมงแล้วยังส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในสังคมท้องถิ่น เช่น การทำประมงปลากะตักโดยใช้อวนล้อมจับปลากะตักปั่นไฟ ซึ่งทำให้สัตว์น้ำหลากหลายชนิดถูกจับ รวมทั้งสัตว์น้ำเศรษฐกิจวัยอ่อนถูกจับไปด้วย ทำให้สูญเสียทรัพยากรสัตว์น้ำที่ยังไม่ได้ขนาดไปอย่างมหาศาล

3) ปัญหาการลงทุน โดยเฉพาะการประมงนอกน่านน้ำไทยในทะเลลึก เนื่องจากการทำประมงในทะเลลึกมีการลงทุนสูง ต้องมีเรือขนาดใหญ่และมีประสิทธิภาพจึงสามารถออกไปทำการประมงในทะเลลึกได้เป็นเวลานานและมีความปลอดภัย ต้องมีอุปกรณ์ประจำเรือ อุปกรณ์การเดินเรือที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การพัฒนาการประมงจากน่านน้ำไทยมีการขยายตัวและพัฒนาองเรือประมงที่มีมาตรฐานสากลได้ช้า

4) ปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากร กล่าวคือ ชาวประมงส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรต้องพยายามจับสัตว์น้ำให้ได้มากที่สุด ประกอบกับหน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดการควบคุมจับสัตว์น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการควบคุมจำนวนเรือประมงและวิถีการทำประมง

2.1.4.3 ทรัพยากรประมงน้ำกร่อยหรือชายฝั่งทะเล

- 1) ปัญหาคุณภาพบริเวณแหล่งน้ำกร่อยหรือชายฝั่งทะเลเสื่อมโทรม เนื่องจากน้ำเสียและมลพิษทางน้ำจากการขยายตัวของชุมชนเมือง อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม
- 2) ปัญหาน้ำจืดที่ไหลบ่าจากปริมาณน้ำฝนที่ตกมามาก น้ำระบายจากชุมชน
- 3) การขาดแคลนพื้นที่กักเก็บน้ำ ทำให้บริเวณปากแม่น้ำและชายฝั่งทะเลมีความเค็มที่ลดลงเป็นเวลานาน ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรประมง การทำลายแหล่งเลี้ยงตัวอ่อนของสัตว์น้ำและระบบนิเวศน์
- 4) การประมงที่ผิดกฎหมายและเกินขนาด
- 5) ปัญหาแย่งชิงและความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมง และการใช้สิทธิประโยชน์น้ำบ้านในการทำประมง
- 6) ปัญหาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เกิดจากคุณภาพน้ำบริเวณแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเสื่อมโทรม เนื่องจากน้ำเสียและมลพิษทางน้ำ รวมทั้งการขาดแคลนพ่อแม่พันธุ์
- 7) ปัญหาการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ได้แก่
 - การเกิดโรคระบาด
 - ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม
 - ปัญหาการขาดแคลนพ่อแม่พันธุ์กุ้งทะเล
 - ปัญหาด้านการค้า
 - ปัญหาการใช้ยาและสารเคมี
 - ปัญหาการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในพื้นที่เขตน้ำจืด

2.2 องค์การชุมชนท้องถิ่น

2.2.1 ลักษณะของชุมชน

สำหรับชุมชนนั้นกฎหมายไม่ได้ให้คำจำกัดความที่แน่นอน คำว่า “ชุมชน” มีความหมายว่าการที่บุคคลจำนวนหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเชื่ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำและจัดการเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ร่วมกัน โดยมีได้จำกัดอยู่กับอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์เท่านั้น ชุมชนจึงมีหลายลักษณะ ดังต่อไปนี้²

1. ชุมชนหมู่บ้าน
2. ชุมชนในฐานะขบวนการของสังคม
3. ชุมชนแนวนมนุษย์นิยมหรือชุมชนเชิงอุดมคติ
4. ชุมชนเสมือนจริง

1. ชุมชนหมู่บ้าน เป็นชุมชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ของคนที่อยู่ร่วมกันอย่างใกล้ชิด เป็นหน่วยทางสังคมขนาดเล็กที่เกิดขึ้นจากการที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้กัน ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะเป็นแบบครอบครัวหรือเครือญาติ มีการแลกเปลี่ยนและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงหน่วยสังคมขนาดเล็กสุดที่ทางราชการกำหนดให้เป็น “หมู่บ้าน” เป็นหน่วยทางการปกครองของทางราชการ

2. ชุมชนในฐานะขบวนการของสังคม เป็นการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์และกระบวนกรในการจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันในการแก้ปัญหาส่วนรวม การรวมตัวกันจึงประกอบด้วยสมาชิกที่หลากหลาย ทั้งประชาชน บัณฑิตชน องค์การอิสระสาธารณะประโยชน์ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน มีเครือข่ายการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางในประเด็นที่มีความสนใจร่วมกัน

3. ชุมชนในแนวนมนุษย์นิยมหรือชุมชนในอุดมคติ เน้นความสัมพันธ์อันดีระหว่างเพื่อนมนุษย์ ไม่ได้ให้ความสัมพันธ์กับอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์หรือพื้นที่ มีการนำเสนอลักษณะชุมชนที่ควรจะเป็นชุมชนที่ดีหรือชุมชนในอุดมคติ ชุมชนจึงมีขนาดเล็กแต่มีโครงสร้างที่แน่นเหนียว เน้นการกระทำที่เต็มไปด้วยความร่วมมือร่วมใจ ความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นสังคมที่คนรู้จักกันอย่างใกล้ชิดและสนิทสนม

4. ชุมชนเสมือนจริง เป็นชุมชนในรูปแบบใหม่ที่เกิดมาพร้อมกับเทคโนโลยี จึงไม่จำกัดอยู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์แต่มีเครือข่ายที่เชื่อมโยงสื่อสารกันได้ โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น รายการวิทยุ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต จึงเป็นชุมชนที่อาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ มีลักษณะที่เปิดกว้างให้กับสมาชิกทุกประเภทเป็นชุมชนที่ไร้พรมแดน

การที่ประชาชนในท้องถิ่นรวมตัวกันเป็นองค์กรลักษณะใดลักษณะหนึ่งจะทำให้เกิดระบบการทำงานที่มีหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินงานที่แน่นอน การกำกับดูแลที่ชัดเจนเชื่อถือได้

² ปาริชาติ วลัยเสถียร. ชุมชนและลักษณะของความเป็นชุมชน. หน้า 4.

หากเป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับก็จะยิ่งทำให้เกิดความมั่นคง และเป็นช่องทางที่จะเชื่อมต่อกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่น ๆ เป็นช่องทางในการรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนทั้งด้านคำแนะนำทางวิชาการ การเงิน ฯลฯ จากแหล่งต่าง ๆ ทำให้เกิดการพัฒนาด้านอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นระบบ และมีวิธีการที่ถูกต้อง เป็นที่ยอมรับของสังคมตลอดจนมีความสะดวกในการประสานงานและติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การรวมกลุ่มเป็นองค์กรตามกฎหมายน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุด แต่ในสภาพข้อเท็จจริงในท้องถิ่นนั้น ชุมชนหรือองค์กรในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีจุดอ่อนทำนองเดียวกัน คือ องค์กรยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ และยังไม่มีความสามารถที่สามารถดำเนินการให้องค์กรก้าวหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การรวมตัวของประชาชนในช่วงที่ผ่านมาส่วนใหญ่จึงเป็นการรวมตัวกันแบบหลวม ๆ เป็นครั้งคราว ตามสภาพเหตุการณ์ ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เช่น ปัญหาร้องเรียนเรื่องที่ดินทำกินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในปี 2542 ศูนย์บริการประชาชน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้สรุปการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่น ดังนี้³

ประเด็นปัญหาเรื่องร้องเรียนเรื่องใหม่ในปี พ.ศ. 2542 รวม 4,135 เรื่อง เรียงตามลำดับประเภทปัญหาที่มีการร้องเรียนมากที่สุดและรองลงมา ได้แก่

ประเด็นปัญหา	จำนวนเรื่อง	ร้อยละ
1. ปัญหาทั่วไป	2,765	66.86
1.1 ปัญหาการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	570	
1.2 ปัญหาการสาธารณสุขและสวัสดิการสงเคราะห์	511	
1.3 ปัญหาการศึกษา การศาสนา และศิลปวัฒนธรรม	240	
1.4 ปัญหาน้ำเสีย	231	
1.5 ปัญหาด้านกฎหมายและคดี	204	
1.6 การแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดและอาชญากรรม	148	
1.7 ปัญหาการเมือง	9	
1.8 ปัญหาอื่นๆ	563	
1.9 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	289	
2. ปัญหาข้อขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ	619	14.97
3. ปัญหาป่าไม้และที่ดิน	339	8.20
4. ปัญหาแรงงาน	226	5.47
5. ปัญหาการเกษตรกรรม	88	2.13

³ สรุปจากรายงานประจำปี 2542 ศูนย์บริการประชาชน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

6.	ปัญหาสิ่งแวดล้อม	43	1.04
7.	ปัญหากลุ่มประกอบอาชีพ	35	0.85
8.	ปัญหาการคัดค้านโครงการของรัฐ	20	0.48

ที่ผ่านมาถึงแม้ว่าประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมิได้มีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย หากมีเรื่องเดือดร้อนและรวมตัวกันเพื่อร้องเรียนต่อรัฐบาล ก็จะมีการดำเนินการสนองตอบข้อร้องเรียนและการแก้ไขปัญหา โดยศูนย์บริการประชาชน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้จัดระบบการแก้ไขปัญหาในรูปแบบคณะกรรมการและมอบหมายให้มีผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการอนุกรรมการ และคณะทำงานในหลายคณะ นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการวางระบบเครือข่ายการแก้ไขปัญหาเชื่อมโยงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในปี 2542 ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีศูนย์ประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2.2.2 สถานการณ์ชุมชน

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะประสบความสำเร็จในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยดีมาโดยตลอด ทำให้รายได้ต่อหัวเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นประมาณ 30 เท่า ในระยะเวลา 34 ปี ในขณะที่เกิดผลกระทบต่อสังคมที่ทุกคนคาดไม่ถึงมากมาย อาทิเช่น ปัญหาการกระจายรายได้ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน ปัญหาความเสื่อมโทรมของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาความอ่อนแอทางศีลธรรมจรรยา ปัญหาความอ่อนแอทางสังคม ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาการแย่งชิงทรัพยากร เป็นต้น

ประจักษ์พยานที่เกิดขึ้นชัดเจนทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำเป็นต้องสรุปบทเรียนผลพวงของการพัฒนาเป็นข้อความสั้นๆ แต่กะทัดรัดว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” โดยทั้งสังคมเมืองและสังคมชนบทเกิดความอ่อนล้า สูญเสียภาวะการพึ่งตนเองแทบทั้งสิ้น จนเรียกได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางสังคม เหตุการณ์ดำรงเรื่อยมาจนกระทั่งต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อต้นปี 2540 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการพัฒนาที่ “ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดทุกขั้นตอน โดยคาดหวังว่าในที่สุดประชาชนจะมีความสุข มีครอบครัวที่อบอุ่น คุณภาพชีวิตดีขึ้น กลุ่มมีพลังชุมชนเข้มแข็ง และเกิดสังคมเข้มแข็งได้ในที่สุด ตามที่นักวิชาการ นักคิด และนักพัฒนาทั้งหลายวาดฝันไว้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น ในที่สุดทุกคนตระหนักดีว่า “การพัฒนาไม่ควรเกิดขึ้นในลักษณะการทำลายฐานรากของประชาชนในชนบทให้ล้มละลายเพราะชนบทเป็นแหล่งทุน

ทางชุมชน/สังคม สถาบันประชาชนในชนบทมีความจำเป็นที่จะเป็นฐานรองรับการพัฒนาสมัยใหม่" (ถนอม ดวงทิพย์ อ่างใน สุภัทร์ บุศยมาศย์, 2540 : 3)

องค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงความล้มเหลวของงานพัฒนาทั่วโลกความตอนหนึ่งว่า "...การดำเนินงานพัฒนาของระบบราชการของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ รวมทั้งระบบราชการภายในของสหประชาชาติเองมีข้อจำกัดสูงมาก ไม่อาจดูแล แก้ไขปัญหาที่เกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประกอบกับการศึกษาบทเรียนจากกลุ่มและองค์กรนอกระบบโครงสร้างราชการซึ่งดำเนินการมาก่อนหน้านั้นในหลายประเทศพบว่า กลุ่มและองค์กรนอกระบบส่วนใหญ่เหล่านั้นมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากกว่าในการดูแลแก้ไขปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น..." (คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท ภาคอีสาน : 2540)

ที่ผ่านมาแนวคิดในการพัฒนาได้รับการขานรับจากหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก การส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่ม สถาบันชุมชน องค์กรประชาชนให้เป็นกลไกในการแก้ปัญหาชุมชน นับเป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการพัฒนาชุมชน การจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นมีหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งที่มีการจดทะเบียน เช่น ชมรม เครือข่าย สมัชชา องค์กรชาวบ้านด้านต่าง ๆ หรือที่มีชื่อเป็นอย่างอื่น

จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2540 องค์กรพัฒนาเอกชนไทยที่ขึ้นทะเบียนกับทางกรมมีจำนวนทั้งสิ้น 1,463 องค์กร ส่วนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนมีอยู่กระจัดกระจาย ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ ต่างมุ่งให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มให้กับเกษตรกรและประชาชนทั่วไป กลุ่มโดยส่วนใหญ่ต่างมีเจ้าหน้าที่/นักพัฒนาคอยอำนวยความสะดวก สนับสนุนปัจจัยจำเป็นจากภายนอกอย่างครบครันส่งผลให้สมาชิกเคยชินกับการรับโดยปราศจากเงื่อนไข บ่มเพาะนิสัยการรอคอยความช่วยเหลือโดยไม่พยายามจัดการกับปัญหาในเบื้องต้น กลุ่มจำนวนมากไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ภายหลังจากเจ้าหน้าที่/นักพัฒนาถอนตัวออกจากชุมชนและต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุด

ในทำนองเดียวกันผลการวิจัยของ Regional Research and Development Centre (RRDC) พบว่ากลุ่มเกษตรกรที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนใหญ่ไม่ประสบผลสำเร็จ โดยชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่มีการตั้งกลุ่มจนถึงปีที่ทำการวิจัยในช่วงระยะ 11 ปีนั้น มีกลุ่มเกษตรกรเกือบ 50 เปอร์เซ็นต์ ที่ประสบความล้มเหลว คือไม่มีกิจกรรมหรือการเคลื่อนไหว กล่าวคือในปี 2515 มีจำนวนกลุ่มเกษตรกร 6,231 กลุ่ม แต่ในปี พ.ศ. 2526 มีกลุ่มลดลงเหลือเพียง 3,511 กลุ่มที่ยังคงมีกิจกรรม และถึงแม้ว่าในปัจจุบันมีกลุ่มเกษตรกรอยู่ทั่วประเทศจำนวน 4,040 กลุ่ม มีสมาชิก 508,422 ครอบครัว แต่ก็มีกลุ่มเกษตรกรเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่ดำเนินกิจกรรม กลุ่มเกษตรกรที่ผ่านมามีปัญหาทั้งภายนอกและภายในกลุ่ม

จากการศึกษาของกองพัฒนาการเกษตร ปี 2534 ศึกษาถึงสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ทำให้กลุ่มไม่ก้าวหน้าขึ้นพอสรุปได้เป็นแนวทางกว้าง ๆ ได้ 3 ด้านคือ 1) ด้านการรวมกลุ่ม สมาชิกไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ขาดความเสียสละ ไม่ซื่อสัตย์ ไม่รู้หลักการดำเนินงานพร้อมกันเป็นกลุ่ม ขาดประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจกลุ่มและการบริหาร 2) ด้านสมาชิก ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมกลุ่ม ไม่รู้หลักการดำเนินงานพร้อมกันเป็นกลุ่ม ไม่เข้าใจระเบียบ ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดสัญญา ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ และ 3) ด้านกิจกรรม ไม่มีทุนดำเนินงาน ไม่มีการดำเนินธุรกิจและปัจจัยการผลิตไม่เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิก (สุภัทร ขจรบุศมาศย์, 2540 : 3)

ขณะที่กรมการพัฒนาชุมชนได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสถิติผลการดำเนินงานพัฒนาชุมชนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชนทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2543) เฉพาะกรณีกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตว่า มีจำนวน 23,264 กลุ่ม สมาชิกจำนวน 1,826,493 คน เงินสะสมสะสม 3,710.15 ล้านบาทเศษ (ปรีดี ชาติช่วง, 2544 : 4) นับว่ามีจำนวนมากเพียงพอที่ชุมชนจะดำรงอยู่ได้ แต่ไม่มีหลักประกันใด ๆ ที่พิสูจน์ให้เห็นว่ากลุ่มมีความเข้มแข็งพอที่จะพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนซึ่งเป็นธรรมดาที่กลุ่มที่เกิดขึ้นต้องดิ้นรนต่อสู้กับปัญหาอุปสรรคนานัปการ กลุ่มจำนวนหนึ่งยังคงอยู่รอดได้ถึงปัจจุบันอีกจำนวนหนึ่งต้องล่มสลายไปเนื่องจากไม่มีศักยภาพและเข้มแข็งพอ

หลังวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อต้นปี 2540 กรมการพัฒนาชุมชนโดยกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการจัดทำแผนแม่บทสนับสนุนแผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤตตั้งแต่ต้นปี 2542 จนถึงปัจจุบัน มีรูปธรรมในการทำงานที่เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เช่น การสนับสนุนกระบวนการพัฒนาในด้านวิชาการและการบริหาร โดยจัดให้มีการจัดตั้งที่ปรึกษาด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน พร้อมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนในระดับหมู่บ้านได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ได้มีการปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้แทนชุมชน หมู่บ้าน มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนของ อบต. และให้ อบต. นำร่างแผนฯ ไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะเสนอสภา อบต. พิจารณานุมัติโดยใช้กระบวนการเวทีชาวบ้าน/ประชาคมตำบล ซึ่งนับเป็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและกลไกการทำงานร่วมกันของภาคีต่าง ๆ ในชุมชน นอกจากนี้ กรมการพัฒนาชุมชน ยังได้สนับสนุนการเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทำความเข้าใจในแนวคิดและให้มีการดำเนินการเครือข่ายเรียนรู้

ในกระบวนการดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ ดังกล่าว **ประสบกับปัญหาและอุปสรรค** พอจะสรุปได้ ดังนี้

- ผลจากการเผยแพร่แนวความคิดที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทำให้หน่วยราชการต่าง ๆ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน ฯลฯ หลายหน่วยงานได้พยายามปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานด้วยการสร้างโอกาสให้ประชาชนและภาคีการพัฒนาได้เข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านเวทีชาวบ้าน/เวทีประชาคมหมู่บ้าน/ประชาคมตำบล แต่คุณภาพการดำเนินงานยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้างอันเป็นผลมาจากระดับความเข้าใจและทักษะในการทำงานที่ไม่เท่ากัน
- แม้แนวคิดการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้แพร่ขยายในวงกว้างไปสู่ส่วนราชการต่าง ๆ แต่พบว่า การดำเนินงานในหลายจังหวัดต่างก็ยังมีลักษณะต่างหน่วยต่างทำ การประสานงานในลักษณะการร่วมมือทำงานโดยมุงยึดเอาพื้นที่เป็นหลักยังมีน้อย แต่มักจะเป็นการทำงานที่มุงยึดภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก การประชุมร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ จึงมักเป็นการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานมากกว่าการมุงพิจารณาถึงเป้าหมายรวมในการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ หลายหน่วยงานยังคงทำงานในลักษณะของการรอรับคำสั่ง ทำเฉพาะในส่วนที่ได้รับคำสั่งการ ไม่พยายามริเริ่มงานเอง ไม่มีการติดตามผลการดำเนินงานของกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ ภายหลังการฝึกอบรม หรือประชุมชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการพัฒนาโดยให้เหตุผลว่ากรมไม่ได้สั่งให้ติดตาม เป็นต้น
- ในระดับหมู่บ้าน/ชุมชนต่าง ๆ ได้มีการขับเคลื่อนของกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีระดับความก้าวหน้าที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ บางหมู่บ้าน/ชุมชน มีระดับการพัฒนาที่ก้าวหน้า สามารถพึ่งพาตนเองได้ สามารถแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรภายนอก และสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกับชุมชนอื่น ๆ ในขณะที่หลายพื้นที่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นฐานการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ด้วย
- แม้ชุมชนส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการพัฒนาแต่ยังมีข้อจำกัดในระดับของการคิด ส่วนใหญ่ยังมีลักษณะการคิดเพื่อขอมากกว่าการคิดในลักษณะของการพึ่งพาตนเอง อาจเป็นผลมาจากความเคยชินในอดีตและขีดจำกัดในการคิดเชิงสร้างสรรค์ (creative thinking)
- ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนหมู่บ้าน/ตำบล ในหลายพื้นที่ โดยมีความเข้าใจว่าประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ทำให้เกิดความระแวงและไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

- บางพื้นที่สตรีไม่ได้รับการยอมรับให้เข้ามีส่วนร่วมและมีบทบาทนำในการพัฒนา ทั้ง ๆ ที่บางพื้นที่ได้พิสูจน์ให้เห็นชัดเจนว่ากลุ่มกิจกรรมที่สตรีมีส่วนร่วมหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักมักจะมีคุณภาพของการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจกว่ากลุ่มกิจกรรมที่สตรีมีส่วนร่วมน้อย อาจเป็นเพราะสตรีมีความสนใจในการมองปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ในแง่คุณภาพชีวิตที่มากกว่า กว้างขวางกว่า
- ปัญหาด้านผู้นำ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ไม่มีความเข้าใจในแนวความคิดในการพัฒนาที่ชัดเจน ไม่ติดตามและไม่ผลักดันการดำเนินงานอย่างจริงจัง ความตื่นตัวหรือความกระตือรือร้นในการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ จึงไม่มีความต่อเนื่อง

ท่ามกลางกระแสการพัฒนาสังคมแบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจจนเกิดภาวะขาดดุลของการพัฒนา ชุมชนทั่วประเทศล่มสลายและสูญเสียความเป็นเอกภาพไปจนเกือบหมดสิ้น ได้มีผู้สนใจกลุ่มหนึ่งทำการศึกษาเชิงวิเคราะห์ชุมชนและต้องพบกับความประหลาดใจยังมีชาวบ้านและชุมชนอีกจำนวนไม่น้อยได้ลงมือแก้ไขและสร้างแนวทางการพัฒนาใหม่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมของตนเอง โดยใส่ใจกับการนำประสบการณ์และองค์ความรู้สำคัญในการผลักดันชุมชน ผู้นำ กลุ่ม และองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งและเติบโตอย่างรวดเร็ว

องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร องค์กรชุมชนที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร มีพัฒนาการการก่อตัวเป็นอย่างไร และมีเทคนิควิธีแก้ปัญหาเป็นลักษณะเฉพาะพื้นที่อย่างไรจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ แต่ข้อเท็จจริงก็คือว่าองค์กรชุมชน/ชาวบ้านจำนวนไม่น้อยในประเทศไทยที่สามารถยืนหยัดอยู่ด้วยความสง่างามเผยท่ามกลางกระแสวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา เหล่านี้ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าสังคม/ชุมชนจะสามารถดำรงอยู่ได้ จำเป็นต้องมีฐานรากที่มั่นคงแข็งแรงเชิงเช่นต้นไม้ที่มีรากยึดเอาไว้ไม่ให้ไหวเอนและดำรงอยู่ได้

ปัจจุบันแนวคิดขององค์กรชุมชนได้แพร่หลายไปอย่างกว้างขวาง นับเป็นกลยุทธ์สำคัญในการแก้ปัญหาที่เป็นผลพวงของการพัฒนาที่เกิดความผิดพลาดในอดีต กิจกรรมยอดฮิตของหน่วยงานภาครัฐ คือ การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มที่เป็นทางการขึ้นในชุมชน กำหนดรูปแบบการบริหารจัดการโดยหน่วยงานเจ้าของโครงการและบังคับใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกกลุ่ม ไม่ได้คำนึงถึงสภาพความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ ทำให้ไม่สอดคล้องกับประสบการณ์และความรู้เดิมของชุมชน จึงไม่น่าแปลกใจว่ากลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งโดยหน่วยงานของรัฐประสบความสำเร็จค่อนข้างต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ กาญจนา แก้วเทพ (2540 : 22) ที่กล่าวว่า "...องค์กรชุมชนในกรณีของสหกรณ์ต่าง ๆ ที่รัฐสนับสนุนการก่อตั้งขึ้นมาที่มักจะมีแต่บรรดาผู้นำและกรรมการเท่านั้นที่เข้าใจปัญหาและเป้าหมายขององค์กร แต่ความเข้าใจของสมาชิกนั้นยังอยู่ห่างไกลจากผู้นำ..."

ด้วยเหตุนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทโดยการกระจายความเจริญสู่ชนบทและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยมุ่งเน้นพัฒนาคนในชุมชนให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น ปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาจากรัฐเป็นตัวนำในการพัฒนาและจากการพึ่งพาพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น มีส่วนร่วมเป็นองค์หลักในการบริหารและจัดการพัฒนาโดยจะต้องทำการปรับปรุงกลไกการพัฒนาทั้งทางด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบการบริหารงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีศักยภาพในการพัฒนาสูงขึ้น

การพัฒนาจึงควรมีลักษณะเป็นองค์รวมที่เชื่อมโยงมิติต่าง ๆ ของสังคมเข้าด้วยกัน การพัฒนาแบบองค์รวมตามแนวคิดในการพัฒนาชุมชนจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพของชุมชน โดยมุ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งที่สามารถกำหนดทิศทาง คุณค่า วิธีการดำเนินชีวิตอย่างเพียงพอ ดำรงเอกลักษณ์ของตนเอง สามารถปรับตัวให้รู้เท่าทันบริบทแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปโดยกระบวนการเพิ่มศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชน กล่าวคือ การทำให้องค์รวมชุมชนเข้มแข็ง มีเครือข่ายเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน ส่งเสริมประชาสังคมและความเข้มแข็งของชุมชน การดำรงแบบแผน ความคิด คุณค่า จิตสำนึกที่ดีงามของชุมชน ตลอดจนการเสริมสร้างกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยเชื่อมโยงกับเครือข่ายองค์กรหน่วยงานภายนอกเพื่อสร้างชุมชนเข้มแข็ง แนวคิดที่ควรให้ความสำคัญยิ่ง เช่น แนวคิดการมีส่วนร่วม แนวคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น แนวคิดการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของคนในชุมชนนั้น ๆ

2.2.3 แนวคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาชนบท หลักการสำคัญหรือหัวใจของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ จะต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบในผลการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในงานพัฒนา (สรุปจากคำจำกัดความของ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 25) และ นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 : 10)

การมีส่วนร่วมอีกนัยหนึ่งที่เน้นให้เห็นถึงการแสดงออกซึ่งการร่วมกระทำโดยชัดเจน ดังที่เกียรติกศักดิ์ เรือนทองดี (2536 : 14) กรรณิกา ชมดี (2524 : 11-13) ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 146) ได้กล่าวว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการเสียสละแรงงาน บริจาคเงิน วัสดุสิ่งของบำรุงรักษาสาธารณประโยชน์ ร่วมประชุม ร่วมออกเงิน ร่วมเป็นกรรมการ ร่วมเป็นผู้นำ ร่วมสัมภาษณ์ ร่วมชักชวน ร่วมบริโภค ร่วมเป็นผู้เริ่ม ร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน ร่วมเป็นลูกจ้าง ร่วมเป็นสมาชิก เป็นต้น ปัจจุบันนี้ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน

ชนและองค์กรประชาชน ต่างมุ่งสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อหวังสัมฤทธิ์ผลคือความสำเร็จในงานพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 79 ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน” และมาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของคน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้ องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การมหาชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่นของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

2.2.4 ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากผลการทำงานของโครงการปฏิรูปการเกษตรและนักพัฒนาชนบท (WCARRD) ในปี 1979 ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมสำหรับคนยากจนในชนบทโดยยุทธศาสตร์ในการสร้างการมีส่วนร่วมมี 4 มิติด้วยกัน คือ (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543 : 147)

- การสร้างองค์กรสำหรับคนยากจน
- การกระจายอำนาจ
- การวางแผนระดับท้องถิ่น
- การมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการพัฒนาชนบท

พื้นฐานการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับ “อำนาจ” กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้เสียเปรียบ การให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

เป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะเป็นแบบฝึกหัดที่ให้นักชนในชนบทมีเครื่องมือในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนา

นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 : 113-114) ได้สรุปประสบการณ์การทำงานที่ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ด้านคือ

1. การจัดกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) สามารถทำได้หลายวิธีเช่น จัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์หมู่บ้าน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ศึกษาดูงาน ฝึกอบรม ลงมือปฏิบัติจริง การถอดประสบการณ์และสรุปบทเรียนเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงาน

2. การพัฒนาเครือข่ายผู้นำเพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความรู้หรือความสามารถที่มีอยู่ จะช่วยให้ผู้นำสามารถริเริ่มกิจกรรม การแก้ปัญหา หรือกิจกรรมพัฒนาได้โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำทั้งภายในและภายนอกชุมชน สนับสนุนให้เกิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและการจัดองค์กรร่วมกัน

ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปขององค์กร กลุ่มเครือข่ายตามการจัดแบ่งของ อเนก นาคะบุตร ซึ่งมี 3 ระดับ คือ 1) กระบวนการพัฒนาเกษตรกรปัจเจก 2) กระบวนการพัฒนาองค์กร / กลุ่มระดับหมู่บ้าน 3) กระบวนการพัฒนาเครือข่ายและองค์กรระหว่างหมู่บ้าน (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543 : 149)

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 152) ได้สรุปปัจจัยที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. ปัจจัยด้านกลไกของรัฐ โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมท้องถิ่น สนับสนุนกิจกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมือง รวมทั้งการสร้างช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยระบบต่าง ๆ ของราชการจะต้องเอื้ออำนวยและเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในขณะที่การติดตามประเมินผลและการให้การสนับสนุนในภายหลังก็เป็นสิ่งจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน

2 ปัจจัยด้านประชาชนที่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำงาน พัฒนากล้าตัดสินใจ ริเริ่มกิจกรรมและรับผลประโยชน์ สมาชิกต้องรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือเป็นผู้นำท้องถิ่น มีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยการมีปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก

3. ปัจจัยด้านนักพัฒนาที่ต้องรู้จักชุมชนในทุก ๆ มิติ มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม ต้องค้นหาผู้นำที่มีศักยภาพ รู้จักวิธีการรวมกลุ่มประชาชนเพื่อช่วยหาหนทางแก้ปัญหาและสนับสนุนข้อมูลความรู้ต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินงานพัฒนาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น

บุคคลที่เข้าร่วมทำงานกับองค์กรประชาชนที่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนเป็นสำคัญควรมีบทบาท เช่น นำปัญหาหรือประเด็นสนใจใหญ่ ๆ ที่คิดว่าเป็นประโยชน์ไปหรือทำความเข้าใจกับองค์กรที่จัดตั้งในหมู่บ้านเพื่อยังความคิดเห็นของสมาชิกและผู้ที่เกี่ยวข้องว่าควรทำหรือไม่ หากได้รับการยอมรับจึงทำการศึกษาความเป็นไปได้โดยให้องค์กรชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยมีนักพัฒนาคอยกระตุ้น ชี้แนะและให้กำลังใจ การมีส่วนร่วมในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ อาทิเช่น

- นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชน ส่วนใหญ่ต้องขึ้นอยู่กับระบบราชการเป็นฝ่ายส่งเสริมและจัดให้มีขึ้น
- ประชาชนคุ้นเคยกับการรับคำสั่ง การยอมรับความถูกต้องของข้าราชการและการยอมรับคอยช่วยเหลือแทนการช่วยตนเอง การคิดเองและการหลีกเลี่ยงการโต้แย้งกับข้าราชการ
- ประชาชนได้เข้าร่วมได้เข้าร่วมเฉพาะตอนเสนอโครงการและตอนลงมือปฏิบัติโครงการเท่านั้นไม่ได้เข้าร่วมแบบครบวงจร
- องค์กรประชาชนส่วนใหญ่มักจะคอยดูแลและขยายผลประโยชน์ไปให้กับกรรมการหรือสมาชิกในสังกัดมากกว่าถึงมือประชาชนโดยทั่วไป (สุรัชย์ จันทรแสงศรี อ้างใน สันติ คุณาวงศ์เดช และคณะ, 2543 : 6)

การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนจะก่อให้เกิดผลคือ สร้างความรู้สึกภูมิใจ ความรับผิดชอบ และความรู้สึกเป็นเจ้าของในกิจกรรม ยังผลให้เกิดความยั่งยืนในกิจกรรมและความร่วมมือในกิจกรรมอื่นๆ ของชุมชนในอนาคตเพราะ “งานพัฒนาที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมย่อมมีใช้งานพัฒนาที่แท้จริง แต่เป็นการให้บริการแบบสงเคราะห์” (ไพรัตน์ เดชะรินทร์, ม.ป.ป. : 17) “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญและเป็นผลบวกต่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งทำให้ประชาชนในชนบทมีความสามารถในการพึ่งตนเอง...” (ชินรัตน์ สมสืบ, 2539 : 22) ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นทั้งวิธีการ (means) และเป้าหมาย (ends) ในเวลาเดียวกัน

2.2.5 ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจเกี่ยวโยงไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ กลุ่ม / องค์กรชุมชน หรือสถาบันมีความคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนได้ดียิ่งขึ้น สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐดังนี้ เนเรศ สงเคราะห์สุข ได้รวบรวมไว้ คือ 1) นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องบางประการไม่เอื้อต่อการทำงาน 2) ระบบการบริหารของภาครัฐเป็นระบบศูนย์รวมอำนาจการตัดสินใจจากบนสู่ล่าง 3) หน่วยงานในระดับ

ปฏิบัติของรัฐบาลความรู้และทักษะในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนา (ปาริชาติ วลัยเสถียร และ คณะ, 2543 :166)

2. ปัญหาที่เป็นผลมาจากโครงสร้างของสังคมไทย ดังที่ ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 167) อ้างถึงอดิน ธิพัฒน์ ที่ได้สรุปไว้ในงานเขียนของ ปรีชา เวสวรัตน์ ว่า ประชาชน อาจถูกจำกัดโดยลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทย เช่น ความเกรงใจมีผลทำให้คน บางกลุ่มในชุมชนเข้าร่วมในโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีการไม่แสดงความคิดเห็นซึ่งอาจเกิดขึ้น จากความเกรงใจหรือความกลัวและยังได้เสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ความแตกต่างทางสังคม รายได้ อำนาจ และสถานะทางเศรษฐกิจ ระบบการเมืองถูกควบคุมโดยชนกลุ่มน้อย และการขาด กลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจกแจงทรัพยากร

2.2.6 กฎหมายสนับสนุนชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติรองรับการรวมตัวกัน ของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ใน มาตรา 45 ความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่ได้อาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการ ผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

การรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับจึงน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการสร้างความเข้ม แข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นที่ยั่งยืน จึงมีคำถามต่อไปว่า การรวมตัวเป็นองค์กรตามกฎหมายใดจึงจะ เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของชุมชน และกฎหมายจัดตั้งองค์กรของประชาชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน มี ความเหมาะสมสำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์สนับสนุนแล้วหรือไม่

ชุมชนที่มีการรวมตัวโดยมีสถานะทางกฎหมายนั้น มีกฎหมายดังต่อไปนี้รองรับเพื่อดำเนิน กิจกรรมในรูปของ สมาคม มูลนิธิ กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์ ได้แก่

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
2. พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485
3. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รับรองการการรวมตัวของชุมชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการรวมตัวในรูปแบบของนิติบุคคลทั่วไป ตามมาตรา 65 หรือในรูปแบบของสมาคมตามมาตรา 78 หรือในรูปแบบของมูลนิธิ ตามมาตรา 110 ประกอบกับพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 ชุมชนในลักษณะดังกล่าวจะมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

(1) สมาคม เป็นองค์กรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำกิจกรรมที่ต่อเนื่องร่วมกัน แต่มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือนำรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมาย สมาคมจึงเป็นองค์กรที่ทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อประโยชน์กับสังคม โดยมีกฎหมายรองรับ

การจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งสมาคม เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ที่จะพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งสมาคม ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486

ข้อกำหนดในการขอจัดตั้งสมาคม มีดังนี้

1. ผู้ขอจัดตั้งสมาคม ต้องมีจำนวนตั้งแต่ 3 คน ขึ้นไป
2. ผู้ขอจัดตั้งสมาคมต้องจัดประชุมผู้เริ่มการขอจัดตั้งเพื่อปรึกษาและพิจารณาร่างข้อบังคับของสมาคมที่จะจัดตั้งขึ้น เนื่องจากข้อบังคับของสมาคมเป็นส่วนสำคัญของกฎหมาย และในการประชุมผู้เริ่มการจัดตั้งสมาคมนั้น จะต้องมียางานการประชุมเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาด้วย

ข้อบังคับของสมาคมที่ผู้เริ่มการจัดตั้งสมาคมจะต้องประชุมปรึกษาและจัดร่างขึ้นอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อสมาคม
- (2) วัตถุประสงค์ของสมาคม
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง
- (4) วิธีรับสมาชิก และการขาดจากสมาชิกภาพ
- (5) อัตราค่าบำรุง
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวนกรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมคณะกรรมการ
- (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม
- (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

นอกจากข้อบังคับของสมาคมแล้ว ในส่วนอื่น ๆ กฎหมายยังมีบทบัญญัติที่ต้องพึงปฏิบัติได้แก่

- (1) สมาคมต้องใช้ชื่อซึ่งมีคำว่า “สมาคม” ประกอบกับชื่อของสมาคม
- (2) การจดทะเบียน นอกจากผู้ขอจัดตั้งไม่น้อยกว่า 3 คนแล้ว ต้องแนบข้อบังคับของสมาคม รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคน และรายชื่อที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมมากับคำขอด้วย
- (3) การยื่นคำขอ ยื่นได้ที่สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เมื่อได้รับอนุญาตแล้วผู้ขอจัดตั้งต้องไปดำเนินการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่กรมตำรวจ (กองกำกับการ 3 กองตำรวจสันติบาล 2)
- (4) วัตถุประสงค์ของสมาคมต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ
- (5) เมื่อนายทะเบียนเห็นว่าคำขอถูกต้องตามเงื่อนไขของกฎหมาย จะรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สมาคม และประกาศการจัดตั้งสมาคมในราชกิจจานุเบกษา ขั้นตอนการจดทะเบียนสมาคมจึงจะถือว่าเสร็จสิ้น และจะต้องประชุมหรือเพื่อดำเนินการให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างต่อเนื่องร่วมกันต่อไป

(2) มูลนิธิ เป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมส่วนรวม โดยมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและช่วยพัฒนาสังคมและประเทศ ทั้งในด้านการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งการดำเนินงานของมูลนิธิ มิได้มุ่งหมายแสวงหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือแสวงหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน

สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมชาติ กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่จะพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งมูลนิธิ ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 หลักของการจัดตั้งมูลนิธิ มีดังนี้

- (1) ผู้เริ่มขอจัดตั้งมูลนิธิต้องมีจำนวนตั้งแต่ 3 คน ขึ้นไป
- (2) ผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิต้องจัดประชุมผู้เริ่มขอจัดตั้งเพื่อปรึกษา และพิจารณาร่างข้อบังคับของมูลนิธิที่จะจัดตั้ง
- (3) ในการยื่นคำขอจัดตั้งมูลนิธิจะต้องมีรายละเอียดต่าง ๆ เช่น
 - 3.1 ข้อบังคับมูลนิธิ
 - 3.2 บัญชีรายชื่อคณะกรรมการชุดแรกของมูลนิธิ
 - 3.3 ประวัติของผู้เริ่มการจัดตั้งมูลนิธิ พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวของผู้รับรอง

3.4 หนังสือรับรองสถานภาพทางการเงินของผู้ให้ค้ำประกันสัญญาจากธนาคารโดยระบุชื่อผู้มีอำนาจถอนเงินจากธนาคารด้วย

โดยหลักทั่วไปมูลนิธินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ ต้องมีทรัพย์สินเป็นกองทุนไม่น้อยกว่า 200,000 บาท และถ้ามีทรัพย์สินอย่างอื่นต้องมีเงินสดอยู่ด้วยไม่น้อยกว่า 100,000 บาท ฉะนั้น การก่อตั้งมูลนิธิจึงต้องมีการเตรียมการและอาจต้องได้รับความสนับสนุนจากผู้เห็นด้วยในหลักการตามสมควรเพื่อให้มีเงินทุนเพียงพอในการจดทะเบียนมูลนิธิได้

3.5. กรณีได้รับอนุญาตให้จัดตั้งมูลนิธิแล้ว ผู้ขอจัดตั้งต้องไปดำเนินการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่กองปกครองและทะเบียน กรุงเทพมหานคร ต่างจากการจัดตั้งสมาคมที่ต้องไปขอจดทะเบียนที่กรมตำรวจ

เมื่อมีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลแล้ว เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการมูลนิธิที่จะร่วมมือกันยังประโยชน์แก่สังคมต่อไป

(3) สหกรณ์ เป็นองค์กรตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามกฎหมาย

สหกรณ์ที่จดทะเบียนจัดตั้งแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

1. มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่จดทะเบียน
2. มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ
3. มีทุน แบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน สมาชิกต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด

การดำเนินงานของสหกรณ์จะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ มีการกำกับดูแลสหกรณ์โดยนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียน ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายถือเป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย การดำเนินงานของสหกรณ์ต้องเป็นไปตามข้อบังคับ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีสาระสำคัญอย่างน้อย ดังนี้

- (1) ชื่อสหกรณ์ต้องมีคำว่าจำกัดอยู่ท้ายชื่อ
- (2) ประเภทของสหกรณ์
- (3) วัตถุประสงค์
- (4) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และสาขา

- (5) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าหุ้น
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงานการบัญชี และการเงินของสหกรณ์
- (7) คุณสมบัติของสมาชิก
- (8) ข้อกำหนด เกี่ยวกับการประชุมใหญ่
- (9) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการ

การดำเนินการเป็นองค์กรในรูปแบบสหกรณ์ มีข้อดีสามารถนำผู้มีความรู้ความสามารถเข้าไปเป็นกรรมการสหกรณ์ บริหารงานให้สหกรณ์ก้าวหน้ามีผลกำไรต่อไปได้ เนื่องจากบริหารโดยทำธุรกิจร่วมด้วยได้ มีการเลือกตั้งเปลี่ยนคณะกรรมการในเวลาที่กำหนด ทั้งยังสามารถจัดจ้างผู้จัดการที่เป็นมืออาชีพมาบริหารงาน

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชน (Non – Government Organnization : NGO) ที่เป็นการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีความสนใจเรื่องเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 บัญญัติรับรองบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติในมาตรา 7 และมาตรา 8 กล่าวคือ

“มาตรา ๗ เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำหาทำไ้จากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“มาตรา ๘ องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๗ แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๒) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(๔) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๕) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่ต้องคัดกรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหา หรืออุปสรรคในการดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ ให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมอาจพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุนหรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่ต้องคัดกรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้ว ดำเนินกิจการโดยก่อความวุ่นวาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้”

ส่วนชุมชนในรูปแบบที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย หมายถึง การไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เช่น สมัชชาคนจน ชุมชนในรูปแบบนี้ถือว่าเป็นการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย การจัดตั้งเป็นไปตามเจตนาร่วมกันของสมาชิก การดำเนินงานมี

ความคล่องตัวเพราะเป็นการรวมกลุ่มกันหลายรูปแบบและวัตถุประสงค์ แต่อาจไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐมากนัก

แม้ชุมชนจะมีสถานะที่มีทั้งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและไม่เป็นนิติบุคคล แต่ทุกชุมชนจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดของการดำเนินกิจกรรม เช่น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 บัญญัติให้การทำนิติกรรมของบุคคล ซึ่งรวมถึงชุมชนทั้งหลายจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามอย่างชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือพันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และในกรณีสมาคม มาตรา 102 บัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อออกจากสมาคมได้ ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ เช่นเดียวกับมูลนิธิ นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้เลิกมูลนิธิเพราะเหตุที่มูลนิธิกระทำการในลักษณะเดียวกับสมาคมตามที่ มาตรา 102 บัญญัติไว้

ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติห้ามการรวมตัวในลักษณะที่เป็นอั้งยี่ ตามมาตรา 209 และช่องโจร ตามมาตรา 210 และการดำเนินกิจกรรมต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐบาลในราชอาณาจักร ตามมาตรา 113 หรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่สุจริตเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน หรือความกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน ตามมาตรา 116

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่รัฐได้ในมาตรา 21 บัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคลอาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้”

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก มีผลต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในกรณีที่พื้นที่ใดเป็นเขตที่ประกาศใช้กฏอัยการศึกก็จะมีกำหนดห้ามมิให้มีการมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออก จำหน่ายจ่าย หรือแจกหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บท หรือคำประพันธ์ ห้ามบุคคลออกนอกเคหาสถานภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือห้ามเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในท้องที่ใด เป็นต้น

2.3 การบริหารจัดการองค์กรปกครองท้องถิ่น

2.3.1 แนวคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและ

เท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้มีราชการส่วนท้องถิ่น กระแสของการกระจายอำนาจมีความสำคัญและจำเป็น แม้ประเทศไทยจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมานานแต่ความเข้มแข็งของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ การที่จะริเริ่มสร้างความเข้มแข็งแก่ราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย จากประสบการณ์การกระจายอำนาจของประเทศต่าง ๆ พบว่าการกระจายอำนาจทำได้ไม่ถนัด จำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีขั้นตอนรอบคอบ และทุกส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมีความมุ่งมั่นที่แท้จริง

การกระจายอำนาจมีจุดเน้นอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้อยู่ตรงที่เกิดของเขาในท้องถิ่นและทำงานที่นั่น เขาจึงต้องมีบทบาทในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของเขาเอง การกระจายอำนาจยังช่วยแบ่งเบาภาระกิจของรัฐบาลของรัฐบาลเพื่อให้มีเวลาไปและภารกิจอันเป็นส่วนรวมของประเทศชาติมากขึ้น เป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างความเข้มแข็งแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ เจตนารมณ์ของคนไทยที่จะช่วยกันมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรส่วนท้องถิ่นร่วมกับรัฐปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 9 มาตรา 282-290 ที่เน้นย้ำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามในการดำเนินการย่อมต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมขององค์กรท้องถิ่นในบางท้องถิ่นที่ซึ่งรัฐต้องมีความมุ่งมั่นในการกระจายอำนาจ อาทิเช่น ความพร้อมในเชิงความคิดและทัศนคติ ซึ่งจำเป็นต้องทำให้ผู้โอนและผู้รับโอนความพร้อมมีทัศนคติที่ดี ความพร้อมเชิงการบริหาร แม้ความเป็นจริงแล้วสมาชิกสภา อบต. จะมีวุฒิการศึกษาไม่สูงมากนัก ไม่มีความรู้สูงมากนักแต่มีความรอบรู้ จึงมีความจำเป็นต้องเสริมความพร้อมเรื่องความรู้และความรอบรู้ในการบริหารงานด้วย (สรุปความจากคำกล่าวของ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ., 2543 : 2-3)

อย่างไรก็ตามมีกล่าวถึงการกระจายอำนาจด้วยความหวังใยว่า เมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจโดยให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อาจทำให้บทบาทของรัฐลดน้อยลงและอาจหมดสิ้นไปในที่สุด ดังเช่น “การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม มิฉะนั้นแล้วจะเป็นอันตรายต่อภาครัฐ...ต้องระวังมิให้เป็นการกระจายอำนาจอหิปไตยไปจนสูญเสียความเป็นเอกภาพของรัฐ...ดังคำกล่าวของ ปรีดี พนมยงค์ที่ว่าแม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้นโดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐก็ยังจำเป็นต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้น ๆ แต่ว่าจะตัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่น โดยที่ไม่ต้องมีการควบคุมดูแลก็เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย...”(สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539 : 39-41)

ปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 ที่ตราขึ้นเพื่อรองรับแนวความคิดในการกระจายอำนาจให้เกิดผลอย่างจริงจัง ในทางปฏิบัติรัฐบาลได้เร่งให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำแผนปฏิบัติการโดยเร็ว เริ่มจากโครงการนำร่องที่เป็นความร่วมมือระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายใต้ชื่อโครงการ ส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดำเนินการใน 3 จังหวัดต้นแบบ คือ จังหวัดนครราชสีมา สระบุรี และ มหาสารคาม ระหว่างเดือนสิงหาคม 2542 – สิงหาคม 2543 ซึ่งคณะทำงานได้สรุปบทเรียนพอสังเขปดังนี้

- รัฐต้องหาแนวทางที่เหมาะสมให้ส่วนราชการกับประชาชนสามารถประสานความร่วมมือ ความคิด และการปฏิบัติร่วมกันได้ ควรบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับให้เอื้อต่อการพัฒนาท้องถิ่น มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนควรมีระบบการตรวจสอบติดตามผลร่วมกันทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งภายใต้โครงการนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไปเรียบร้อยแล้ว

- ปัญหาและอุปสรรคอีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การที่ข้าราชการส่วนกลางที่ต้องไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นเกิดความกังวลในคุณภาพชีวิตการทำงาน เช่น ครอบครัวย้าย สภาพการทำงาน ความสะดวกสบาย ฯลฯ ซึ่งอาจจะไม่ได้รับเหมือนเดิมหรือเท่าเดิม

- การกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในบทบาทใหม่ของตนเอง อำนาจหน้าที่ วิธีปฏิบัติและความจริงใจในการถ่ายโอนอำนาจ ซึ่งส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นต้องสร้างความเข้าใจร่วมกัน

- ขจัดระบบอุปถัมภ์และฐานเสียงอันจะส่งผลต่อการจัดการด้านงบประมาณ ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อกลุ่มของตนเอง ผู้บริหารองค์กรท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง

- ผู้บริหารท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมให้มีการศึกษาที่สูงระดับขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ สามารถทำความเข้าใจกับ กฎ ระเบียบการปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนการมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล

- ระบบงบประมาณควรมีการจัดสรรในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารมากขึ้น

- ต้องมีการพัฒนาปรับปรุงสถาบัน/องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเข้มแข็ง ควรให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเสริมในเชิงเทคนิคให้มากขึ้น รวมทั้งให้ส่วนกลางและภูมิภาคเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการประสานงานท้องถิ่นมากขึ้น

- การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในเรื่องใด ๆ ควรมีตัวบทกฎหมายเป็นแนวทางในการปฏิบัติแต่ละกระทรวง เพื่อให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง
- การจัดสรรงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในด้านขนาดพื้นที่ ความเจริญ ขนาดประชากร และการจัดส่วนแบ่งรายได้จากภาษีอากร ควรมีความเท่าเทียมกัน
- โครงสร้างใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ อำนาจการปฏิบัติ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานยังไม่มีชัดเจนเท่าที่ควร
- สำนักงานประมาณ ยังไม่มีรูปแบบระบบงบประมาณเพื่อใช้ในการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจน
- รายละเอียดและวิธีปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้ขาดความชัดเจนในการดำเนินงาน รวมทั้ง ระเบียบ ข้อกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติยังเกิดความสับสน ฯลฯ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543 : 101-107)

เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้สรุปบทเรียนการดำเนินงานดังกล่าวเพียงสั้น ๆ ว่า

1. ภารกิจที่ทดลองถ่ายโอนไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่
2. ผู้ปฏิบัติงานบางคนไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติและไม่ทุ่มเทให้การทดลองอย่างเต็มที่
3. ผลงานที่ทำไม่ได้มาตรฐานแต่ก็ถือว่าประสบความสำเร็จ โดยมีปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ 1) การสนับสนุนจากส่วนราชการ 2) การมีส่วนร่วมจากส่วนท้องถิ่นและประชาชน และ 3) ความรู้สึกไว้วางใจกันระหว่าง ฝ่ายผู้ถ่ายโอนและผู้รับโอน

2.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในที่นี้จะเน้นไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนมากที่สุด ทั้งยังได้รับมอบหมายหน้าที่หลายประการที่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้ในตำบลหนึ่งมีสภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ย อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาและพ้นจากสภาพสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในเขต อบต. นั้นหมู่บ้านละ 2 คน เขต อบต. ไตมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภา อบต. มีสมาชิก จำนวน 6 คน และเขต อบต. ไตมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกสภา อบต. หมู่บ้านละ 3 คน สมาชิก อบต. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบลตามข้อ 1 และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

ประธานกรรมการบริหารหนึ่งคนและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภา อบต. เลือกจากสมาชิก อบต. แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร มีดังนี้

1. บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการของ อบต. ต่อสภา อบต.
2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณประจำปีเพื่อเสนอให้สภา อบต. พิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต. ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

(3) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก. อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา 6

ข. อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ อบต. มีหน้าที่ต้องปฏิบัติในเขตอำนาจ ตามมาตรา 67 ดังนี้⁴

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- * (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- * (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ดังต่อไปนี้⁵

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- * (12) การท่องเที่ยว
- * (13) การผังเมือง

⁴ อนุ (8) ของมาตรา 67 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และอนุ (9) เพิ่มความโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

⁵ อนุ (12) (13) เพิ่มความโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ทางอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

(1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 74)

(2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดและจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 75)

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้ (มาตรา 76)

(3.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3.3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 77)

(5) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 78)

(6) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 79)

(7) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้ (มาตรา 80)

(7.1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(7.2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของนายอำเภอ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่าการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งหากเห็นว่ามี ความบกพร่องในทางความประพฤติหรืออาจมีอำนาจสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลออกจากตำแหน่งได้ เมื่อบุคคลผู้นั้นมีส่วนได้เสียในสัญญา กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือในกิจการที่กระทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งยังสามารถสั่งให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเมื่อบุคคลดังกล่าวถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ อีกทั้งอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือคณะกรรมการบริหารงานบางคนพ้นจากตำแหน่ง

ได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ หากคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่าการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผลการประเมินสรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าจะมีงบประมาณให้แก่แต่ละตำบลเพื่อใช้ในการดำเนินงานในท้องถิ่นก็ตาม เช่น ใช้ในการพัฒนาเหตุการณ์ท้องถิ่น หรือ การสร้างงานให้แก่คนในท้องถิ่นก็ตาม แต่รายได้ของประชาชนคนในท้องถิ่นไม่มีรายได้เพิ่มเติมแต่อย่างใด รายจ่ายประจำในการดำรงชีพก็ได้ลดลงแต่อย่างใด รวมถึงหนี้สินของประชาชนแต่ละคนก็ได้ลดลงด้วย และยังหากเป็นประชาชนคนที่อยู่ในกิ่งอำเภอด้วยแล้ว งบประมาณที่ได้ไม่เพียงพอกับความต้องการ ไม่มีการประเมินผลในการทำงานอีกด้วย และการแก้ปัญหาบางอย่างไม่สามารถความต้องการของประชาชนได้แต่อย่างใด

นอกจากนี้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคนยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน ยังขาดความรู้ความสามารถในการดำเนินงาน ทำให้ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ และไม่มีการประเมินผลงานแต่อย่างใด

แผนงาน / กิจกรรมด้านการเมืองและการบริหาร ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ยังใกล้ชิดตัวประชาชน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่จำนวนมาก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ อบต. นั้นยกฐานะจาก สภาตำบลมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เขตพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบต. จัดตั้งขึ้นก็คือ พื้นที่เดิมของสภาตำบลที่มีอยู่ก่อนการเป็น อบต. กล่าวคือ มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองตำบลตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ถ้าตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ให้หมายรวมถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับสภาตำบล แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น เขตพื้นที่ของ อบต. ก็ยังคงซ้ำซ้อนกับพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

ผลการดำเนินการเรื่องร้องเรียนใหม่ในปี 2542 จำนวน 4,135 เรื่อง สรุปผลการดำเนินการ

1. ส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา 4,004 เรื่อง (ร้อยละ 96.83)
 - 1.1 การดำเนินการของส่วนราชการ 2,553 เรื่อง (ร้อยละ 61.74)
 - อยู่ระหว่างการดำเนินการ 1,742 เรื่อง (ร้อยละ 42.13)
 - รายงานว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการ 811 เรื่อง (ร้อยละ 19.16)
 - 1.2 รายงานผลการพิจารณาดำเนินการแล้ว 1,451 เรื่อง (ร้อยละ 35.09)
 - ได้ตามคำร้องขอทั้งหมด 615 เรื่อง (ร้อยละ 14.87)
 - ได้ตามคำขอบางส่วน 248 เรื่อง (ร้อยละ 6)
 - ไม่ได้ตามคำขอ 588 เรื่อง (ร้อยละ 14.22)
2. ระงับเรื่องหรือยุติเรื่อง 131 เรื่อง (ร้อยละ 3.17)

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการชุมนุมร้องเรียนของราษฎรและกลุ่มพลัง มีรายงานสถานการณ์การชุมนุมร้องเรียนของราษฎรและกลุ่มพลังในรอบปี พ.ศ. 2542 ตามรายงานของกระทรวงมหาดไทยมีการชุมนุมในภาพรวมทั่วทั้งประเทศ จำนวน 786 ครั้ง โดยเป็นการชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาล จำนวน 230 ครั้ง (ร้อยละ 29.26)

สำหรับปัญหาหนี้สินเกษตรกร ส่วนใหญ่จะมีการเคลื่อนไหวช่วงก่อนวันที่ 31 มีนาคมของทุกปี เพราะเป็นวันปิดบัญชีของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ส่วนปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ส่วนใหญ่จะเคลื่อนไหวในช่วงไตรมาสแรกของปี ระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม

องค์กรที่ชุมนุมต่อเนื่องจนถึงสิ้นปี 2542 มี 4 กลุ่ม ซึ่งล้วนแต่เป็นกลุ่มที่ตั้งข้อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ดังนี้

1. การชุมนุมของราษฎรที่อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา
2. การชุมนุมของสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกกย.อ) ที่ป่าสงวนแห่งชาติดงลาน จังหวัดขอนแก่น
3. การชุมนุมของสมัชชาคนจน (สคจ.) และสมัชชาลุ่มน้ำมูล (สลม.) กรณีโครงการฝายราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ
4. การชุมนุมของสมัชชาคนจน (สคจ.) กรณีเขื่อนปากมูล ที่จังหวัดอุบลราชธานี

การชุมนุมร้องเรียนของราษฎรและกลุ่มพลังที่ทำเนียบรัฐบาลในปี พ.ศ. 2542 มีจำนวน 230 ครั้ง มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2541 ซึ่งมีจำนวน 118 ครั้ง โดยการชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเกษตร ที่ดินทำกินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ มีดังนี้

1. ปัญหากลุ่มป่าไม้และที่ดิน จำนวน 19 ครั้ง 12 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องขอที่ดินทำกิน กรณีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชน-รัฐ กลุ่มที่สำคัญ ได้แก่
 - 1.1 กลุ่มสมาชิกราชเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สกก.อ.) กรณีได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาป่าดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นปัญหาที่มีการชุมนุมต่อเนื่อง เรียกร้องที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
 - 1.2 กลุ่มคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 สถาบัน ขอให้แก้ไขปัญหาของกลุ่มผู้ชุมนุมจังหวัดเชียงใหม่ กรณีปัญหาป่าไม้และที่ดิน
2. ปัญหากลุ่มการเกษตรกรรม จำนวน 17 ครั้ง 9 เรื่อง ที่สำคัญเป็นปัญหาเกี่ยวกับราคาผลผลิตของสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ อันได้แก่ มันสำปะหลัง อ้อย สับปะรด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินเกษตรกรตามมา กลุ่มที่สำคัญได้แก่
 - 2.1 กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง จังหวัดนครราชสีมา ขอให้แก้ไขปัญหาราคามันสำปะหลังตกต่ำ
 - 2.2 กลุ่มตัวแทนเกษตรกรชาวไร่อ้อย

ผลการดำเนินการแก้ไขปัญหारेื่องการชุมนุมร้องเรียนของราษฎรและกลุ่มพลังที่ทำเนียบรัฐบาลในปี 2542 จำนวน 131 เรื่อง สามารถสรุปผลการดำเนินการได้ดังนี้

- 1 ส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา 128 เรื่อง (ร้อยละ 95.52)
 - 1.1 การดำเนินการของส่วนราชการ 79 เรื่อง (ร้อยละ 58.96)
 - อยู่ระหว่างการดำเนินการ 49 เรื่อง (ร้อยละ 36.57)
 - รายงานว่าอยู่ระหว่างการดำเนินการ 30 เรื่อง (ร้อยละ 22.39)
 - 1.2 รายงานผลการพิจารณาดำเนินการแล้ว 49 เรื่อง (ร้อยละ 36.57)
 - ได้ตามคำร้องขอทั้งหมด 11 เรื่อง (ร้อยละ 8.21)
 - ได้ตามคำขอบางส่วน 22 เรื่อง (ร้อยละ 16.42)
 - ไม่ได้ตามคำขอ 16 เรื่อง (ร้อยละ 11.94)
- 2 ระบุรับเรื่องหรือยุติเรื่อง 6 เรื่อง (ร้อยละ 3.17)

1. ศูนย์ประสานงานส่วนกลาง
 - สำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน กรมการปกครอง

- ศูนย์ประสานงานการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกร กรมส่งเสริมการเกษตร
2. ศูนย์ประสานงานส่วนภูมิภาค
- ศูนย์อำนวยการร่วมระหว่างภาครัฐการและผู้แทนสมาชิกเกษตรกรภาคอีสาน สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น
 - ศูนย์อำนวยการร่วมระหว่างภาครัฐการกับผู้แทนมูลนิธิเกษตรกรไทย-สมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน สำนักงานเกษตรจังหวัดขอนแก่น
 - ศูนย์อำนวยการร่วมระหว่างภาครัฐการและผู้แทนสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (1) สำนักงานเกษตรจังหวัดมหาสารคาม

คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท ภาคอีสาน (กป. อพช. ภาคอีสาน)

บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบหลักการในกฎหมายโดยสรุป และนำไปสู่การชี้ประเด็นปัญหาจากเอกสารงานวิจัยด้านชุมชนและด้านอื่น ๆ ที่รวบรวม ได้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา สรุปในภาพรวมได้ 2 ส่วน คือ

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบด้วย

1.1 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

1.2 กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2597
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและการประมง

- พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482

1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

2. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ

- พระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ

3.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้

3.1.1.1 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการอนุญาตให้ทำไม้ในป่า มีการแก้ไขหลายครั้ง ล่าสุดได้มีการแก้ไขโดยออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พ.ศ. 2532 มีสาระสำคัญบัญญัติเกี่ยวกับการทำไม้ในป่าหรือการเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่า การประทับตราไม้ การนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ การควบคุมการแปรรูปไม้และการแผ้วถางป่า

ในหมวด 5 เรื่องการแผ้วถางป่า กฎหมายกำหนดห้ามการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิให้ราษฎรเข้าบุกรุกถางป่าโดยพลการ

กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือเป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด นอกจากนั้นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติ

ในกฎหมายมีโทษทั้งจำทั้งปรับและริบไม้หรือของป่าที่ได้มาหรือมีไว้เนื่องจากการกระทำความผิด การกำหนดโทษนั้นมีโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึง 20 ปี โทษปรับตั้งแต่ 5,000 บาทถึง 200,000 บาท

รัฐมนตรีนับว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินจำนวนอย่างสูงที่กำหนดไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติ และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.1.2 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เป็นกฎหมายเพื่อการจัดตั้งและคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ ออกใช้เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน

ในหมวด 2 กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอน การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีปรึกษา

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย ที่ดินที่จะกำหนดเป็นบริเวณอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง กฎหมายยังกำหนดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตอุทยานแห่งชาติไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งกำหนดวิธีการขยายหรือเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในการคุ้มครองดูแลอุทยานแห่งชาติกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามการกระทำความผิดบางอย่างในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันส่วร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หิน กววด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง

- (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั้ง ถ่านไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป
- (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
- (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้
- (16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง
- (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
- (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
- (19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ได้ หากมีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งกีดขวางจากสภาพเดิมก็อาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนออกไปหรือทำให้กลับสู่สภาพเดิม ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงห้าปี โทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และ ยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิดด้วย

กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อการศึกษาและสันทนาการ โดยให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ

รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.1.3 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้แทนพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในบริเวณที่สงวนให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไปโดยการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

การกำหนดให้บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นอำนาจของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดก็ต้องออกเป็นกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน

เมื่อได้กำหนดป่าใดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้วกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกสองคนที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปักหลักเขต ติดป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปิดประกาศกฎกระทรวงและแผนที่ซึ่งกำหนดให้ติดที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยในหมู่บ้านท้องที่นั้น คณะกรรมการยังมีหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับและอาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร

กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนห้ามกันสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ซึ่งจะทำให้เสื่อมเสียสภาพของป่าเว้นแต่เป็นการทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ หรือได้รับอนุญาตให้ศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเป็นกรณีการเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง การนำหรือปล่อยสัตว์เลี้ยงเข้าไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด หรือการได้รับอนุญาตให้ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีการแก้ไขหลายครั้ง ในปี 2528 แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 เพิ่มเติมมาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 ตริ ผ่อนผันให้ผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในบริเวณป่าเสื่อมโทรมที่กำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวน

แห่งชาติอยู่แล้วโดยจัดให้ทำกินไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัวและมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี และอาจขออนุญาตพื้นที่ปลูกป่าในพื้นที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยได้อีกไม่เกิน 35 ไร่ต่อครอบครัว ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี เช่นกันและต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด หากผู้ได้รับอนุญาตละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินสองปี หรือยินยอมให้ผู้อื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดก็อาจถูกเพิกถอนการอนุญาตได้

สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจะสิ้นสุดหลังจากผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย แต่สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอดไปยังสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตได้ หากผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด

สำหรับป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมสิ้นสภาพที่จะแก้ไขฟื้นคืนสภาพเดิมได้นั้น กฎหมายบทบัญญัติใน มาตรา 20 ให้อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นได้ในเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 ไร่ หากเกินกว่านั้นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนที่เรียกว่าเป็นค่าเช่าให้แก่รัฐตามจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หลักเกณฑ์ให้เช่าป่าสงวนแห่งชาติตาม มาตรา 20 มี 2 ประการ คือ

1. เป็นป่าเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถที่จะกลับฟื้นคืนดีตามธรรมชาติได้ตาม มาตรา 16 ทวิ
2. การเช่านั้นต้องเพื่อทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้น หากปรากฏว่าการให้เช่าผิดหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง กรมป่าไม้จะเรียกป่าที่เช่านั้นกลับคืนโครงการ สทก. และโครงการหมู่บ้านป่าไม้

พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ หากมีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งผิดไปจากสภาพเดิมก็อาจสั่งให้ผู้กระทำผิดรื้อถอน แก้ไข หรือทำประการอื่นใดแก่สิ่งที่เป็นอันตราย หรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพ ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบห้าปี และปรับไม่เกินห้าพันบาทถึงหนึ่งแสนห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและริบไม้ ของป่า เครื่องมือ เครื่องใช้ อาวุธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าเป็นของผู้กระทำผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีอำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่าไม้เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.1.4 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ออกใช้แทนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ที่ใช้มาเป็นเวลานาน มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายเดิมไม่สามารถทำให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป และเนื่องจากปัจจุบันได้มีความตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการในการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเสียใหม่

สาระสำคัญของกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการค้า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง การค้า และการเคลื่อนย้ายสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่า ดังนี้

- (1) กำหนดชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่กฎหมายคุ้มครอง โดยแบ่งเป็นสัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง
- (2) กำหนดมาตรการและวิธีการในการล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครองและการค้าซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ซึ่งสัตว์ป่าและซากของสัตว์ป่าผ่านทางด่านตรวจสัตว์ป่า โดยกำหนดให้มีใบอนุญาตหรือใบรับรอง
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการสวนสัตว์สาธารณะ
- (3) กำหนดเขตและบริเวณที่ห้ามล่าสัตว์ป่า โดยกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

ในหมวด 2 กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดี

กรรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้า คนแต่ไม่เกินสิบเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และการกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- (2) ควบคุมให้มีหลักเขต และป้าย หรือเครื่องหมายอื่น แสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- (3) กำหนดกิจการอันพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า
- (4) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
- (6) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

การกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองให้ออกเป็นกฎกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดชนิดของสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดเพาะพันธุ์ได้โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง การเพาะพันธุ์ การมีไว้ในครอบครอง การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต

การนำเข้า ส่งออก นำผ่าน นำเคลื่อนที่ การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจตั้งด่านตรวจสัตว์ป่าและกำหนดเขตของด่านโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา การนำสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าดังกล่าวผ่านด่านจะต้องแจ้งเป็นหนังสือตามแบบว่าได้รับอนุญาตแล้วจึงจะนำเคลื่อนที่ต่อไปได้

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้าย ที่ดินที่กำหนดนั้นจะต้องไม่มีผู้ใดมีกรรมสิทธิหรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน การขยายหรือเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้ล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตราย

แก้งของสัตว์ป่า เว้นแต่จะกระทำเพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ห้ามมิให้ยึดถือครอบครองที่ดินหรือปลูกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพืชนานาชนิด หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลียงสัตว์ หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งประจำเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนข้างต้นออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ได้

ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะเป็นสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง หรือหรือมิใช่ หรือเก็บหรือทำอันตรายแก้งของสัตว์ป่าในบริเวณวัดหรือในบริเวณสถานที่ที่จัดไว้เพื่อประชาชนใช้เป็นประกอบพิธีกรรมทางศาสนา

รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะกำหนดให้ที่ดินบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งใดเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทใดก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในเขตห้ามล่าสัตว์ป่านั้นห้ามมิให้กระทำการต่อไปนี้

(1) ล่าสัตว์ป่าชนิดหรือประเภทนั้น

(2) เก็บหรือทำอันตรายแก้งของสัตว์ป่าซึ่งห้ามมิให้ล่า

(3) ยึดถือครอบครองที่ดินหรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้หรือพืชนานาชนิด หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลียงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี และปรับไม่เกินห้าพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและริบอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะหรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในเนื่องในการกระทำความผิดไม่ว่ามีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

บรรดาสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าวหรือรังของสัตว์ป่าที่บุคคลได้มาหรือมีไว้เนื่องจากการกระทำความผิดก็ให้ศาลสั่งริบเป็นของแผ่นดินและให้กรมป่าไม้และกรมประมงนำไปดำเนินการตามระเบียบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวง

กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.1.5 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายส่งเสริมการปลูกสวนป่าของเอกชน มีหลักการและเหตุผลเนื่องจากรัฐมีนโยบายส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งให้อยู่นี้มิได้มีบทบัญญัติรองรับและคุ้มครองสิทธิการทำไม้หวงห้ามที่ได้จากการปลูกสร้างสวนป่า จึงต้องออกพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

การจะทำสวนป่าผู้มีความรู้ สิทธิครอบครอง หรือผู้มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินจะต้องนำที่ดินไปขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนตามระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนด ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าจะต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (2) ที่ดินที่มีหนังสือรับรองของทางราชการรับรองว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- (3) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่าหรือเช่าซื้อ
- (4) ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติให้บุคคลเข้าทำการปลูกป่าในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือเข้าทำการปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- (5) ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าอยู่แล้วโดยทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ผู้ทำสวนป่าจะต้องจัดให้มีตราเพื่อแสดงการเป็นเจ้าของไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าและสามารถตัดหรือโค่นไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าได้โดยต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ก่อน ไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่าไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ในกรณีที่ผู้ทำสวนป่าไม่ประสงค์จะทำสวนป่าต่อไป ก็ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และนำตราไปทำลายต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ทำสวนป่าตายหรือโอนกรรมสิทธิหรือสิทธิครอบครองให้บุคคลอื่นหรือถูกยกเลิกสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินที่ทำสวนป่า และทายาทหรือผู้ที่เข้ามารับที่ดินแทนประสงค์จะทำสวนป่าต่อไปก็สามารถแจ้งรับโอนทะเบียนสวนป่าได้ภายใน 180 วันนับแต่ผู้ทำสวนป่าตาย หรือ หรือโอนกรรมสิทธิหรือสิทธิครอบครองให้บุคคลอื่นหรือถูกยกเลิกสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินแล้วแต่กรณี ถ้าไม่แจ้งในกำหนดเวลาก็ถือว่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่านั้นสิ้นสุดลง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.1.6 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนโดยส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ป่านั้นมีมาตั้งแต่ปี 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยมีข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ฝ่ายเศรษฐกิจสองประการ คือ การทำไม้เพื่อการค้า ไม่ควรให้มีการทำไม้แปรรูป มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้ในป่าเข้ามาสวมแทนขึ้นได้ และไม่ควรมีบทบัญญัติให้ยกเว้นเงินค่าอากรใด ๆ จากการทำไม้หรือของป่าเพื่อการค้า และคณะรัฐมนตรีตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายมีช่องโหว่มาก อาจเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปแสวงหาประโยชน์ได้ เช่น การทำรีสอร์ท จึงควรตรวจพิจารณาเรื่องนี้ให้รัดกุม แต่ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเสียก่อน

ในปี 2538 สมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีนโยบายที่เร่งรัดออกกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งมีแนวความคิดของ “สิทธิชุมชน” และ “คนอยู่ร่วมกับป่า” มีการเปิดรับฟังความคิดเห็น (ประชาพิจารณ์) แต่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะหลายฝ่ายไม่เห็นด้วย

ต่อมาคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนท.) ได้ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนร่วมกัน ดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน โดยมี ศ.นพ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน คณะรัฐมนตรีได้รับหลักในวันที่ 30 เมษายน 2539 และให้มีเวทีประชาพิจารณ์ โดยบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สมัชชาคนจนได้เรียกร้องต่อรัฐบาลให้นำร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน มาดำเนินการต่อ จนกระทั่งในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการจัดประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน โดยให้มีการประชาพิจารณ์ 3 ประเด็นคือ พื้นที่จัดตั้งชุมชน กิจกรรมและที่อยู่อาศัยของผู้จัดการป่าชุมชน และวิธีการควบคุมดูแลการดำเนินการป่าชุมชนให้เป็นไปตามเป้าหมาย ต่อมาคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้นำผลประชาพิจารณ์สรุปเสนอคณะรัฐมนตรีพร้อมร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เสร็จในเดือนกุมภาพันธ์ 2541

คณะกรรมการประสานงานการติดตามการแก้ไขปัญหามัชชาคนจน ในการประชุม ครั้งที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2541 มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....โดยให้นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ และให้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการในวันที่ 30 เมษายน 2539 และผลประชาพิจารณ์ เมื่อ 15, 22, 30 พฤษภาคม 2540 มาพิจารณาแก้ไขร่างฯ ต่อไป

สำนักงานกฤษฎีกามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ตามคำสั่งสำนักงานกฤษฎีกา ที่ 74/2541 และให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน ซึ่งคณะกรรมการมีความเห็นให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541) มาใช้เป็นหลักในการพิจารณา โดยการพิจารณาได้วางแนวทางว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มีประเด็นที่เป็นไปหรือครบถ้วน ตามที่ได้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบให้ปรับปรุง หลายมาตรา และเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อดำเนินการต่อไป

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งเรื่องให้กรมป่าไม้พิจารณา ซึ่งกรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งในปัจจุบันเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป หลักการบางอย่างของร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ประกอบกับเห็นว่าเจตนาของการร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้เพื่อใช้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้ระยะสั้นเท่านั้น มิได้แก้ไขปัญหาละยะยาว ซึ่งการแก้ไขปัญหาละยะยาวในขณะนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 วางแนวทางเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาละยะยาวแล้ว ควรจะได้นำมาประกอบการพิจารณาดังนั้น กรมป่าไม้จึงนำเสนอประธานคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์) เพื่อพิจารณาปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กรมป่าไม้ได้จัดประชุมสัมมนา เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2542 เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการกรมป่าไม้ ในระดับผู้บริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นักวิชาการ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนและสื่อมวลชน จากผลการสัมมนา กรมป่าไม้ได้นำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ฉบับที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 ผ่านการพิจารณาพิจารณาและคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ฉบับที่พิจารณาปรับปรุงตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 74/2541 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2541 และฉบับที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย (เสนอโดย นายสุรสิทธิ์ นิตวุฒิวัชรวิทย์ และ นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ) เป็นฐานในการพิจารณาปรับปรุงและได้นำเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และได้ส่งต่อไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมิถุนายน 2542

คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2542 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ทั้งป่าบกและป่าชายเลน โดยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้และปลูกสร้างป่าชุมชน ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาพิจารณา ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการประสานงานการติดตามการแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจน รวมทั้งได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขโดยกรมป่าไม้เพื่อให้เป็นไปตามผลการประชุมสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายแล้ว

ในปัจจุบันร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาฯ

3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

3.1.2.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

เป็นกฎหมายที่ออกใช้เพื่อรวมบทกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินที่บังคับใช้ในขณะนั้นให้เป็นระบบ โดยยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับต่าง ๆ กฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินโดยห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดเพื่อค้ากำไร กฎหมายว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว เป็นต้น

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน การรังวัดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท และการค้าที่ดินไว้ด้วยกัน เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่สามารถให้กรรมสิทธิในที่ดินแก่ประชาชน

ในที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ผู้ที่ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 9)

กฎหมายกำหนดให้มี "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและอธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการ และเลขาธิการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ
- (2) วางแผนการถือครองที่ดิน
- (3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- (4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- (5) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
- (6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น
- (7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น
- (10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนมี 2 แบบ คือ การจัดที่ดิน

ผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับใบจองซึ่งต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินนับแต่วันที่ได้รับใบจอง และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นก็มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ สิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ ถ้าออกใบจองในหรือหลังวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าออกใบจองก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้าน สาธารณูปโภคและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจทำได้โดยการเดินสำรวจทั้งตำบลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจังหวัดที่จะทำการสำรวจจริงวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ซึ่งต้องไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือเป็นกรณีการขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย สิทธิที่ได้รับบางกรณีจะมีการกำหนดเงื่อนไขการห้ามโอนสิทธิเป็นระยะเวลา 5-10 ปี หรือจำกัดเนื้อที่ที่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกินจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

กฎหมายยังกำหนดสิทธิในที่ดินของวัดวาอาราม วัดบวชหลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมัสยิดอิสลาม ที่จะได้ที่ดินมาต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และให้ได้มาไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบกิจการในทางพาณิชย์ กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือได้นำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสี่ล้านบาท โดยให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกินหนึ่งไร่ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

3.1.2.2 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยการออกพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินจัดตั้งเป็นนิคม

การจัดที่ดินมีสองรูปแบบ คือ การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง ดำเนินการโดยกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสหกรณ์

ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยการจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้ใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน

การจัดที่ดินทั้งสองแบบนี้มีที่เหมือนกัน คือ จะมีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเข้าเป็นสมาชิกนิคม แต่ละครอบครัวจะได้รับการจัดที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ มีการเรียกเก็บเงินค่าช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงทุนไปในการจัดนิคม สมาชิกนิคมจะได้รับสิทธิในที่ดินต่อเมื่อทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันมาเป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี และชำระเงินค่าช่วยทุนตลอดจนหนี้สินเรียบร้อยแล้วก็จะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ ซึ่งหนังสือดังกล่าวสามารถนำไปยื่นขอออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ออกให้จะถูกห้ามโอนไปยังผู้อื่นเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับ นอกจากการตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่

กฎหมายให้อำนาจอธิบดีปฏิบัติการภายในเขตนิคมเกี่ยวกับไม้หวงห้าม แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นเพื่อหาประโยชน์เป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นสำหรับบำรุงส่งเสริมกิจกรรมและการจัดทำสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของนิคม โดยให้ทำไปตามกฎหมายนั้น ๆ

มีการห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินภายในเขตของนิคม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

เมื่อการจัดนิคมแห่งใดได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายแล้ว ให้สภาพของนิคมที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาเป็นอันสิ้นสุด ในการนี้ให้รัฐมนตรีประกาศวันสิ้นสุดสภาพของนิคมในราชกิจจานุเบกษา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน

3.1.2.3 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิตโดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางแผนจัดรูปที่ดินเสียใหม่การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นาการปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต การเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดรวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการวางโครงการจัดรูปที่ดิน กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้ความเห็นชอบในแผนผังการแปลงที่ดินระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนการวางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การเงิน และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับในบริเวณใดในเขตจังหวัดใด กฎหมายให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด หรือถ้ากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานครก็ให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ สำรวจบริเวณที่ดินและสอบถามความสมัครใจรวมทั้งจัดทำบันทึกแสดงความยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินในบริเวณที่จะทำการจัดรูป ทำการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน วางแผนผังการแปลงที่ดิน ระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนในพื้นที่โครงการ และดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินที่สำคัญคือ

1. ในกรณีที่พื้นที่นั้นยังไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกา แต่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรให้มีโครงการจัดรูปที่ดินในบริเวณใด หรือกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดได้จัดให้มีการสำรวจบริเวณที่ดินและเห็นสมควรจะกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ก็ให้ดำเนินนั้นได้โครงการจัดรูปที่ดินโดยทั้ง 2 กรณี ต้องให้เจ้าของที่ดินเกินกว่ากึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินในบริเวณนั้นสมัครใจด้วย
2. ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดเขตท้องที่โครงการจัดรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาพร้อมแผนที่แนบท้าย
3. จัดสร้างระบบการชลประทานและการระบายน้ำ ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นที่จำเป็น
4. จัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อตกลงเกี่ยวกับการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ โดยต้องจัดให้เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับที่ดินแปลงเดิมหรือแปลงใหม่ที่มีมูลค่าใกล้เคียงกับมูลค่าสุทธิของที่ดินเดิมเท่าที่จะทำได้ และหากเจ้าของที่ดินผู้ใดได้รับที่ดินและทรัพย์สินอื่น

ในที่ดินมีมูลค่าสูงหรือต่ำกว่ามูลค่าของสิทธิในที่ดินเดิม ก็ให้เจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิได้รับหรือจ่ายมูลค่าในส่วนที่แตกต่างนั้น

5. ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นตามสิทธิที่เจ้าของที่ดินแต่ละรายได้รับภายหลังการจัดรูปที่ดินแล้ว เมื่อได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขึ้นใหม่แล้วก็ให้ถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเดิมเป็นอันยกเลิกไป
6. ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินโอนสิทธิในที่ดินของตนไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือเป็นการโอนไปยังสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นสมาชิก หรือการโอนไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดิน หรือเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และภายใน 5 ปีนี้ ที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีด้วย
7. ห้ามมิให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินดังกล่าวในทางอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด
8. เจ้าของที่ดินมีหน้าที่ชำระค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดรูปที่ดินโดยผ่อนจ่ายตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนด

มีข้อที่น่าสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินต้องริเริ่มจากภาครัฐเองทั้งสิ้น ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้เกษตรกรเสนอให้รัฐจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินได้ จึงเป็นกฎหมายที่มีได้สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากนัก ส่วนโครงการจัดรูปที่ดินในกรณีที่ยังไม่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาในพื้นที่ใดก็ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง โดยไม่ต้องดูจำนวนพื้นที่ของเจ้าของที่ดินที่ยินยอมแต่อย่างใด ซึ่งอาจมีปัญหาดูว่าเจ้าของที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้นอาจถือครองที่ดินเพียงเล็กน้อยในพื้นที่โครงการก็ได้

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2534 ให้เพิ่มเรื่อง กองทุนจัดรูปที่ดินใน มาตรา 50 ทวิ และ มาตรา 50 ตรี เพื่อให้มีเงินใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการจัดรูปที่ดินและให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรเจ้าของที่ดิน

3.1.2.4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดิน

เกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเช่าทำประโยชน์โดยรัฐ ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เหตุที่มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่า ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาของเกษตรกรมีความรุนแรงหลายด้าน จนส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน

การจะปฏิรูปที่ดินในท้องที่ใดจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย การพิจารณาว่าท้องที่ใดสมควรประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้กำหนดท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก มีผลผลิตต่อไร่ต่ำ เป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนหลัง

กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการนำเอาที่ดินของรัฐประเภทที่สาธารณะ ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ป่าสงวนเสื่อมสภาพ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและยังกำหนดยกเว้นให้การนำเอาที่ดินมานั้นไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นเสียก่อน เพราะการปฏิรูปที่ดินต้องการความรวดเร็วที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินจึงตัดขั้นตอนที่จะทำให้ล่าช้าออกไปอย่างไรก็ดี ส.ป.ก.จะมีอำนาจนำเอาที่ดินมากี่ต่อเมื่อได้ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว

ที่ดินที่ ส.ป.ก.ได้มาดังกล่าวจะนำไปจัดให้แก่เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ เช่า หรือเช่าซื้อตามขนาดการถือครองที่ดินที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

- (1) ไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม
- (2) ไม่เกิน 100 ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด
- (3) จำนวนตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร
- (4) ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ และเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าเช่าชดเชยในส่วนที่เพิ่มขึ้น

สิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน จะมีเอกสารสิทธิ์เป็นเครื่องยืนยันว่ามีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

- (1) หนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. 4-28) เป็นเอกสารหลักฐานการได้รับที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
- (2) หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เป็นเอกสารสิทธิ์เพื่อเป็นหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
- (3) โฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ในกรณีที่เช่าซื้อที่ดินและชำระค่าเช่าซื้อครบแล้ว

สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมได้แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่โอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

3.1.2.5 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการสำรวจ จำแนก และทำสำมะโนที่ดิน เพื่อทราบความอุดมสมบูรณ์ตามธรรมชาติและความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเดิมอำนาจหน้าที่เหล่านี้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินโดยได้รับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศเขตสำรวจที่ดิน การกำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดินหรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้แนะนำ ส่งเสริมให้แก่เกษตรกร และหน้าที่อื่นอีกหลายประการ

ในการสำรวจที่ดิน คณะกรรมการจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตสำรวจที่ดินโดยมีแผนที่แสดงเขตสำรวจที่ดินแนบท้าย เมื่อเป็นเขตสำรวจที่ดินแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถเข้าไปสำรวจที่ดินที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบก่อน

เอกชนรายใดอาจขอให้กรมพัฒนาที่ดินวิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือปรับปรุงดินหรือที่ดินเฉพาะรายได้โดยเสียค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ถ้าเกษตรกรจะขอให้กรมพัฒนาที่ดินตรวจสอบตัวอย่างดินหรือที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของตน หากนำตัวอย่างดินมอบให้กรมพัฒนาที่ดินก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

การทำความเสียหาย ทำลาย ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือถอดถอนเครื่องหมายสำรวจโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือชั่วคราวการปฏิบัติงาน มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

3.1.2.6 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ประเทศไทยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 คือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 เพื่อจัดการเกี่ยวกับการผังเมือง ต่อมาได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2525 และ พ.ศ. 2535

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การจัดทำผังเมืองอาจจัดทำได้ 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการผังเมืองขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม

ปัญหาที่สำคัญตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการพัฒนาที่ดินส่วนมากจะเป็นไปตามแนวทางที่นักพัฒนาที่ดินหรือโครงการต่าง ๆ ของรัฐชี้นำ จึงเห็นได้เสมอว่าที่ดินส่วนใหญ่จะพัฒนาไปตามเส้นทางที่ถนนสายหลักตัดผ่าน หรือในสถานที่ซึ่งโครงการขนาดใหญ่ของรัฐดำเนินการซึ่งส่งผลให้การใช้ที่ดินมิได้เหมาะสมตามศักยภาพของที่ดินนั้น และการขยายตัวของพื้นที่เมืองมิได้เป็นไปอย่างมีระบบซึ่งส่งผลต่อปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคอีกด้วย

นอกจากนั้น ในขั้นตอนของการจัดทำผังเมืองรวมยังได้มีข้อกำหนดในมาตรา 27 ที่ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดในผังเมืองรวม เว้นแต่ในบางกรณี ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้เกิดการจำกัดสิทธิในทางทรัพย์สินซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง สำหรับการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นเนื่องจากกฎหมายระบุว่าให้ทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะทำได้ยาก ซึ่งส่งผลให้กฎหมายฉบับนี้ไม่อาจบรรลุผลตามแนวทางที่ควรจะเป็นได้

3.1.2.7 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

ประกาศใช้เนื่องจากปัจจุบันมีการขุดดินเพื่อนำดินไปถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการอื่นอย่างกว้างขวาง แต่การขุดดินหรือถมดินดังกล่าวยังไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการจึงอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนได้ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดินเพื่อให้การขุดดินหรือถมดินในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาและบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และในท้องที่อื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน" ประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมศิลปากร ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนสภาวิศวกร และผู้แทนสภาสถาปนิกแห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการและให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(1) บริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน

- (2) ความสัมพันธ์ของความลาดเอียงของบ่อดินหรือเนินดินตามชนิดของดิน ความลึกและขนาดของบ่อดินที่จะขุดดิน ความสูงและพื้นที่ของเนินดินที่จะถมดิน และระยะห่างจากขอบบ่อดินหรือเนินดินถึงเขตที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของบุคคลอื่น
- (3) วิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง
- (4) วิธีการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่คนงานและบุคคลภายนอก
- (5) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นในการขุดดินหรือถมดิน

ผู้ที่ประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตรหรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตรหรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด ยกเว้นการขุดบ่อน้ำใช้ที่มีพื้นที่ปากบ่อไม่เกินสี่ตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด และเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ซึ่งจะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการขุดดินนั้น

ถ้าขุดดินพบโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์ หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยา ผู้ขุดดินจะต้องหยุดการขุดดินในบริเวณนั้นไว้ก่อนแล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้กรมศิลปากรหรือกรมทรัพยากรธรณีแล้วแต่กรณี ทราบโดยด่วน

ผู้ที่ประสงค์จะทำการถมดินโดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ข้างเคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดซึ่งต้องไม่เกินสองพันตารางเมตร ต้องจัดให้มีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงหรือบุคคลอื่น

การถมดินที่มีพื้นที่เกินสองพันตารางเมตรหรือมีพื้นที่เกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนด จะต้องแจ้งการถมดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดและเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ซึ่งจะเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่มีการถมดินนั้น

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการขุดดินหรือถมดินมีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดินหรือถมดินนั้นให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือถมดินหรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

บทกำหนดโทษของการขุดดินและถมดินสูงสุด คือ การขุดดินหรือถมดินในบริเวณห้ามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกนั้นเป็นการ

ชุดดินหรือถมดิน โดยไม่ได้รับใบรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือการกระทำความผิดอื่นที่มีโทษลดลงมาตามลำดับ

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและการประมง

3.1.3.1 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505

เป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติคันนาและคูน้ำ พุทธศักราช 2484 เนื่องจากกฎหมายเก่าไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ เพราะการเกษตรกรรมบางท้องที่ไม่ได้ทำนาอย่างเดียว แต่มีทั้งการทำไร่และการทำนาในทุ่งเดียวกันในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติคันและคูน้ำขึ้นแทน

การใช้บังคับกฎหมายในท้องที่ใดต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีแผนที่ประกอบและเมื่อใช้บังคับแล้วเจ้าของที่ดินจะต้องจัดทำคันรอบที่ดินมีลักษณะมั่นคงและสามารถกักน้ำไว้เหนือระดับพื้นดินได้ไม่ต่ำกว่าสี่สิบเซนติเมตรและไม่สูงกว่าสามสิบเซนติเมตรให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองปี

ถ้าอธิบดีกรมชลประทานเห็นว่าหลังจาก 1 ปีผ่านไปแล้ว เจ้าของที่ดินจะจัดทำคันไม่แล้วเสร็จก็อาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยเจ้าของที่ดินชดใช้ค่าใช้จ่ายก็ได้ ผังและลักษณะคูน้ำเป็นไปตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยทั่วถึงกัน อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในคูน้ำโดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกหรือร่วมกันออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน

เจ้าของและผู้ครอบครองที่ดิน มีหน้าที่ในการบำรุงรักษา คัน คูน้ำ และประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในที่ดินของตน ให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี ให้มีการขุดลอกคูน้ำปีละครั้ง

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการแต่งตั้งนายตรวจ ซึ่งเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินในบริเวณนั้นตรวจคันและคูน้ำในที่ดินไม่เกินหนึ่งพันไร่ นายตรวจมีฐานะเป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายเป็นหนังสือ และอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

3.1.3.2 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการชลประทานที่จัดทำขึ้นโดยเอกชน ซึ่งอาจจัดทำแหล่งน้ำขึ้นเพื่อใช้ของตนเอง หรือร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อใช้ร่วมกัน หรือจัดทำขึ้นเพื่อขายบริการให้แก่บุคคลอื่น นับว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งงานการชลประทานไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแบบหนึ่ง (Privatization) กฎหมายได้แบ่งประเภทของกิจการชลประทานราษฎร์ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การชลประทานส่วนบุคคล หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้นๆ โดยเฉพาะ (มาตรา 4) โดยจะต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน เว้นแต่การชลประทานส่วนบุคคลนั้นทำขึ้นในเนื้อที่ไม่เกิน 200 ไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราวโดยมิได้กีดขวางทางน้ำสาธารณะ หรือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย (มาตรา 7 และมาตรา 8)

นอกจากนี้รัฐยังมีอำนาจสั่งให้การชลประทานส่วนบุคคลที่มีน้ำเกินความจำเป็นเฉลี่ยน้ำแก่ที่ดินข้างเคียง โดยเจ้าของที่ดินข้างเคียงต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมการชลประทานส่วนบุคคลนั้นตามสมควร และถ้าหากรัฐเห็นว่าควรจะมีการขยายการชลประทานส่วนบุคคลนั้นเพื่อประโยชน์แก่ราษฎรหมู่มากก็มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนการชลประทานส่วนบุคคลที่ทำมาไม่น้อยกว่าสิบปีแล้วเป็นการชลประทานส่วนราษฎรได้โดยให้ราษฎรที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทานดังกล่าวร่วมกันจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่เจ้าของชลประทานส่วนบุคคลเดิม (มาตรา 9)

2. การชลประทานส่วนราษฎร หมายความว่า การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ โดยจะต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน การที่จะจัดให้มีการชลประทานส่วนราษฎรหรือไม่นั้นให้เป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น (มาตรา 12) รัฐจะเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าการชลประทานตามความเห็นส่วนใหญ่ของราษฎรตลอดจนมีอำนาจในการเกณฑ์แรงงานของราษฎรในการซ่อมแซมแก้ไขการชลประทานส่วนราษฎรได้ (มาตรา 13 และมาตรา 14) และอาจจะประกาศห้ามการกระทำใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการชลประทานในแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ทางน้ำ หรือแหล่งน้ำใด ๆ ซึ่งจำเป็นแก่การชลประทาน (มาตรา 11)

3. การชลประทานส่วนการค้า หมายความว่า การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น โดยจะต้องขอสัมปทานจากรัฐ ซึ่งรัฐสามารถเข้าควบคุมการชลประทานได้ตามเงื่อนไขในสัมปทาน

การชลประทานทั้งสามประเภทจะถูกควบคุมโดยกฎหมายให้อำนาจรัฐในการสั่งปิดหรืองดใช้ส่วนใดส่วนหนึ่งของการชลประทานไว้ชั่วคราวได้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การแบ่งปันน้ำในยามขาดแคลน หรือเพื่อความปลอดภัยหรือความผาสุกของสาธารณชน (มาตรา 5) สำหรับการชลประทานส่วนบุคคลหรือการชลประทานส่วนราษฎรนั้นรัฐมีอำนาจห้ามผู้ใช้น้ำใช้น้ำเกินความจำเป็นหรือเอาน้ำไปทิ้งโดยเปล่าประโยชน์

3.1.3.3 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การบำรุงรักษาระบบชลประทานตลอดจนการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ซึ่งในกฎหมายได้บัญญัติความหมายของการชลประทาน เขตชลประทานไว้ ดังนี้

"การชลประทาน" หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขโรคหรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ กับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

"เขตชลประทาน" หมายความว่า เขตที่ดินที่ทำการเพาะปลูกซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการชลประทาน

ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็นหลายประเภท เฉพาะเพื่อการชลประทาน การคมนาคม โดยมีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน และทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน สำหรับทางน้ำใดจะเป็นทางน้ำชลประทานหรือไม่ และเป็นประเภทใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รัฐมีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานไม่ว่าจะนำน้ำไปใช้ในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การประปา หรือกิจการอื่นใด และไม่ว่าผู้ใช้น้ำนั้นจะอยู่นอกหรือในเขตชลประทาน โดยกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าชลประทานและบริเวณที่จะเรียกเก็บ ค่าชลประทานจากการเกษตรกรรมให้เรียกเก็บได้ไม่เกินร้อยละห้าบาทต่อปี (มาตรา 8) เท่าที่ผ่านมายังไม่มีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการเก็บค่าชลประทานจากเกษตรกรรม แต่มีการออกกฎกระทรวงเรียกเก็บในกิจการโรงงาน การประปา หรือกิจการอื่นหลายท้องที่แล้ว รายได้จากการเก็บค่าใช้น้ำดังกล่าวนี้กฎหมายให้นำเข้าบัญชีเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

นอกจากนั้นยังให้อำนาจแก่รัฐหลายประการในการที่จะให้การใช้น้ำจากการชลประทานเป็นประโยชน์มากขึ้น เช่น อนุญาตให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ห่างทางน้ำมีสิทธิทำทางน้ำผ่านที่ดินของผู้อื่นได้แต่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ทางน้ำนั้นผ่าน (มาตรา 9) สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเปิดสิ่งปิดกั้นเพื่อให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียงหรือปลายทางได้ (มาตรา 20) สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแปลงที่เจ้าพนักงานสูบน้ำเข้าไปทำการกักน้ำเพื่อไม่ให้เสียเปล่าจนเป็นเหตุให้ที่ดินข้างเคียงไม่ได้รับน้ำตามควร (มาตรา 21) ห้ามมิให้ชุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางชลประทานหรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย (มาตรา 26) ห้าม

ชุดลอก ปิดกั้นทางน้ำชลประทานวันแต่จะได้รับอนุญาต (มาตรา 34) ห้ามผู้ใดชักหรือใช้น้ำในทางน้ำชลประทานในเมื่อเห็นว่าจะเป็นเหตุให้เกิดการเสียหายแก่ผู้อื่น (มาตรา 35) โดยกฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย

ด้านการป้องกันมลภาวะเกษตรกรรมก็ต้องใช้น้ำด้วยความระมัดระวังตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช เถ้าถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทานจนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย (มาตรา 28)

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มีการแก้ไขหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่การดำเนินงานก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการควบคุมตลอดจนอัตราโทษ เพิ่มอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ครอบคลุมการใช้น้ำกว้างขวางขึ้น นอกจากการใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมแล้วมีการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานเพื่อกิจการโรงงาน การประปา การอุตสาหกรรม และกิจการอื่น รวมทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับการชลประทาน ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 บางอย่างไม่เหมาะสมและซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

3.1.3.4 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

เป็นกฎหมายที่ออกใช้ เพื่อควบคุมดูแลการทำประมงหรือการจับสัตว์น้ำไม่ให้สูญพันธุ์ มุ่งคุ้มครองแหล่งที่อยู่อาศัยและชนิดพันธุ์ของสัตว์น้ำ ตลอดจนทรัพยากรทางน้ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำด้วย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการประมง คือ การกำหนดและจัดตั้งเขตที่จับสัตว์น้ำและมีมาตรการควบคุมการทำประมงหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ปลูกสร้าง เเทกหรือทำให้อัตมามีพิษลงไปในที่จับสัตว์น้ำ และกำหนดมาตรการควบคุมอื่น ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว กำหนดให้การประมง การค้า การผลิต และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำในเขตควบคุมจะต้องได้รับอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตทำประมง ป้องกันและควบคุมการครอบครองสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง สนับสนุนการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในน้ำ เช่น

การกำหนดประเภทของ “ที่จับสัตว์น้ำ” ไว้ 4 ประเภทคือ

1. ที่รักษาพืชพันธุ์ คือ ที่ซึ่งเหมาะแก่การรักษาพืชพันธุ์สัตว์น้ำ
2. ที่ว่าประมูล คือ ที่ซึ่งให้บุคคลประมูลผูกขาดทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

3. ที่อนุญาต คือ ที่ซึ่งอนุญาตให้บุคคลทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหรือทำบ่อสัตว์น้ำ
4. ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้

โดยได้วางหลักเกณฑ์ในการทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำเหล่านี้ไว้ด้วย

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนและการขออนุญาตทำการประมง โดยผู้ที่ประกอบอาชีพประมง ค้าสินค้าสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ ต้องมาขึ้นทะเบียนและขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกไปอนุญาต ประทานบัตร (แล้วแต่กรณี) ก่อน และผู้ที่ครอบครองเครื่องมือทำการประมงก็ต้องมาจดทะเบียนการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกไปอนุญาต

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอน การออกไปแทน การเพิกถอนใบอนุญาต ประทานบัตรและอนุญาตบัตร ตลอดจนการสลักหลังอนุญาตบัตร

การกำหนดขนาด ชนิด ส่วนประกอบ และวิธีใช้เครื่องมือทำการประมง กำหนดระยะห่างของการตั้งเครื่องมือทำการประมงที่ใช้วิธีลงหลักปัก ผูก ขึง รั้ง ถ่วง กำหนดเครื่องมือที่ใช้ และวิธีทำการประมงในฤดูที่ปลาไม่ไข่ วางไข่ และเลี้ยงลูก กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง ห้ามทำการประมงสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเด็ดขาด

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บ การยกเว้น การงด การคืนอากรของประทานบัตร ใบอนุญาต และอนุญาตบัตร

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บสถิติประมงในท้องที่ต่าง ๆ

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมบุคคลมิให้เข้าไปในที่จับสัตว์น้ำแห่งใดแห่งหนึ่ง ควบคุมการครอบครองสัตว์น้ำทั้งในเรื่องจำนวน ขนาด ตลอดจนอันตรายจากสัตว์น้ำนั้นที่อาจเกิดแก่ร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลหรือสาธารณชน ควบคุมการนำสัตว์น้ำบางชนิดเข้ามาในราชอาณาจักร ควบคุมการปล่อยสัตว์น้ำบางชนิดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ

การกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจ จับกุมการทำการประมง เครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำที่ใช้ในการกระทำความผิด อำนาจในการรื้อถอนหรือยึดเครื่องมือทำการประมงที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ

กฎหมายมีการแก้ไขหลายครั้ง กำหนดวิธีการทำประมงซึ่งจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชนิดพันธุ์ (Species) และระบบนิเวศ (Ecosystem) การห้ามนำสัตว์น้ำต่างประเทศบางชนิดที่เป็นอันตรายร้ายแรงเข้ามาในประเทศ การห้ามส่งออกสัตว์น้ำบางชนิด การควบคุมอุปกรณ์เครื่องมือ

จับสัตว์น้ำ และกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้มีอาชีพในการประมง การค้าสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ และอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ

รัฐมนตรีกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราอากร และค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.3.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิการประมงแก่คนไทยและหวงห้ามโดยไม่ออกใบอนุญาตสำหรับการประมงแก่คนต่างด้าว หรือห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัดที่ไม่ใช่สัญชาติไทย นอกจากนั้นยังห้ามเรือที่มีสัญชาติต่างประเทศหรือเรือไทยที่มีคนต่างด้าวเป็นคนประจำเรือทำการประมงในเขตการประมงไทย ยกเว้นมีข้อตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น

การออกใบอนุญาตสำหรับการประมงจะให้เฉพาะบุคคลหรือกิจการที่มีสัญชาติไทย หากต่อมาบุคคลหรือกิจการนั้นตกเป็นเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับใบอนุญาตเพราะไม่มีสัญชาติไทยแล้ว ต้องคืนใบอนุญาต หลักเกณฑ์ในการใช้เรือ คนประจำเรือ ที่ทำการประมงในเขตการประมงไทย

กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจ ค้นเรือ จับและยึดเครื่องเรือที่ได้กระทำผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ และการฟ้องคดี รวมถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารซึ่งรัฐมนตรีได้ตั้งขึ้นให้มีอำนาจและหน้าที่ฟ้องด้วย

3.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ

3.1.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แนวนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 77 และมาตรา 78 รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ในปี 2521 มาตรา 65 รัฐธรรมนูญ ปี 2534 มาตรา 74 ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ใช้บังคับก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและประสานงานในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ จนถึงปัจจุบันนี้ได้แก้ไขปรับปรุงมาเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมีการออกพระราชกฤษฎีกาแบ่งหน่วยงานในกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่ง

แวดล้อมใหม่เป็น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ กรมควบคุมมลพิษ

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากต้องการส่งเสริมให้ประชาชน และองค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษ ด้วยการจัดให้มี ระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริม ด้านกองทุนและให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37

(5) เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(6) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา 53(1)

(8) พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55

(9) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(10) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(11) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือ และประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

(12) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

(13) เสนอรายงาน เกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(14) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้แก่

(1) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไปนี้ ตามมาตรา 32

- มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่
- มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ
- มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

- มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศทั่วไป
- มาตรฐานคุณภาพระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป
- มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

(2) การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13(1)

(3) เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่เป็นต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์

(4) การกำหนดมาตรการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดประเภท และขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

ในการควบคุมมลพิษ กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกัน หรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (2) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไข เพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

- (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากร และการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (4) เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (5) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามมาตรา 55
- (6) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 68 และมาตรา 69
- (7) ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง กำหนดชนิด และประเภทของเสียอันตรายตามมาตรา 79
- (8) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ
- (9) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสภาพการณ์มลพิษ เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปีละหนึ่งครั้ง
- (10) พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ
- (12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมาย

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3.1.4.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2584 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลภาวะเป็นปฏี พุทธศักราช 2480 ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการสาธารณสุขเป็นการกำกับดูแลและติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายให้เหมาะสมและสอดคล้อง

คล้องกับสภาพของสังคม และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามกฎหมาย หรือการกำหนดมาตรฐานสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของ ประชาชนและวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อ สถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน กฎกระทรวงดังกล่าวจะกำหนดให้ ใช้บังคับการทั่วไปทุกท้องถิ่น หรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสาธารณสุข” มี อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการเกี่ยวกับการ สาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรี มอบหมาย
- (2) ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อ บังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข
- (3) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่น ในการ ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น
- (4) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) ควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

กฎหมายกำหนดให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็น ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล¹ สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในรูปของ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบังคับตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือข้อบังคับเมืองพัทยา เกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ การ

¹ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมในท้องถิ่น สุขลักษณะของตลาด สุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร สุขลักษณะของการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุง รักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดประเภทของกิจการบางกิจการหรือทุกกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น หรือกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

ผู้ดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า จะต้องจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตก็ได้

เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

(3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

(5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใดๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใดๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ

3.2.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นระดับตำบล กำหนดให้ในตำบลหนึ่งมีสภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาและพ้นจากสภาพสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ออกประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป ซึ่งจะทำให้สภาตำบลมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งหมดสิ้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลก็ให้อโอนไปเป็นของ อบต.

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 2 จึงไม่กล่าวซ้ำอีก

3.2.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

บัญญัติขึ้นเนื่องจากการดำเนินงานทางปกครองที่เป็นอยู่ยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาตการอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหมายความรวมถึงการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งบุคคลผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองได้ก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้หน้าที่ในเรื่องนั้น หรือในคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 12

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง" ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังต่อไปนี้

- (1) สอดส่องดูแล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด
- (3) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้
- (4) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (6) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่ง ได้แก่ คู่กรณี คู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี ญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 13

คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง ได้แก่บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตาม มาตรา 22 ได้จะต้องเป็น

- (1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ
- (2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา 21 โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี
- (4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทั้งคู่อาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรณันั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว

ในกรณีที่มีการยื่นคำขอ โดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความปรัยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้คำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันโดยไม่มี การกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคก่อนหน้านี้ ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้นำมาตรา 24 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตัวแทนร่วมตามวรรคต้นหรือวรรคถัดมาต้องบุคคลธรรมดา

คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อไรก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใดๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง

ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อไรก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย

คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ตามมาตรา 34 ผู้รับคำสั่งอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ นอกจากนั้นยังอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่คำสั่งดังกล่าวต้องไม่ขัดกับมาตรา 37 วรรคสอง กล่าวคือ

1. เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
2. เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
3. เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32
4. เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว นอกจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีและมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน

คำสั่งทางปกครองอาจบังคับโดยการกำหนดให้ชำระเงิน หากไม่ทำตามก็อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจกำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ หากไม่ทำตามเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ หรือให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

3.2.3 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บัญญัติขึ้นเนื่องจากที่ผ่านมาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติงานในหน้าที่เพื่อประโยชน์ของราชการ แต่อาจเกิดความเสียหายแก่เอกชนเนื่องจากความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องรับผิดชอบละเมิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัว นอกจากนั้น ได้มีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น โดยมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความไม่เป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน เป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงาน จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน

ในบางกรณี พนักงานเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความสามารถในการทำงาน เช่น ประชาชนมาขอคำปรึกษาหรือขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขาดความรู้ความสามารถหรือยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน ทำให้การออกคำสั่งทางปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนคนทั่วไปได้

ดังนั้น กฎหมายจึงได้มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

ในกฎหมายมีหลักว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม² แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนั้นยังได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว

3.2.4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพราะในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

ให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

² เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ถ้าได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่ได้รับคำขอ

(3) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้

(4) พิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 13

(5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(7) ดำเนินการเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านตามมาตรา 17 และคำสั่งไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลตามมาตรา 25

การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้แต่งตั้งตามสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมาย

ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

(2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

- (1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว
- (2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7
- (4)
 - (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ
 - (4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน
 - (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง
 - (6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาว่าจ้างกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ
 - (7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย
 - (8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดตอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

- (1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
- (2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยหรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ทำให้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมิได้เว้นแต่เป็นการเปิดเผย ดังต่อไปนี้

(1) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของตนเพื่อการนำไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(2) เป็นการใช้ข้อมูลตามปกติภายในวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น

(3) ต่อหน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านการวางแผนหรือการสถิติหรือสำมะโนต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ไม่ให้เปิดเผยต่อไปยังผู้อื่น

(4) เป็นการให้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยโดยไม่ระบุชื่อหรือส่วนที่ทำให้รู้ว่าเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลใด

(5) ต่อหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง เพื่อการตรวจดูคุณค่าในการเก็บรักษา

(6) ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การสืบสวน การสอบสวน หรือการฟ้องคดี ไม่ว่าเป็นคดีประเภทใดก็ตาม

(7) เป็นการให้ซึ่งจำเป็นเพื่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคล

(8) ต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว

(9) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และอาจมีคำขอเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นเพื่อตรวจสอบหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารนั้น ถ้าเห็นว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนส่วนใดไม่ถูกต้องตามที่จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า

กำหนดเวลาต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามวรรคหนึ่งให้แยกตามประเภท ดังนี้

- (1) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 14 เมื่อครบเจ็ดสิบห้าปี
- (2) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 เมื่อครบยี่สิบปี

กำหนดเวลาตามวรรคสอง อาจขยายออกไปได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอย โดยต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่จะตกลงกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

(2) หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นยังไม่ควรเปิดเผยโดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะราย คำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละห้าปีไม่ได้

3.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

บัญญัติขึ้นเพื่อให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ที่ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
 - (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง
 - (3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
 - (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ
- คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้
- (1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
 - (2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
 - (3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
 - (4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เรงัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

(3) ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

- (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(25) การผังเมือง

(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(28) การควบคุมอาคาร

(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการจัดสรรที่ดินสาธารณะและอากร กฎหมายกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24 (4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) อាកกรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(11) อากกรรงนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากกรรงนกอีแอ่น

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้วดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตาม

สัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าใน

เขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(7) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(3) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป และให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้

บทที่ 4

ผลการรวบรวมปัญหาจากงานวิจัยด้านชุมชน

ปัญหาเกี่ยวกับชุมชนในบทนี้ เป็นผลจากการตรวจสอบและรวบรวมมาจากการวิจัยด้านชุมชน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และบางส่วนรวบรวมจากเอกสารอื่นที่มีประเด็นปัญหาที่อาจจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยยังได้ทำการสำรวจภาคสนามในประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบประเด็นปัญหาเพิ่มเติมในองค์การบริหารส่วนตำบลหลายพื้นที่

จากผลการรวบรวมปัญหา อาจจะแยกแยะตามกลุ่มที่ศึกษาออกได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและการบริหารจัดการ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1.1 ภาพรวมของปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- 1) ความแออัดคับคั่งและสิ่งแวดล้อมเมืองที่เสื่อมโทรมลงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (เล่ม 1 หน้า 6)
- 2) การขาดระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ (เล่ม 1 หน้า 7)
- 3) การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองไม่มีประสิทธิภาพ และสภาวะสิ่งแวดล้อมในชนบทและเมืองเสื่อมโทรมลงมาก แต่เริ่มมีการตื่นตัวด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (เล่ม 1/2 หน้า 8)
- 4) สภาพความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร เนื่องจากวิธีใช้และวิธีคิดที่ต่างกัน ตลอดจนเงื่อนไขของความขัดแย้งที่เกี่ยวกับ กฎหมายและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเป็นไปได้ของท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ (เล่ม 3 หน้า 3-4)
- 5) สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร และสิทธิในการจัดการทรัพยากร ซึ่งยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันอยู่มากระหว่างภาครัฐและประชาชน (เล่ม 18/1 หน้า 24/1 – 24/4)

- 6) นโยบายของรัฐยังมีความขัดแย้งกันเอง และการตัดสินใจเชิงนโยบายมักทำโดยขาดข้อมูลจากการศึกษาวิจัยที่รอบด้าน ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชน (เล่ม 18/1 หน้า 24/4 – 24/7 , 137 – 138 เล่ม 18/2 หน้า 311 - 313)
- 7) กฎหมายที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ จึงไม่ยืดหยุ่นตามวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น (เล่ม 18/1 หน้า 137)
- 8) การจัดการทรัพยากรยังเป็นแบบรวมศูนย์ โดยส่วนราชการแต่ละฝ่ายต่างพยายามรักษาอำนาจของตนโดยไม่สนใจระบบความรู้ของท้องถิ่นหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (เล่ม 18/1 หน้า 24/9 – 24/11)
- 9) การจัดการทรัพยากรของหน่วยงานรัฐ มักเป็นการมองทรัพยากรแต่ละประเภทแยกต่างหากจากกันโดยสิ้นเชิง และขาดการประสานงานที่ดีของแต่ละหน่วยงานส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน (เล่ม 18/1 หน้า 24/10)
- 10) ความขัดแย้งทางผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและระบบนิเวศน์ภายในชุมชน (เล่ม 18/2 หน้า 314 , 340 , 350)
- 11) ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร้ขอบเขตข้อจำกัดจนทำให้เกิดภาวะเสื่อมโทรมและหมดสิ้นจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีก (เล่ม 30 หน้า 170)
- 12) การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานหลักทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ทำให้เกิดสภาพคอขวดของการพัฒนา ด้านการผลิต การค้าและการลงทุน ทั้งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง (เล่ม 1 หน้า 8)
- 13) ปัญหาอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายการพัฒนาที่ผิดพลาดของรัฐบาล โครงการสี่ประสานและโครงการสร้างเขื่อน (เล่ม 34/3 หน้า 6)
- 14) รัฐให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมาก
- 15) ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมการเมืองมักเป็นที่สนใจ (เล่ม 34/13 หน้า 27)
- 16) ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีผลต่อวัตถุดิบในการผลิต (เล่ม 47 หน้า 83)
- 17) ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยเป็นของชุมชนถูกละเมิดสิทธิ เดิมชุมชนมีสิทธิเหนือทรัพยากรแต่ถูกแย่งชิงไปใช้ในวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทาน (เล่ม 55/2 หน้า 4)

- 18) เกิดความร่อยหรอของทรัพยากรเนื่องจากมีการนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตต่าง ๆ (เล่ม 58 หน้า 5)
- 19) ปัญหาและข้อจำกัดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้ (เล่ม 58 หน้า 8)
 - ลักษณะเฉพาะตัวของทรัพยากรที่มีมากและซับซ้อน ตลอดจนมีหน่วยงานที่รับผิดชอบจำนวนมาก
 - ปัจจัยด้านข้อมูลข่าวสาร
 - สถาบันที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปริมาณไม่เพียงพอ และข้อจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระบบพรรคพวกมากกว่าคนทำงาน
 - กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในด้านทรัพยากรค่อนข้างล้าสมัยและมีบทลงโทษที่ไม่เด็ดขาด ไม่รุนแรง
- 20) ความเข้าใจที่ขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร (เล่ม 58 หน้า 19), (เล่ม 63/3 หน้า 12)
- 21) ความขัดแย้งกันเองในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร (เล่ม 58 หน้า 21)
- 22) ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (เล่ม 58 หน้า 24)
- 23) ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากร (เล่ม 58 หน้า 26)
- 24) ระบบกฎหมายยังไม่มี ความชัดเจน และยังไม่เปิดกว้างอย่างเพียงพอเกี่ยวกับระบบจัดการเชิงซ้อน (เล่ม 58 หน้า 27 –28)
- 25) ปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนแออัด รวมถึงการไม่มีน้ำประปาใช้ ไม่มีทะเบียนบ้าน และไม่มีการจัดการกับขยะในชุมชน
- 26) ชนชั้นใหม่หันหลังให้กับคุณค่ารากฐานสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม
ทรัพยากรธรรมชาติเป็นเพียงวัตถุดิบป้อนโรงงานผลิตเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดจึงเกิดการล่มสลายของชุมชน (เล่ม 54 หน้า 3)
- 27) ปัญหาเรื่องโรคและแมลงศัตรูข้าว เป็นผลกระทบมาจากความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ (เล่ม 74 หน้า 3-43)
- 28) ปัญหาด้านกระบวนการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีกรอบแนวทางการพิจารณากว้าง ขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ (เล่ม 68 (3) หน้า 55)
- 29) กฎ ระเบียบ ค่อนข้างเข้มงวดและยึดเป็นแนวปฏิบัติที่ตายตัวทำให้ขาดความยืดหยุ่น (เล่ม 68 (3) หน้า 55)

- 30) องค์กรในการพิจารณาโครงการที่มีการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องและล่าช้า (เล่ม 68 (3) หน้า 55)
- 31) ขาดแผนปฏิบัติการในการสนับสนุนองค์กรเอกชน (เล่ม 68 (3) หน้า 56)
- 32) ขีดความสามารถและความชำนาญ รวมทั้งประสบการณ์ของผู้พิจารณาโครงการ (เล่ม 68 (3) หน้า 56)
- 33) ความล่าช้าในการพิจารณาโครงการ (เล่ม 68 (3) หน้า 56)
- 34) ปัญหาด้านการจัดทำโครงการขององค์กรเอกชน (เล่ม 68 (3) หน้า 56)
- 35) ปัญหาด้านเทคนิคและวิธีการทำโครงการ (เล่ม 68 (3) หน้า 57)
- 36) ข้อจำกัดด้านกฎหมายตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 7, 8 ระบุให้สิทธิเฉพาะองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เท่านั้นที่จะมีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะให้องค์กรเอกชนขนาดเล็ก ๆ แต่ทำงานต่อเนื่องเป็นเวลานานไม่อาจขอรับการสนับสนุนการดำเนินการได้ (เล่ม 68 (3) หน้า 57)
- 37) พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 8 ระบุกิจกรรมที่ทำได้ 5 ประการ ถึงแม้ว่าที่ผ่านมากองทุนสิ่งแวดล้อมจะให้ได้เพียง 2 กิจกรรมเท่านั้น แต่นอกจากนั้นไม่อาจจะใช้งบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้ (เล่ม 68 (3) หน้า 57)
- 38) การกำหนดเพดานวงเงินสนับสนุนไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อโครงการอาจจะไม่เหมาะสม (เล่ม 68 (3) หน้า 58)
- 39) ปัญหาของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีความไม่หยุดนิ่ง จึงต้องมีการพิจารณาแก้ไขอย่างรวดเร็ว (เล่ม 68 (3) หน้า 58)
- 40) ชุมชนบางแห่งใช้วิธีจับจองที่ดินโดยไม่ต้องมีการซื้อขายสิทธิและเป็นที่รู้จักกันเองภายในชุมชน แต่ปัจจุบันเริ่มมีบุคคลภายนอกที่ต้องการที่ดินเหล่านั้นทำให้เกิดการซื้อขายสิทธิ (เล่ม 69/2 หน้า 70)
- 41) ที่ผ่านมามาประเทศไทยมักไม่ใส่ใจกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ผู้สร้างมลภาวะไม่ต้องเป็นผู้จ่ายภาระเหล่านี้จึงตกอยู่กับชุมชนและสังคม (เล่ม 66 หน้า 6-11)
- 42) การจัดการศึกษาของรัฐยังไม่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร กับยังไม่ทันต่อพลวัตทางสังคมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจึงมักเป็นการเผชิญความขัดแย้งโดยค่อยๆ ไปตามอารมณ์ความรู้สึกร่วมของกลุ่มมากกว่าเหตุผลที่ถูกต้อง (เล่ม 66 หน้า 6-44)

- 43) การเผชิญหน้าในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม กฎระเบียบของราชการมักทำให้คูกรณีมีลักษณะเป็นคู่ปฏิปักษ์มากกว่าที่จะนำไปสู่แนวทางร่วมกันแก้ปัญหา (เล่ม 66 หน้า 6-45)
- 44) รัฐไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนในการแก้ไขหรือจำกัดขอบเขตของปัญหา แต่กลับมีแต่กฎระเบียบที่มากจนทำให้การตอบสนองเหตุการณ์ต่างๆ เป็นไปโดยล่าช้า (เล่ม 66 หน้า 6-45)
- 45) การเผชิญปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังคงเป็นการดำเนินการเชิงรับมากกว่าที่จะจัดการเชิงรุก (เล่ม 66 หน้า 6-45)
- 46) สิทธิของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญบางประการยังไม่ได้ถูกรับรองหรือกำหนดไว้โดยชัดแจ้งใน พรบ. สิ่งแวดล้อม เช่น สิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (เล่ม 66 หน้า 7-64)
- 47) การฟ้องร้องเอกชนตาม พรบ. สิ่งแวดล้อมต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลและขึ้นทะเบียนไว้กับทางราชการ ทำให้องค์กรเอกชนบางกลุ่มรู้สึกหวาดระแวงและเกรงว่ารัฐจะเข้ามาควบคุมขัดขวางการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม (เล่ม 66 หน้า 7-69)
- 48) ปัญหาเรื่องน้ำเน่าเสียมาจากเกษตรกร โรงงานอุตสาหกรรม (เล่ม 74 หน้า 3-41)

ปัญหาในกลุ่มการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่สรุปได้ข้างต้น จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรที่ยังไม่กระจายถึงประชาชน เนื่องจากยังมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ภาครัฐ ตัวกฎหมายเองออกใช้มานานจึงล้าสมัย และไม่ยืดหยุ่นไปตามสภาพของท้องถิ่น การจัดการยังเป็นแบบแยกส่วน ตัดประชาชนออกไป ไม่สนับสนุนการจัดการเชิงซ้อน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้

- 1) ปัญหาการดูแลรักษาป่า ไม่ใช่เพียงเจ้าหน้าที่รัฐและธุรกิจเอกชนรายใหญ่ ๆ เท่านั้นที่จะสามารถพิทักษ์ป่าและเพิ่มพื้นที่ป่าได้ ชาวบ้านมีศักยภาพที่จะดูแลรักษาป่าได้เช่นกัน (เล่ม 1/2 หน้า 8)
- 2) การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการทำงานกุ้ง (เล่ม 18/2 หน้า 430)
- 3) การประกาศพื้นที่ป่าสงวนทับพื้นที่ทำกินของประชาชน และในทางตรงข้ามคือการรื้อล้างพื้นที่ป่าสงวนของประชาชน (เล่ม 18/2 หน้า 497-500)

- 4) มีการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้มากขึ้นรวมทั้งพื้นที่ในการทำเกษตรมีจำนวนลดลง (เล่ม 27 หน้า 37)
- 5) สภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปจากเดิม ไม่มีป่าไม้บริเวณรอบทำให้ไม่มีสมุนไพร (เล่ม 27 หน้า 64)
- 6) มีการบุกรุกทำลายป่าทำให้พื้นที่ป่าลดน้อยลงทุกปี (เล่ม 30 หน้า 79)
- 7) ปัญหาขัดแย้งเรื่องป่าไม้และกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินทำกินในเขตป่าสงวน และที่ดินสาธารณะรวมทั้งที่อยู่ในการดูแลของกรมธนารักษ์ (เล่ม 34/3 หน้า 6)
- 8) เกษตรกรอพยพเข้าไปในเขตป่าเพื่อทำการเกษตร (เล่ม 34/3 หน้า 17)
- 9) ปัญหาการจัดการป่าโดยประชาชนในรูปแบบของป่าชุมชน (เล่ม 44 หน้า 17-19, เล่ม 38 หน้า 41)
- 10) การคัดค้านแผนงานปลูกป่าไม้ที่มีต้นไม้นชนิดเดียว (monocropped tree plantation) (เล่ม 68 (1) หน้า 15)
- 11) การประกาศเขตป่าสงวนทับพื้นที่ของประชาชนทำให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนที่อยู่ในป่า (เล่ม 68 (1) หน้า 18)
- 12) ปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้บริเวณพื้นที่ต้นน้ำเพื่อทำสวนยางและไม้ผล (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 13) ปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อเลี้ยงกุ้งกุลาดำ (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 14) ปัญหาเรื่องการบุกรุกป่าพรุเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่ดินทำกิน (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 15) ปัญหาการตัดสางลูกไม้แซมและลำพูในพื้นที่ดินเลนงอกใหม่ เพื่อปลูกไม้โกงกาง ส่งผลต่อแหล่งที่อยู่อาศัยและแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ (เล่ม 74 หน้า 3-41)

ปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ที่สรุปได้ จะเกี่ยวกับการลดน้อยลงของพื้นที่ป่าและป่าเสื่อมโทรม เนื่องจากการขยายตัวของการเข้าทำกินของประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องแนวเขตพื้นที่ และปัญหาสิทธิในที่ดิน ในขณะที่ประชาชนเองเห็นว่าตนควรจะมีสิทธิในการดูแลจัดการพื้นที่ป่าด้วย

4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดิน

- 1) วิธีคิดในการมองแตกต่างกัน ในประเด็นข้อได้เปรียบกับกรรมสิทธิ์ ซึ่งแนวคิดโดยทั่วไปจะสนใจเฉพาะกรรมสิทธิ์ของรัฐและเอกชน แต่ละเลยกรรมสิทธิ์ร่วม ขณะเดียวกันแนวคิดส่วนใหญ่มักมองกรรมสิทธิ์แต่ละอย่างแยกออกจากกัน ทั้ง ๆ ที่ในวิธีคิดของ

บางชุมชนเห็นว่ากรรมสิทธิ์หลายอย่างอาจซ้อนทับกันอยู่ในพื้นที่เดียวกันได้ ซึ่งนำไปสู่การใช้ทรัพยากรของท้องถิ่น (เล่ม 3 หน้า 2)

- 2) ที่ดินถูกซื้อเพื่อเก็งกำไรทำให้ผู้มีรายได้น้อยถูกกีดกันออกจากตลาดที่ดิน ทำให้ที่ดินถูกทิ้งว่างเปล่ามิได้นำมาใช้ประโยชน์ (เล่ม 24 หน้า 260)
- 3) ปัญหาการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างชาวเขาและชาวไทยพื้นราบในด้านต่างๆ เช่น การให้สัญชาติไทย ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาการถือครองที่ดิน (เล่ม 44 หน้า 31)
- 4) ปัญหาดินเปรี้ยว (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 5) ปัญหาดินเค็มจากน้ำทิ้งนาุ้ง (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 6) ปัญหาเศรษฐกิจทำให้การครอบครองที่ดินเปลี่ยนมือจากคนพื้นถิ่นดั้งเดิมไปสู่กลุ่มพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมและเกิดการเก็งกำไรในที่ดิน (เล่ม 66 หน้า 6-21)

ปัญหาทรัพยากรที่ดินที่สรุปได้เกี่ยวกับ คุณภาพของดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรอันเนื่องมาจากสภาพทางกายภาพ หรือการใช้ที่ดินที่ไม่ถูกต้อง การเก็งกำไรที่ดิน การทอดทิ้งที่ดินไม่ทำประโยชน์ ปัญหาสิทธิและการถือครองที่ดิน และกฎหมายในปัจจุบันยังละเลยสิทธิของชุมชน

4.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำและสัตว์น้ำ

- 1) การขาดแคลนทรัพยากรสัตว์น้ำและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรสัตว์น้ำ (เล่ม 20 หน้า 11 , เล่ม 18/1 หน้า 405)
- 2) การไม่สามารถจัดการหรือจัดสรรทรัพยากรน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำทุกกลุ่มได้อย่างพอเพียงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ และการที่ทรัพยากรน้ำมีคุณภาพเสื่อมโทรมลงเนื่องจากการใช้น้ำโดยผู้ใช้น้ำกลุ่มหนึ่งและความเสื่อมโทรมดังกล่าวมีผลถึงผู้ใช้น้ำกลุ่มอื่น (เล่ม 18/1 หน้า 376 เล่ม 18/2 หน้า 212 - 213)
- 3) ความขัดแย้งในเรื่องการทำประมงระหว่างกลุ่มเรือประมงขนาดใหญ่กับเรือประมงขนาดเล็กหรือประมงชายฝั่ง (เล่ม 18/1 หน้า 406 เล่ม 18/2 หน้า 538 – 542 เล่ม 23 หน้า 48)
- 4) การให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล ยังไม่มีการออกกฎหมายมารองรับ และยังไม่มีการศึกษาหารูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะการใช้ทรัพยากรของชุมชน (เล่ม 18/1 หน้า 422)

- 5) ลำน้ำยาวมีปริมาณน้ำลดน้อยลงมากในปัจจุบันนี้ จึงเกิดปัญหาระดับน้ำในหมู่บ้านลดลงตามระดับของลำน้ำ (เล่ม 29 หน้า 85)
- 6) การสุขาภิบาลในด้านน้ำดื่มน้ำใช้ภายในชุมชนยังไม่เพียงกับความต้องการของคนในชุมชน (เล่ม 27 หน้า 92)
- 7) การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลาที่มีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ (เล่ม 45)
 - ปัญหาทรัพยากรป่าไม้และป่าชายเลนเสื่อมโทรม
 - ปัญหาการขยายตัวทางการเกษตรอย่างไม่เหมาะสม
 - การพังทลายของดินและความตื้นเขินของแหล่งน้ำ
 - ปัญหาคุณภาพน้ำที่เกิดจากบ้านเรือน อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม
 - คุณภาพน้ำใต้ดินถูกปนเปื้อน
 - ปัญหาการทำนาเกลือ การเสื่อมโทรมทรัพยากรประมง
 - ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรและความเป็นเมือง
 - ปัญหาการรุกรานของน้ำเค็มและการสร้างเขื่อนกั้นน้ำเค็ม (หน้า 6)
 - ความไม่สอดคล้องระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคมและทรัพยากร (หน้า 2-41)
 - ความไม่สอดคล้องระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม (หน้า 2-41)
 - การขาดประสิทธิภาพในการทำงานและการประสานงาน
- 8) ปัญหาการจัดการลุ่มน้ำโดยองค์กรชุมชน ที่ยังไม่มีกฎหมายหรือแนวทางที่เป็นรูปธรรม (เล่ม 44 หน้า 24)
- 9) ปัญหาเนื่องมาจากกลุ่มการทำประมงอวนรุน อวนลาก (เล่ม 58 หน้า 4)
- 10) กลุ่มการทำประมงเพาะเลี้ยง มีการใช้พื้นที่ทำประโยชน์ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน (เล่ม 58 หน้า 4)
- 11) คุณภาพของน้ำใต้ดินมีปริมาณหลักเกินมาตรฐาน (เล่ม 74 หน้า 3-18)
- 12) ปัญหาน้ำท่วมขังในช่วงฤดูฝน (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 13) ปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำจืดในช่วงฤดูแล้ง (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 14) ปัญหาการแพร่กระจายของพิษน้ำอย่างรวดเร็ว (เล่ม 74 หน้า 3-41)
- 15) ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลจากคลื่นลมบริเวณ อำเภอปากพนัง และอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช (เล่ม 74 หน้า 3-42)
- 16) การนำเทคโนโลยีที่ใช้กับการประมงทำให้เกิดเรืออวนลาก ส่งผลต่อทรัพยากรทางทะเลอย่างรุนแรง เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มชาวประมงเรือเล็กและกลุ่มผลประโยชน์อื่น และทำให้ชาวประมงบางรายหันไปใช้วิธีที่ทำลายธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

ว่าจะเป็นการวางยา หรือระเบิดปลา รวมทั้งเกิดความกดดันทางจิตวิทยากับสภาพชีวิตและสังคมของครอบครัวชาวประมงเรือเล็กอีกด้วย (เล่ม 66 หน้า 6-20)

17) ทะเลซึ่งเดิมเป็นเพียงแหล่งท่องเที่ยวต้องกลายมาเป็นแหล่งรองรับและบำบัดของเสียจากภาคอุตสาหกรรม (เล่ม 66 หน้า 6-23)

18) การถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกบริเวณนิคมอุตสาหกรรมทำให้เกิดการพังทลายของชายฝั่งอย่างรุนแรง (เล่ม 66 หน้า 6-23)

ปัญหาทรัพยากรน้ำและสัตว์น้ำที่สูญได้เกี่ยวกับ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรอันเนื่องมาจากสภาพตามธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ที่เกินกว่าขีดจำกัดที่มีอยู่ การถ่ายเทของเสียลงแหล่งน้ำ ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ปัญหาการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ชุมชนยังไม่ได้รับสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร

4.1.5 ปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและบทบาทของ อบต.

- 1) ปัญหาที่มีผู้นำสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไปทิ้งเรี่ยราดในที่สาธารณะริมถนน หรือแหล่งน้ำหรือทุ่งนา
- 2) ปัญหาที่มีรถดูดส้วมในท้องที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง
- 3) ปัญหาที่มีผู้ประสงค์จะประกอบการเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ
- 4) ปัญหาการจัดทำระบบกำจัดมูลฝอยรวมหรือระบบน้ำเสียรวม
- 5) ปัญหาเททิ้งวัสดุก่อสร้างหรือระบายสิ่งปฏิกูลจากอาคารหรือยานพาหนะลงทางน้ำ (แม่น้ำลำคลอง และอื่น ๆ)
- 6) ปัญหาปล่อยสัตว์ลงแหล่งน้ำสาธารณะ หรือบนถนนหนทางบริเวณสถานที่ราชการ
- 7) ปัญหาการบรรทุกกวาด หิน ดิน ทราบาย สิ่งปฏิกูลมูลฝอย แล้วปล่อยให้ตกหล่นฟุ้งกระจายลงบนถนน
- 8) ปัญหาการจำหน่ายสินค้าในที่ / ทางสาธารณะ บนถนน ทางเท้า
- 9) ปัญหาการโปรยใบปลิวในที่สาธารณะ ชีดเขียนพ่นกำแพง บ้วนน้ำลายบนถนนพื้นรถ / เรือโดยสาร
- 10) ปัญหาความเป็นระเบียบของบ้านเมือง เช่น การทำลายต้นไม้ หรือโคไฟศาลาที่พัก ม้านั่งสาธารณะ ตาก / แว่นสิ่งของรุงรัง ปีนป่ายบนกำแพงหรือราวสะพานเล่นกีฬาในที่ห้ามเล่น เป็นต้น

- 11) ปัญหาที่มีการประกอบกิจการที่ทำให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนและด้านสิ่งแวดล้อม (กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในเขต อบต.)
- 12) ปัญหากิจการที่ถูกกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ ก่อปัญหาด้านน้ำเสียต่อชุมชน
- 13) ปัญหาเมื่อมีผู้ประสงค์เป็น “ผู้ควบคุมระบบ” หรือ “ผู้รับจ้างให้บริการ” เกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย
- 14) ปัญหากิจการที่ต้องควบคุมตามกฎหมายหลายฉบับ เปิดดำเนินการในเขต อบต.
- 15) ปัญหาเกิดโรคติดต่อขึ้นในเขตท้องถิ่นตำบล
- 16) ปัญหาการฆ่าสัตว์หรือจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่เป็นโรคติดต่อ เช่น โรคแอนแทรกซ์ เป็นต้น
- 17) ปัญหาการประกอบกิจการตลาดที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ถูกสุขลักษณะของเอกชน
- 18) ปัญหาหน่วยงานราชการอื่นจัดตั้งตลาดในเขต อบต.
- 19) ปัญหาร้านขายของชำ / ซูเปอร์มาร์เก็ต / ร้านจำหน่ายอาหารไม่มีใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือไม่ถูกสุขลักษณะ
- 20) ปัญหาร้านจำหน่ายอาหารที่ให้บริการได้ในขณะเดียวกันไม่ต่ำกว่า 20 คน หรือที่สถานที่จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงไม่มีส้วม
- 21) ปัญหาเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นในเขตท้องที่ เช่น
 - กลิ่นเหม็น มีแมลงวันมากจากการเลี้ยงสัตว์
 - เสียงดังจากการประกอบกิจการต่าง ๆ
 - ฝุ่นละอองจากการประกอบกิจการ
 - ปล่อน้ำเน่าเหม็นจากสถานประกอบการ เป็นต้น
- 22) กรณีที่ อบต. อยู่ในเขตควบคุมมลพิษ
- 23) กรณีที่ อบต. อยู่ในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- 24) ปัญหาการพิจารณาอนุญาตกิจการที่ต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 25) ปัญหาการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมร่วมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล
- 26) ปัญหาการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พ.ศ. 2539)
- 27) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

ปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมที่สรุปได้เกี่ยวกับ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสาธารณสุขและกฎหมายสิ่งแวดล้อม และประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงใน

สถานที่ที่จัดไว้ และขาดการประสานงานของคนในชุมชนในการร่วมมือกันจัดการระบบสาธารณสุขในชุมชนนั้น ๆ

4.2 ปัญหาการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

- 1) ภูมิปัญญาของคนไทยส่วนใหญ่ยังได้รับการศึกษาดำ ขาดกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของตนเอง และไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ (เล่ม 1 หน้า 6)
- 2) คนยังไม่ได้รับการพัฒนาภูมิปัญญาอย่างเต็มศักยภาพ และค่านิยมทางสังคมยังยึดถืออำนาจจากความร่ำรวย เกิดกระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยมและกระแสวัฒนธรรมตะวันตก (เล่ม 1/2 หน้า 8)
- 3) ประชาสังคมเป็นโมทัศน์ที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกการทำความเข้าใจจึงต้องเข้าใจวิธีคิด ที่มาและพัฒนาการของประชาสังคม เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงสังคมนั้น ๆ (เล่ม 2 หน้า 1-3)
- 4) ประชาสังคมจะประสบความสำเร็จต้องมีรัฐบาลที่ดีและส่งเสริมให้เกิดประชาสังคม (เล่ม 2 หน้า 1-3)
- 5) ประชาสังคมชี้ให้เห็นประชาธิปไตยในความหมายที่กว้าง ไม่ได้หมายถึงการเลือกตั้ง ไม่ได้หมายถึงเสียงส่วนใหญ่แต่หมายถึงการเชิดชูภาคสังคมเป็นหลักให้ภาคสังคมชี้นำและกำกับภาครัฐ (เล่ม 2 หน้า 1-3)
- 6) ต้องมองประชาสังคมในลักษณะที่เป็น Movement ไม่ใช่วิธีหรือเป็นเครื่องมือในการจำแนก civic groups ต่าง ๆ เท่านั้นแต่เป็นอุดมการณ์หรือโมทัศน์ใหม่ที่น่าไปสู่การคิดที่เป็นกระบวนการและเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในลักษณะเป็นเครือข่าย (เล่ม 2 หน้า 1-3)
- 7) ต้องมีการสร้างอุดมการณ์ใหม่เน้นเรื่องสิทธิและหน้าที่ให้มากขึ้น ทั้งยังต้องเน้นความเป็นพลเมือง (เล่ม 2 หน้า 1-3)
- 8) รัฐต้องให้การสนับสนุนโดยคำนึงถึงแนวทางในการปฏิบัติและต้องศึกษาวิจัยต่อไป (เล่ม 2 หน้า 1-3)
- 9) สิทธิชุมชนยังคงมีปัญหามากในการประยุกต์ให้เป็นตัวบทกฎหมายซึ่งสิทธิชุมชนไม่จำเป็นต้องผูกติดกับหน่วยย่อย ๆ แต่อาจรวมถึงเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกันภายใต้ระบบนิเวศหนึ่งหรือภูมิภาคหนึ่งได้ (เล่ม 3 หน้า 2)

- 10) ชุมชนอ่อนแอเพราะทรัพยากรไหลออกจากชุมชนชนบทเข้าสู่เมือง (เล่ม 4 หน้า 9)
(เล่ม 5 หน้า 20)
- 11) สิ่งที่บ่งบอกว่าชุมชนอ่อนแอ คือ การที่กลไกการเรียนรู้ทั้งหลายในชุมชนหยุดทำงาน
เป็นส่วนใหญ่ (เล่ม 4 หน้า 10)
- 12) กลไกตลาดทำให้ผู้คนอ่อนกำลังลงเพราะจะปลูกพืชชนิดใดต้องดูความต้องการของ
ตลาด (เล่ม 4 หน้า 10)
- 13) องค์ความรู้ของชุมชนไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (เล่ม 5 หน้า 20)
- 14) ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง / อ่อนแอ ได้แก่ (เล่ม 5 หน้า 31)
 - ผู้นำ / ปัจเจกชน
 - ผู้นำ / สตรี
 - องค์การบริหารส่วนตำบล
 - กลุ่ม / องค์กรชาวบ้าน
 - วัฒนธรรม
 - เครื่องมือการทำงาน / กระบวนการทำงาน
 - การบริหารจัดการ กฎ ระเบียบ
 - นโยบายกลไกของรัฐ
 - การประมวลองค์ความรู้
 - การวางแผนแบบมีส่วนร่วม
 - การระดมทุน การบริหารการเงินการคลัง
 - การพัฒนาตัวชี้วัด
 - ความขัดแย้งภายใน / ภายนอก อบต. และชุมชน
- 15) การพัฒนาของชาวบ้านกับการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สอดคล้องกัน
(เล่ม 6 หน้า 8)
- 16) ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในท้องถิ่น เนื่องจากใช้หลักสูตรส่วน
กลาง (เล่ม 6 หน้า 8)
- 17) การประสานงานกับชุมชนควรเป็นแนวราบ เพราะการประสานงานแบบราชการอาจ
สร้างปัญหาให้กับสังคม (เล่ม 6 หน้า 8)
- 18) การพึ่งตนเองให้สมาชิกเครือข่ายถือเป็นประเด็นหลัก ไม่ว่าจะได้รับงบประมาณจาก
ใครหรือไม่ก็ต้องดำเนินการให้ได้ (เล่มที่ 8)
- 19) การเรียนรู้เป็นสิ่งสำคัญที่จะให้ชุมชนเข้มแข็ง โดยจะต้องมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
และร่วมกันเป็นเครือข่าย (เล่มที่ 8)

20. การพัฒนาเกษตร สิ่งแวดล้อมและชุมชนเป็นหัวข้อที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง (เล่มที่ 8)
21. การพัฒนาเครือข่ายทุกเครือข่ายจะต้องดำเนินต่อไปเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (เล่มที่ 8)
- 20) การประสานงานร่วมกับ อบต. โยงไปสู่ปัญหาทุน (เล่มที่ 8)
- 21) ปัญหาของธุรกิจชุมชนด้านการสะสมทุนนั้น หากชุมชนมีความพร้อมและมีพื้นฐานของความเข้าใจกับระเบียบต่าง ๆ ในการดำเนินการและควบคุมก็สามารถลดลงได้ หากมีการกำหนดระเบียบมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของชุมชน จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของกลุ่มได้ (เล่ม 9 หน้า 47)
- 22) ชาวบ้านขาดแคลนความรู้และเงินทุนตลอดจนปัญหาสินค้าล้นตลาด (เล่ม 9 หน้า 51)
- 23) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานกับผู้ส่งเสริม รวมถึงบุคลากรของรัฐเองที่ไม่สานต่อโครงการ และบางพื้นที่มีปัญหาเกี่ยวกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ (เล่ม 9 หน้า 51)
- 24) คุณภาพของสินค้ายังไม่ได้มาตรฐานตามความต้องการของตลาด (เล่ม 9 หน้า 55)
- 25) ความเข้มแข็งของชุมชนนั้นมาจากปัจจัยต่อไปนี้ (เล่ม 13 หน้า 12 – 33)
 - โครงสร้างทางสังคมแบบแนวราบ
 - ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (แบบยังชีพ)
 - ค่านิยมจากศาสนาธรรม
 - กระบวนการเรียนรู้เพื่อชีวิต
 - กลุ่มผู้นำตามธรรมชาติ
 - ระบบความสัมพันธ์เชิงสังคมที่แน่นแฟ้น
 - กลไกที่เอื้อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารต่อเนื่องตลอดเวลา
- 26) ปัจจัยที่กำหนดความอ่อนแอของชุมชนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัจจัยความเข้มแข็งเดิมที่เปลี่ยนแปลงไปจากผลกระทบต่าง ๆ ได้แก่ (เล่ม 13 หน้า 34 – 76)
 - โครงสร้างทางสังคมแบบแนวตั้ง
 - ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพิง
 - ค่านิยมแบบใหม่ (ตะวันตก)
 - การศึกษาเพื่อรัฐ
 - กลุ่มผู้นำใหม่
 - ระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
 - ระดับการปฏิสัมพันธ์และติดต่อสื่อสารที่น้อยลง

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่เสริมเข้ามาเพิ่มความอ่อนแอให้แก่ชุมชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ

- การแผ่ขยายอิทธิพลของสื่อมวลชน
- การครอบงำการพัฒนาโดยระบบราชการ
- กลไกการตลาดและอำนาจของรัฐกิจ
- การไหลออกของทรัพยากรมนุษย์ในชุมชน

27) ปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้โรงเรียนสามารถทำงานร่วมกับชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

- มีวิสัยทัศน์ในเรื่องการศึกษาของชุมชนร่วมกัน
- มีส่วนร่วมและความสนับสนุนจากภาคีอื่น
- โครงสร้างของการจัดการศึกษาเป็นแบบแนวราบ
- นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ
- ชุมชนมีเงื่อนไขพื้นฐานเพื่อการพัฒนา

28) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการประกอบการธุรกิจขององค์กรชุมชน พบว่ามีประเด็นที่คล้ายคลึงกันดังนี้ (เล่ม 17 บทคัดย่อหน้า 2-3)

ด้านการผลิต มักจะประสบปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบ สินค้าขาดคุณภาพไม่ตรงตามมาตรฐาน

ด้านการตลาด เกิดความไม่สมดุลระหว่างปริมาณสินค้าที่ผลิตได้กับปริมาณความต้องการของตลาด ไม่มีตลาดรองรับที่แน่นอน แหล่งที่ตั้งของตลาดหรือการกระจายสินค้ายังจำกัดอยู่ในท้องถิ่น

ด้านการเงิน เงินทุนและสินเชื่อมีจำกัด ขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันตามวงเงินที่สถาบันการเงินกำหนด

ระบบบัญชีและการตรวจสอบควบคุมยังไม่ได้มาตรฐานขาดความน่าเชื่อถือในระบบการเงิน และบัญชีขององค์กร

ขาดแคลนแรงงาน ระดับฝีมือของแรงงานค่อนข้างต่ำ

ด้านการบริหารจัดการ ผู้นำและทีมบริหารงานองค์กรธุรกิจชุมชนขาดความสามารถและทักษะในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการผลิต การตลาด การเงินและการบัญชี การบริหารงานบุคคล

ด้านการทำงานเป็นกลุ่ม เนื่องจากธุรกิจขนาดย่อมโดยทั่วไปเป็นการประกอบการโดยบุคคลหรือเอกชนผู้เป็นเจ้าของ ในขณะที่ธุรกิจชุมชนเป็นการดำเนินการโดยกลุ่มหรือ

องค์กรของชุมชน ซึ่งต้องอาศัยการทำงานเป็นกลุ่ม เป็นทีม จึงต้องมีการพัฒนาทักษะการทำงานกลุ่ม อันจะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการทำธุรกิจชุมชน

ขาดการประสานความร่วมมืออย่างแท้จริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนให้คนในชุมชนเกิดการเรียนรู้ และเกิดความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ

ขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ในการเป็นเจ้าของและดำเนินกิจกรรมในขั้นตอนต่าง ๆ

นโยบายของรัฐยังไม่เอื้ออำนวย ทั้งในด้านภาษี ด้านสินเชื่อ ตลอดจนระบบโครงสร้างราชการ

- 29) ความสัมพันธ์และความช่วยเหลือกันภายในชุมชนมีน้อยลง ประเพณีการเอาแรงหรือลงแขกเปลี่ยนเป็นการจ้างแรงงาน เพราะจำนวนครัวเรือนที่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรมีจำนวนลดลง (เล่ม 26 หน้า 218)
- 30) โรงเรียนมีบทบาทต่อการออกไปรับรองการขอใบต่างด้าวหรือสัญชาติไทย ทำให้ชุมชนชาวเขาหรือชายแดน ซึ่งแม้จะไม่พอใจการดำเนินงานของโรงเรียนก็ไม่กล้ามีปัญหากับครูในโรงเรียน (เล่ม 26 หน้า 228)
- 31) ชุมชนและโรงเรียนยังมีความขัดแย้งกันมากในหลายด้าน เช่น คุณภาพและความประพฤติของครู คุณภาพของโรงเรียนและการเรียนการสอนที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้บริหารโรงเรียนไม่มีคุณภาพ หรือหลักสูตรที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น (เล่ม 26 หน้า 224-233)
- 32) ประชาชนมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ หรือไม่ที่ดินเป็นของตนเอง รวมทั้งปัญหาความยากจน (เล่ม 26 หน้า 233-237)
- 33) ประชาชนไม่เข้าใจแนวคิดและระบบการทำงานร่วมกันหรือประชาคม และไม่เข้าใจว่าการจัดกิจกรรมต่างๆ จะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างไร (เล่ม 19 หน้า 94)
- 34) ภาครัฐยังมีทัศนคติที่ไม่ดีเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรชุมชน โดยยังมองว่าเป็นการก้าวก่ายต่องานที่ภาครัฐทำอยู่แล้ว (เล่ม 19 หน้า 95)
- 35) ประชาชนยังยึดติดอยู่กับระบบของการพึ่งพาจากภาครัฐ (เล่ม 19 หน้า 95)
- 36) การให้สินเชื่อแก่เกษตรกรมีความเสี่ยงสูง ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ถูกแทรกแซงทางการเมืองทำให้ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ส่วนผู้ให้บริการทางการเงินอื่น ๆ ก็ยังขาดแคลนบุคลากรที่ชำนาญด้านสินเชื่อชนบท (เล่ม 25 หน้า ค.)
- 37) เกษตรกรใช้เงินกู้ไปโดยผิดวัตถุประสงค์ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด (เล่ม 25 หน้า 54)
- 38) การจัดบ้านเรือน และบริเวณที่ยังไม่สะอาด ตามเกณฑ์ จปฐ. (เล่ม 27 หน้า 92)

- 39) การทำงานในโรงโม่หินโดยไม่มีการป้องกันตัวเอง ทำให้มีการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน เช่น ป่วยด้วยโรคปอดที่เกิดฝุ่นหิน (เล่ม 27 หน้า 92)
- 40) จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบยังไม่เพียงพอและความสามารถกับงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ (เล่ม 31 หน้า 248)
- 41) ปัญหาเรื่องระบบชุมชน เช่น ปัญหาการขาดความรู้ ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาความอดอยากยากจน เป็นต้น (เล่ม 33 หน้า 110)
- 42) การที่ประชาชนคนยากจนเข้าไปมีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชน อยู่ในลักษณะที่เกี่ยวข้องมิใช่การมีส่วนร่วม เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมริเริ่ม ค้นหาปัญหา และหนทางแก้ไขปัญหา แต่ได้ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ (เล่ม 33 หน้า 134)
- 43) แม้มีการปฏิรูปการปกครองแบบใหม่แล้วก็ตามแต่รูปแบบความสัมพันธ์ในสังคมก็ยังอยู่ในแบบของระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งเป็นการพึ่งพาของข้าราชการและพ่อค้าในจังหวัดและอำเภอ เช่น การอุปถัมภ์ทางเศรษฐกิจ (เล่ม 33 หน้า 208)
- 44) หมู่บ้านที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอำนาจ โดยผู้นำคนเก่าจะถูกแทนที่โดยผู้นำคนใหม่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า ซึ่งส่งผลให้มีการแบ่งแยกกลุ่มคนกัน โดยการแข่งกันเสริมอำนาจของตน (เล่ม 33 หน้า 209)
- 45) ความสัมพันธ์ภายในหมู่บ้านมิได้มีความเป็นหนึ่งเดียวกันในอดีต แต่มีการแก่งแย่งและช่วงชิงสิ่งมีค่าในหมู่บ้าน และทำให้เกิดการก่อตัวเป็นกลุ่มฝักฝ่ายในหมู่บ้านขึ้นมา (เล่ม 33 หน้า 210)
- 46) ชุมชนยิ่งเจริญเท่าไรการแบ่งแยกระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายก็จะมีมากขึ้น และมีการแย่งชิงตำแหน่งเพื่อให้ตนมีอำนาจมากขึ้น (เล่ม 33 หน้า 211)
- 47) คุณสมบัติสำคัญที่จะกำหนดว่าใครเป็นผู้นำของชุมชน คือ การดำรงตำแหน่ง (ตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งทางสังคม) ความร่ำรวย ประสบการณ์การอบรม อายุ การศึกษา และการเคยดำรงตำแหน่งมากกว่าผลของงาน (เล่ม 33 หน้า 211)
- 48) คนที่มีฐานะดีสามารถเสริมฐานะเด่นของตนทางการเมืองและเศรษฐกิจโดยการอุปถัมภ์ในรูปแบบต่างๆที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ ทำให้คนกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์จากการซื้อเกี่ยวและความสัมพันธ์ (เล่ม 33 หน้า 212)
- 49) เนื่องจากที่สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นมิใช่เป็นกลุ่มตามธรรมชาติ จึงมักเกิดปัญหาความขัดแย้งและการถือฝักถือฝ่ายกันระหว่างคณะกรรมการของสหกรณ์ หน่วยย่อยของสหกรณ์ และสมาชิกของสหกรณ์ (เล่ม 33 หน้า 254)

- 50) สมาชิกจะไม่พยายามหาทางควบคุมการดำเนินงานและการบริหารงานของคณะกรรมการ ดังนั้น อนาคตของสหกรณ์จึงขึ้นอยู่กับค่านิยมส่วนตัวและศีลธรรมของผู้นำสหกรณ์เป็นสำคัญ (เล่ม 33 หน้า 254)
- 51) มีการเข้าไปแทรกแซงการทำงานของสหกรณ์โดยคณะกรรมการของสหกรณ์เอง (เล่ม 33 หน้า 255)
- 52) ผู้ที่ต้องการก้าวเข้าไปเป็นนักการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่สมควรได้รับเลือกเป็นผู้แทนฯ มักจะใช้สหกรณ์สร้างเป็นฐานอำนาจของตน (เล่ม 33 หน้า 255)
- 53) กรรมการบริหารงานภายในลักษณะแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้เกิดความขัดแย้งไม่จริงใจในการทำงาน บางบริหารงานเพื่อตนเองและพรรคพวกของตน บางคนเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม (เล่ม 33 หน้า 256)
- 54) สมาชิกบางคนนอกจากไม่สนใจเข้าร่วมดำเนินงานแล้ว ยังไม่สนใจคดีใช้หนี้สินคีนอีกด้วย (เล่ม 33 หน้า 256)
- 55) ความหมายของประชาสังคม หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรม หรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน (เล่ม 34/1 หน้า 1) , (เล่ม 38 หน้า 2)
- 56) แนวคิดประชาสังคมแตกต่างจากแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน กล่าวคือ สำนักวัฒนธรรมชุมชนมองการรวมกลุ่มจะเกิดที่ชนบท และเมื่อชนบทเปลี่ยนเป็นเมืองจะสูญเสียความเป็นชุมชน แต่แนวคิดประชาสังคมเริ่มจากในเมือง (เล่ม 34/1 หน้า 2)
- 57) หากนำแนวคิดประชาสังคมมาผนวกกับมาตรการ กลไก กติกาที่รัฐและประชาสังคมเสนอจะทำให้เกิดความเข้มแข็ง (เล่ม 34/1 หน้า 3)
- 58) ประเด็นข้ออ่อนและวัฒนธรรมของไทยเป็นเรื่องใหญ่ (เล่ม 34/1 หน้า 15)
- 59) คนไทยชอบขัดแย้งกันด้วยเรื่องไม่เป็นหลักการ (เล่ม 34/1 หน้า 16)
- 60) ต้องแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐจึงทำให้ประชาสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของบ้านเมือง (เล่ม 34/1 หน้า 16)
- 61) รัฐต้องช่วยสนับสนุนและโอนถ่ายอำนาจให้ประชาสังคม (เล่ม 34/1 หน้า 16)
- 62) การจัดการศึกษาของไทยยังขาดความเชื่อมโยงกับสังคมและการเมืองมาก (เล่ม 34/6 หน้า 7)
- 63) อุปสรรคของการศึกษาในชุมชนเกิดจากรัฐผูกขาดอำนาจทางการศึกษา (เล่ม 34/6 หน้า 18)
- 64) การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองอันเป็นกระบวนการทางสังคม (การศึกษานอกระบบ) ที่สามารถสร้างคนในประชาสังคม (เล่ม 34/6 หน้า 4), (เล่ม 34/6 หน้า 10)

- 65) ขบวนการทางสังคมในระดับชุมชนที่เป็นการศึกษาแบบการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองพร้อมจะโตเป็นประชาสังคมต่อไป (เล่ม 34/6 หน้า 4), (เล่ม 34/6 หน้า 10)
- 66) กระแสนิยมทำให้ชาวชนบทอพยพเข้ามาทำงานในเมืองก่อให้เกิดความล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชนและวัฒนธรรมของท้องถิ่น (เล่ม 34/9 หน้า 1)
- 67) สื่อมีผลต่อการพัฒนาการของประชาสังคมแต่ความเป็น “ระดับชาติ” ทำให้การพัฒนาและความเป็นไปทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติก่อนนำเสนอความเป็นไปของชุมชนขนาดเล็ก
- 68) ความไม่มีประสิทธิภาพในโครงสร้างทางสังคมการเมืองและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงผลักดันให้เกิดความเคลื่อนไหวประชาสังคม (เล่ม 34/12 หน้า 18)
- 69) สิ่งจำเป็นในการสร้างประชาสังคม คือ การวิจัยและการสร้างองค์ความรู้ การพัฒนานักประชาสังคมรุ่นใหม่ ระบบฐานข้อมูล การสื่อสารกับสาธารณะ (เล่ม 34/12 หน้า 21)
- 70) การฉีกกำลังในประชาสังคมยังอ่อน ทั้งในแง่การจัดการทุนที่กระจัดกระจาย การทำงานวิชาการ เอกสารเผยแพร่ยังไม่เข้มข้นจริงจัง วิสัยทัศน์จังหวัดยังมีช่องว่างเนื่องจากความหลากหลายของกลุ่มคน (เล่ม 34/13 หน้า 19)
- 71) ประชาสังคมยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อสภาพบ้านเมืองและสังคม (เล่ม 34/13 หน้า 33)
- 72) การเปลี่ยนจากสภาพสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมืองก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน คือ ระบบความสัมพันธ์ในชุมชนลดลง ละเลยวัฒนธรรมบางอย่าง การปฏิบัติศาสนกิจลดน้อยลง (เล่ม 43)
- 73) ปัจจัยอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของโรงเรียน ชุมชน คือ ความไม่เป็นเอกภาพของชุมชนในท้องถิ่นและภาวะความเป็นผู้นำของชุมชนมีสูง (เล่ม 43 หน้า 184)
- 74) สภาพปัญหาในชุมชนมียาเสพติดและความไม่เข้าใจกันในกลุ่ม (เล่ม 43 หน้า 185)
- 75) ปัญหาด้านสภาพเศรษฐกิจและการทำมาหากินทำให้การผลิตต้องมุ่งไปสู่ความต้องการของตลาด (เล่ม 47 หน้า 83)
- 76) ผู้นำชุมชนที่เกี่ยวกับการผลิตได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และรับรู้ปัญหาของชุมชนรวมทั้งช่วยกันคิดและแก้ไข (เล่ม 47 หน้า 83)
- 77) เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นคนในชุมชนเริ่มจับกลุ่มช่วยกันแก้ปัญหา (เล่ม 47 หน้า 83)
- 78) ปัญหายาเสพติด อบายมุข การตลาด สภาพแวดล้อม โรคเอดส์ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบการจราจร อาชญากรรม แม่น้ำตื้นเขิน

เขตพัฒนาอุตสาหกรรม การรุกที่สาธารณะประโยชน์ ผู้ใช้แรงงาน แหล่งน้ำ ศิล
ธรรมจรรยา การรุกรานทางวัฒนธรรม โรงเรียน ขยะ ป่าชายเลน เศรษฐกิจ ความ
สะอาด มลภาวะ บุคลากร (เล่ม 35)

79) การจัดการประมงโดยชุมชนมีสภาพปัญหาดังต่อไปนี้ (เล่ม 48 หน้า 65)

- ปัญหาการบริหารงานของกลุ่มเกษตรกรประมง
- ความร่วมมือจากสมาชิก
- ขาดพนักงานปฏิบัติงานในกลุ่ม
- การแข่งขันทางการค้ากับพ่อค้าในท้องถิ่น
- ธุรกิจของกลุ่มมีน้อยทำให้รายได้ไม่เพียงพอ
- ปัญหาหนี้สินสมาชิก

80) การจัดตั้งองค์กรหรือการดำเนินการของประชาชนบางประเภทอาจขัดต่อกฎหมาย
เช่น การจัดตั้งเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งจะเป็นผู้ออกบัตรชุมชน ที่มีลักษณะเป็น
คูปองหรือบัตรเครดิตขึ้นใช้ภายในชุมชน ซึ่งอาจขัดต่อ พรบ. ธนาคารพาณิชย์ เช่น
เดียวกับกรณีของเบี้ยกุดชุม (เล่ม 37 หน้า 110 - 111)

81) การดำเนินการของภาครัฐยังเป็นไปในลักษณะการสั่งการหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานเอง
โดยยึดเป้าหมายของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก มิได้ใช้ประชาชนและชุมชนเป็นเป้า
หมายหลัก ทำให้การพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาบางครั้งมิได้เป็นไปในลักษณะที่
ประชาชนต้องการและมิได้เป็นการพัฒนาประชาชนและชุมชนอย่างยั่งยืน (เล่ม 39
หน้า 187)

82) ระบบการศึกษาโดยมีนโยบายแบบรวมศูนย์ ทำให้ชุมชนและท้องถิ่นไม่มีบทบาทใน
การบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม การใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางใน
การสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนจึงไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร (เล่ม 42
หน้า 104 และ 106 , เล่ม 43 หน้า 76 , เล่ม 51 หน้า 162 – 163 , เล่ม 53 หน้า 100)

83) ขาดองค์กรผู้รับผิดชอบในการดำเนินการการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างจริงจัง
โดยส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ (เล่ม 42 หน้า 95)

84) ชุมชนเข้มแข็ง คือ ชุมชนชนบทจำเป็นต้องพัฒนาเสริมสร้างสมรรถนะความเข้มแข็ง
ของตนเองขึ้นให้ทัดเทียมกับพลังทำลายทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมจาก
กระแสโลกาภิวัตน์ กับระบบชนชั้นนำใหม่ – นายหน้า ที่ตอกย้ำถึง “ชนชั้นนาย
หน้า” (เล่ม 54 หน้า 2)

- 85) การดำเนินงานกับชุมชนส่วนใหญ่ไม่ได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐ และระบบทุน รวมทั้งมิได้วิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ภายในชุมชน (เล่ม 55 หน้า 3)
- 86) เงื่อนไขความเข้มแข็งของชุมชน มีดังต่อไปนี้ (เล่ม 56 หน้า 7)
- ปัจจัยอันเนื่องจากสภาพทางกายภาพของชุมชน เช่น จุดที่ตั้ง ความอุดมสมบูรณ์
 - ปัจจัยผู้นำที่เข้มแข็ง
 - ปัจจัยเครือข่าย และความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นในชุมชน
 - การเชื่อมประสานทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกชุมชน
- 87) หน่วยงานไม่เคยศึกษาความต้องการที่แท้จริงของชุมชน (เล่ม 56 หน้า 9 – 10)
- 88) ชุมชนไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมในการประเมินผลการจัดกิจกรรมการศึกษาในระบบ (เล่ม 56 หน้า 9 – 10)
- 89) การจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบเกิดขึ้นตามความต้องการของหน่วยงานที่จัด (เล่ม 56 หน้า 9 – 10)
- 90) หน่วยงานที่จัดมองข้ามทรัพยากรบุคคลและผู้นำในชุมชน (เล่ม 56 หน้า 9 – 10)
- 91) ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยในกรณีของชุมชนแออัดที่มักมีการไล่รื้อชุมชน (เล่ม 60 หน้า 2)
- 92) ปัญหาด้านอาชีพและรายได้ของชาวชุมชนแออัด (เล่ม 60 หน้า 3)
- 93) ปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้มแข็ง มีดังต่อไปนี้ (เล่ม 63/3 หน้า 6)
- สภาพแวดล้อมของชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ทรัพยากร
 - ประวัติการเคลื่อนไหว การรวมตัวของชุมชน
 - การสนับสนุนจากภาครัฐทั้งในเชิงนโยบาย งบประมาณและทำทีของรัฐ
 - การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชน
 - การมีระบบข้อมูลข่าวสารที่เปิดกว้างต่อสาธารณะ
- 94) ปัญหาการทำมาหากิน ราคาสินค้าตกต่ำ (เล่ม 63/3 หน้า 9)
- 95) ปัญหาด้านเงินทุน เพื่อใช้ในการหาปัจจัยการผลิตมีไม่เพียงพอแม้ว่าจะมีกลุ่มออมทรัพย์ในหลายแห่งแต่ก็มีเงินทุนไม่มากนัก (เล่ม 63)
- 96) สมาชิกมาเข้าร่วมกลุ่มเนื่องจากความเกรงใจกัน (เล่ม 67 / ส่วน 1 / หน้า 14)
- 97) ชาวบ้านไม่มีทักษะการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมและต้องการไปหางานทำนอกไร่นาและนอกชุมชน (เล่ม 67 / ส่วน 1 / หน้า 22)

- 98) ชาวบ้านมีหนี้สินมาก ดอกเบี้ยสูง ทำให้ไม่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตได้ (เล่ม 67 / ส่วน 1 / หน้า 24)
- 99) ชาวบ้านมีความคิดว่าผู้นำเห็นแก่พวกพ้อง แสวงหาผลประโยชน์เข้ากลุ่มของตนเอง (เล่ม 67 / ส่วน 1 / หน้า 24)
- 100) สมาชิกไม่ค่อยให้ความร่วมมือ เพราะเนื่องจากได้ผลประโยชน์น้อย (เล่ม 67 / ส่วน 1 / หน้า 31)
- 101) สมาชิกของกลุ่มจำนวนมากลาออกเนื่องจากไม่เห็นด้วยกับระเบียบของกลุ่มที่ไม่เคยกำหนดว่า เมื่อไรถึงจะถอนเงินออมสัจจะคืนได้ (เล่ม 67 / ส่วน 1 / หน้า 35)
- 102) สมาชิกบางส่วนที่สมทบทุกๆเดือนแต่ไม่เคยกู้ รับแต่เงินปันผล อยากถอนเงินตัวเองบางส่วนไปลงทุนก็ทำไม่ได้ (เล่ม 67 / ส่วน 1 / หน้า 35)
- 103) ชาวบ้านมีหนี้สินนอกระบบจำนวนมาก (เล่ม 67 / ส่วน 2 / หน้า 18)
- 104) ชาวบ้านมักกู้ยืมหนี้สินจากนายทุนในหมู่บ้านและธนาคาร (เล่ม 67 / ส่วน 3 / หน้า 2)
- 105) ผู้บริหารมุ่งเน้นที่จะสนองตอบต่อนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดเพียงอย่างเดียว (เล่ม 73 หน้า 57)
- 106) ครูมีปัญหาด้านเจตคติที่ดีต่อการทำงานของผู้บริหาร ขาดความสามัคคี และยังขาดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติการเรียนรู้ (เล่ม 73 หน้า 57)
- 107) นักเรียนยังขาดความรับผิดชอบและความมีวินัย (เล่ม 73 หน้า 57)
- 108) ครูขาดกลยุทธ์ในการสร้างความรู้เองเป็น (เล่ม 73 หน้า 101)
- 109) ครูจำนวนมากยังมีความสับสน ไม่แน่ใจเรื่องการเขียนแผนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญรวมทั้งการจัดการการเรียนการสอนในห้องเรียนที่ถูกต้อง (เล่ม 73 หน้า 101)
- 110) ครูใช้คำถามกับนักเรียนอย่างไม่ทั่วถึง (เล่ม 73 หน้า 103)
- 111) ครูยังไม่รู้ไม่เข้าใจ การสร้างความรู้ประเภทมโนทัศน์ (เล่ม 73 หน้า 101)
- 112) ครูนิยมให้ผู้เรียนได้ทำแบบทดสอบก่อนเรียนและหลังเรียน แต่พบว่าไม่ได้นำผลทดสอบมาใช้แก้ไขผู้เรียน (เล่ม 73 หน้า 101)
- 113) ครูไม่มีวุฒิการศึกษาประมาณ 80 % ทำให้การเรียนการสอนไม่ถูกต้อง (เล่ม 73 หน้า 101)
- 114) ครูยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการเรียนการสอน เนื้อหาที่จะสอน (เล่ม 73 หน้า 101)
- 115) ขาดแหล่งความรู้เพื่อให้ผู้เรียนและครูใช้ค้นคว้า (เล่ม 73 หน้า 101)
- 116) ผู้ปกครองมีความยากจน ไม่มีความรู้ทำให้ชุมชนไม่เข้มแข็ง (เล่ม 73 หน้า 101)
- 117) เมื่อครูมีปัญหาเรื่องเรียนการสอนไม่สามารถปรึกษาใครได้ (เล่ม 73 หน้า 139)
- 118) ครูแกนยังไม่สามารถทำหน้าที่ตามบทบาทได้ (เล่ม 73 หน้า 139)

- 119) ชุมชนไม่ให้ความร่วมมือถ้าไม่ได้รับผลประโยชน์ (เล่ม 73 หน้า 139)
- 120) ชาวบ้านรักพวกพ้อง ปกป้องกันเองจนขาดหลักการและเหตุผลในบางครั้ง (เล่ม 74 หน้า 4-6)
- 121) ชาวบ้านแย่งความเป็นเจ้าของที่ดิน (เล่ม 74 หน้า 4-7)
- 122) ชาวบ้านก่อคดีอาชญากรรมจำนวนมากโดยไม่ร้องขอความเป็นธรรม (เล่ม 74 หน้า 4-8)
- 123) ชาวประมงก่อกวนดินจำนวนมากเนื่องจากอาชีพของตน (เล่ม 74 หน้า 4-23)
- 124) เกษตรกรอาจต้องละทิ้งถิ่นฐานมากขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากรายได้ในท้องถิ่นไม่พอเพียง (เล่ม 74 หน้า 4-25)
- 125) ชาวบ้านทะเลาะเรื่องการแข่งขันทรัพยากร ทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม (เล่ม 74 หน้า 4-28)
- 126) ชาวบ้านพึ่งพาการปลูกข้าวเป็นหลักเพียงอย่างเดียว (เล่ม 74 หน้า 4-42)
- 127) ชาวบ้านพึ่งพาธรรมชาติในการผลิตมากเกินไป (เล่ม 74 หน้า 4-42)
- 128) ประชากรมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันน้อย (เล่ม 74 หน้า 4-43)
- 129) ชาวบ้านมีต้นทุนในการผลิตสูง ผลตอบแทนต่ำ (เล่ม 74 หน้า 4-43)
- 130) ชาวบ้านขาดการศึกษาแบบบูรณาการและมองแบบที่เอาคนเป็นหลักและใช้วิทยาการพิจารณา (เล่ม 74 หน้า 4-44)
- 131) ชาวบ้านขาดความรู้เกี่ยวกับองค์กรชุมชน การเมืองระดับท้องถิ่น การศึกษาที่เป็นภูมิปัญญาชาวบ้าน และยังไม่เคยมีการศึกษาและประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม (เล่ม 74 หน้า 4-44)
- 132) ผู้ทำไร่นาสวนผสมยังขาดการรวมกลุ่มทางการตลาด (เล่ม 74 หน้า 5-51)
- 133) เกษตรกรยังขาดความรู้ในด้านการเลี้ยงสัตว์ (เล่ม 74 หน้า 5-58)
- 134) เกษตรกรยังมีรายได้ต่ำ (เล่ม 74 หน้า 5-58)
- 135) การพัฒนาศักยภาพชุมชนต้องมีการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้แบบบูรณาการ (เล่ม 3 (1) หน้า 8)
- 136) การจัดทำโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายของผู้ที่ให้ทุน และส่วนใหญ่จะมีงบประมาณจำกัด (เล่ม 3 (1) หน้า 54)
- 137) ผู้บริหารไม่มีเวลาพิจารณาและใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ (เล่ม 68 (1) หน้า 54)
- 138) ปัจจุบันเงินทุนต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน ส่งตรงสู่ชุมชนการทำงานพัฒนาประกอบด้วยภาคีต่าง ๆ ทั้งผู้นำชุมชน NGO ธุรกิจและภาคเอกชน NGO

จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็น Facilitator มากกว่าการดำเนินงานพัฒนาตัวเอง (เล่ม 68 (1) หน้า 56)

- 139) NGO มีทักษะในการพัฒนาแบบ Bottom up มากกว่าหน่วยงานอื่นอาจเปลี่ยนบทบาทของตนเป็นผู้ให้การศึกษาอบรมแก่ชุมชนแทนการทำงานพัฒนาแบบเดิม (เล่ม 68 (1) หน้า 56)
- 140) NGO อาจจำเป็นต้องร่วมมือกับชุมชน และนักวิชาการในการศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาและแนวทางการพัฒนาแบบยั่งยืนในแต่ละชุมชนเพื่อเสนอเป็นนโยบายแก่ผู้บริหารประเทศ (เล่ม 68 (1) หน้า 56)
- 141) ปัจจุบัน NGO ส่วนใหญ่มีปัญหาด้านเงินงบประมาณ เพราะแหล่งทุนต่าง ๆ หันไปช่วยประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่าประเทศไทยซึ่งมีระดับการพัฒนาแล้ว NGO อาจต้องรวมตัวกันเพื่อผลักดันนโยบายและทำให้รัฐยอมรับฐานะ NGO และให้เงินอุดหนุนในด้านการพัฒนา (เล่ม 68 (1) หน้า 56)
- 142) กฎเกณฑ์ ระเบียบ ไม่เอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานของกองทุน และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้เต็มที่ รวมถึงการทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกองทุนต่อคณะกรรมการสิทธิการ สภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองต่าง ๆ (เล่ม 68 (2) หน้า 36)
- 143) ปัญหาการประสานการดำเนินการภายในของกองทุนเองเนื่องจากความปรับเปลี่ยนค่อนข้างรวดเร็ว (เล่ม 68 (2) หน้า 36)
- 144) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของกองทุนไปยังพื้นที่ห่างไกลยังไม่ทั่วถึงนัก (เล่ม 68 (2) หน้า 36)
- 145) กิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างฐานรากของชุมชนให้เข้มแข็งควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณ และควรเชื่อมโยงชุมชนต่าง ๆ ให้เป็นเครือข่าย (เล่ม 68 (2) หน้า 41)
- 146) ควรนำประสบการณ์จากการบริหารกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมถ่ายทอดไปยังสถาบันหรือกองทุนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ (เล่ม 68 (2) หน้า 41)
- 147) รัฐควรสนับสนุนให้มีหน่วยงานอิสระภายใต้การดูแลรัฐ ในการจัดสรรทุนให้กับชุมชน (เล่ม 68 (2) หน้า 41)
- 148) รัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาแบบองค์รวม (เล่ม 68 (2) หน้า 41)
- 149) รัฐบาลควรออกพระราชบัญญัติเพื่อรวมกองทุนที่มีอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (เล่ม 68 (2) หน้า 41)

- 150) ควรเน้นการสร้างระบบและกลไกเพื่อกระตุ้นให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเองและชุมชน (เล่ม 68 (2) หน้า 41)
- 151) ชาวบ้านยังเคยชินกับการสงเคราะห์แบบเก่ามีหลายหน่วยงานเข้าไปทำงานแต่การทำงานยังประสานกันไม่ดีเท่าที่ควร (เล่ม 68 (5) หน้า 48)
- 152) การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่น ไม่ได้เป็นการลดอำนาจรัฐอย่างแท้จริง (เล่ม 66 หน้า 3-101)
- 153) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นยังมีปัญหาเรื่องความยุ่งยากและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ค่อนข้างสูงยากต่อการปฏิบัติ (เล่ม 66 หน้า 3-102)
- 154) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขและขั้นตอนที่ยุ่งยาก (เล่ม 66 หน้า 3-103)
- 155) ปัญหาเศรษฐกิจและแรงผลักดันทางสังคมผ่านระบบอุปถัมภ์และอิทธิพลท้องถิ่นทำให้เกิดการปรับตัวทางสังคมอย่างสับสนไร้ระเบียบ คนส่วนใหญ่ถูกผลักดันเข้าสู่ทิศทางบริโภคนิยมอย่างเข้มข้น (เล่ม 66 หน้า 6-21)
- 156) ปัญหาเศรษฐกิจทำให้แรงงานภาคการเกษตรเคลื่อนย้ายมาสู่ภาคอุตสาหกรรมโดยไม่มีหลักประกันด้านความปลอดภัย ด้านสุขภาพ และคุณภาพชีวิต (เล่ม 66 หน้า 6-21)
- 157) การที่แรงงานจากทั่วทุกภาคไหลเข้าสู่เขตอุตสาหกรรมโดยที่พื้นฐานการจัดการทางสังคมยังไม่ได้มีการเตรียมการ ทำให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด (เล่ม 66 หน้า 6-21)

สรุปได้ว่า ปัญหาความเข้มแข็งของชุมชนประกอบด้วยประเด็นที่เกี่ยวกับ สิทธิของชุมชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ยังไม่ได้ถูกแปลเป็นกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีต่อการรวมตัวจัดตั้งองค์กรชุมชน ประชาชนยังเคยชินกับการพึ่งพาภาครัฐ และการเข้ามีส่วนร่วมในงานพัฒนามีจะเป็นการใช้แรงงาน มิได้ร่วมในการคิดริเริ่ม ค้นหาปัญหาหรือทางแก้ไขปัญหา ความสัมพันธ์ในชุมชนหมู่บ้านเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นการแก่งแย่งช่วงชิง แบ่งแยกเพื่ออำนาจและความมั่งคั่ง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นหรือสหกรณ์ก็ได้เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นและรวมตัวกันตามธรรมชาติ มีการแทรกแซงโดยใช้สหกรณ์เป็นฐานอำนาจทางการเมือง ระบบการศึกษาเองก็ยังเป็นแบบรวมศูนย์

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและการบริหารจัดการ

- 1) ปัญหาความเลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (เล่ม 1 หน้า 7)
- 2) ปัญหาการกระจายอำนาจและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ทั้งกระบวนการวางแผนและการพัฒนาที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ การพัฒนายังขาดการมองปัญหาแบบองค์รวมเพื่อบูม่งสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน และระบบราชการส่วนใหญ่มิมีขั้นตอนที่ยู่งยาก ล้ำช้าและไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควร (เล่ม 1 หน้า 8-9)
- 3) ปัญหาการเมืองไทยยังถูกยึดกุมด้วยแกนอำนาจแกนเล็ก ๆ และกุมอำนาจเด็ดขาดของสถาบันราชการดั้งเดิม โดยปรับความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับข้าราชการ ซึ่งการเมืองมีลักษณะขาดวัฒนธรรมทางอำนาจและไม่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ใหม่ (เล่ม 1 หน้า 25-29)
- 4) ปัญหาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของสังคมไทยนั้นเกิดจากการขาดนโยบายระดับชาติ ขาดกลไกเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาเทคโนโลยีและการพัฒนาอุตสาหกรรม และความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างรัฐกับเอกชน (เล่ม 1 หน้า 35)
- 5) เศรษฐกิจไทยขาดการพัฒนาที่สมดุล (เล่ม 1/2 หน้า 7)
- 6) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบาย ได้แก่ การกำหนดนโยบายขาดความชัดเจนต่อเนื่องและเป็นการมองอย่างแยกส่วน โครงสร้างราชการเป็นปัญหาหลักในการบริหารจัดการ ขาดการประสานแผนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ความไม่แน่นอนและความล่าช้าของนโยบายและมาตรการขาดการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่บางข้อเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมธุรกิจชุมชน ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ (เล่ม 15 บทคัดย่อหน้า 2)
- 7) การขาดวิสัยทัศน์หรือแนวคิดที่ชัดเจนร่วมกันในการพัฒนาแบบองค์รวม ปัญหาโครงสร้างและระบบราชการที่กำหนดภาระหน้าที่แบบแยกส่วนและรวมอำนาจที่ส่วนกลาง และการขาดการประสานงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพ (เล่ม 15 บทคัดย่อหน้า 2)
- 8) ระบบสหกรณ์ไทยตั้งแต่แรกเริ่มจัดตั้งมาจนปัจจุบันเป็นระบบสหกรณ์ของรัฐมีฐานะเป็นเพียงการจัดตั้งองค์กรประชาชนเพื่อเป็นเครื่องมือให้ราชการมีอำนาจและขยายกำลังคน (เล่ม 16 หน้า 40)
- 9) ปัญหาสหกรณ์มิได้เป็นภูมิปัญญาของชุมชนที่พัฒนาจากฐาน แต่เป็นการจัดตั้งของรัฐและปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่เข้าใจเรียนรู้สภาพความเป็นจริงของชุมชน (เล่ม 16 หน้า 56)

- 10) การเจริญเติบโตของเมืองโดยไม่มีการวางแผนทำให้เกิดปัญหา (เล่ม 17 หน้า 75)
- 11) การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานครมีการซ้ำซ้อนกันระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและกรุงเทพมหานคร ในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เล่ม 17 หน้า 98)
- 12) การขาดกลุ่มองค์กรที่ชัดเจนและเข้มแข็ง ทำให้การต่อสู้เรียกร้องขาดความต่อเนื่อง และการติดตามผล การประชุมแก้ปัญหาาร่วมกันของทุกฝ่ายมักจะมีแต่ข้อตกลงและข้อเสนอแต่ไม่มีการปฏิบัติตาม (เล่ม 18/2 หน้า 555)
- 13) องค์กรรัฐและเอกชนยังมีการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่เป็นระบบ ไม่เป็นปัจจุบัน และไม่มีการรวมศูนย์ข้อมูลที่ชัดเจน ทำให้เก็บรวบรวมข้อมูลได้ยาก (เล่ม 19 หน้า 95)
- 14) การจัดทำกิจกรรมต่างๆ ยังมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ทำให้ขาดความต่อเนื่อง และไม่มีความเป็นรูปธรรม (เล่ม 19 หน้า 95)
- 15) การรวมกลุ่มผลิตสินค้ายังขาดการจัดการที่ดี สินค้าที่ผลิตได้มีคุณภาพไม่แน่นอน ไม่มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ อุปกรณ์การผลิตมีไม่เพียงพอ เมื่อผลิตแล้วไม่มีตลาดรองรับ (เล่ม 22 เอกสารหมายเลข 4 หน้า 16 - 32)
- 16) การแพทย์แบบวิทยาศาสตร์เป็นการค้ามากขึ้นและมีคอร์รัปชันในระบบมากขึ้น ไม่ได้มีจุดประสงค์หลักในการรักษาพยาบาลเพียงอย่างเดียวเหมือนในอดีตที่ผ่านมา (เล่ม 27 หน้า 11)
- 17) มีการกระจุกของบริการ ไม่สามารถกระจายได้ทั่วถึงประชาชนและชุมชนพึ่งตนเองได้น้อย การบริการไม่ทั่วถึง (เล่ม 27 หน้า 11)
- 18) ปัจจุบันหมอพื้นบ้านที่มีความรู้ความสามารถในการรักษาโรคค่อย ๆ ลดน้อยลง ทั้งนี้เนื่องมาจากขาดคนมาสืบทอดความรู้ในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งหมอที่มีอยู่ยังขาดความแม่นยำและความชำนาญในการรักษาโรค ทำให้ในปัจจุบันนี้ขาดแคลนหมอพื้นบ้านที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ (เล่ม 27 หน้า 29)
- 19) งบประมาณที่มาจากรัฐบาลในนโยบายเรื่องส่งเสริมพัฒนาการใช้สมุนไพร ยังมีจำนวนจำกัดทำให้การวิจัย และการพัฒนาการผลิตยาสมุนไพรขาดความคล่องตัว (เล่ม 27 หน้า 37)
- 20) ส่วนราชการประจำจังหวัด / อำเภอต่างๆ มักจะปฏิบัติงานแบบต่างคนต่างทำ มากกว่าร่วมกันทำงานเพราะวัฒนธรรมการบริหาร และระบบราชการที่รวมศูนย์ไว้ที่กรมในส่วนกลางที่มีมานาน ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการด้วยกันจึงมีความสัมพันธ์กันน้อยมาก (เล่ม 28 หน้า 12)

- 21) หน่วยงานทางราชการด้านการรักษาความมั่นคงส่วนใหญ่มีกิจกรรมที่มีความซับซ้อนกับกิจกรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะด้านอื่น ๆ เช่น กรณีของตำรวจตระเวนชายแดนมีการสอนหนังสือระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา งานอนุรักษ์ดิน เป็นต้น (เล่ม 28 หน้า 15)
- 22) มีหน่วยราชการจำนวนหนึ่งมีกิจกรรมเชิงปฏิบัติ – จัดบริการฯ ไม่ครอบคลุมภารกิจตามกฎหมาย เช่น ภารกิจหลักของกรมพัฒนาชุมชนควรจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของชุมชน แต่กิจกรรมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่กลับเน้นการพัฒนากลุ่มประชากรเป้าหมายเฉพาะ (เล่ม 28 หน้า 19)
- 23) งบประมาณสำหรับการจัดบริการสำหรับการส่งเสริมคุณภาพ-ประสิทธิภาพการผลิตข้าว พืช-ไร่ ฯลฯ มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ส่วนราชการจัดสรรมายังจังหวัดเพชรบุรี (เล่ม 28 หน้า 44)
- 24) ส่วนกลางเป็นผู้จัดการศึกษาให้แก่ชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีทักษะที่จำเป็นในเบื้องต้น เป็นมาตรฐานเดียวกับมาตรฐานในชุมชนเมือง ซึ่งไม่ได้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทได้แต่อย่างไร อีกทั้งไม่ได้สนองความต้องการขั้นพื้นฐานและไม่ได้สอดคล้องกับความเป็นอยู่ของคนในชุมชน (เล่ม 29 หน้า 16)
- 25) สภาพการเรียนการสอนในวิชาศิลปศึกษา ทางโรงเรียนไม่ได้ให้ความสำคัญในการสอนเท่ากับวิชาอื่น ๆ มากนัก อีกทั้งบุคลากรที่สอนก็ไม่มีความสามารถหรือวุฒิทางศิลปศึกษา รวมทั้งขาดงบประมาณและสื่อในการศึกษา (เล่ม 29 หน้า 23)
- 26) ในการเรียนการสอนมีปัญหาเรื่อง ขาดแคลนวัสดุ-อุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน งบประมาณไม่เพียงพอ การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนมีความล่าช้า (เล่ม 29 หน้า 36)
- 27) เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานในด้านต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบยังมีความรู้ไม่เพียงพอหรือความรู้ทางวิชาการที่เพียงพอที่จะสามารถตอบคำถามประชาชนที่มาขอคำปรึกษาได้ (เล่ม 31 หน้า 111)
- 28) บุคลากรที่ทำงานในสื่อท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ยังไม่มีขีดความสามารถเพียงพอ นอกจากนี้ยังขาดการสนับสนุน ทำให้รายการที่ผลิตออกมาไม่ได้มีมาตรฐานแต่อย่างใด (เล่ม 31 หน้า 231)
- 29) การขาดผู้รับผิดชอบและควบคุมดูแลที่แน่นอน ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบก็จะออกกระจายเสียงได้ต่อเมื่อผู้ใหญ่อยู่ในหมู่บ้านเท่านั้น หากต้องออกไปประชุมก็จะงดการกระจายเสียง (เล่ม 31 หน้า 248)

- 30) งานพัฒนามีปัญหาจากองค์การแบบราชการ เช่น ปัญหาด้านงบประมาณและระบบงบประมาณ ปัญหาความล่าช้า ปัญหาด้านการเน้นผลงานทางวัตถุ (เล่ม 33 หน้า 110)
- 31) งานพัฒนามีปัญหามาจากระบบชุมชน เช่น ปัญหาจากการขาดความรู้ ปัญหาเรื่องโรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาความอดอยากยากจน (เล่ม 33 หน้า 110)
- 32) นโยบายในการปฏิบัติงานของรัฐบาลกับการปฏิบัติงานของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับนโยบายในที่แรก (เล่ม 33 หน้า 140)
- 33) กฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ โครงสร้างและหน้าที่ของสหกรณ์นั้นถูกกำหนดโดยกฎหมาย แต่โครงสร้างและหน้าที่ของสหกรณ์มักจะไม่ใช้ไม่ได้กับสถานการณ์ในท้องถิ่นในบางกรณี (เล่ม 33 หน้า 255)
- 34) ข้อจำกัดด้านสาธารณูปโภคและข้อจำกัดทางด้านพื้นที่ หน่วยย่อยต่าง ๆ ซึ่งประกอบกันเข้าเป็นสหกรณ์ระดับอำเภอก็อยู่ห่างจากกันและกันมาก จนกระทั่งไม่มีโอกาสพบปะติดต่อกันมากนัก (เล่ม 33 หน้า 255)
- 35) มีเด็กจำนวนมากที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน ทั้งนี้เนื่องมาจากพ่อแม่ไม่สามารถส่งเสียให้เรียนต่อได้ (เล่ม 32 หน้า 50)
- 36) บริการด้านสุขภาพอนามัยระหว่างในชนบทกับในเมืองมีความแตกต่างกันมาก (เล่ม 32 หน้า 53)
- 37) ในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ของประชาชนลดลง ศักยภาพในการที่จะเข้าถึงและได้รับการดูแลสุขภาพพยาบาลก็จะพลอยลดน้อยลงไปจากที่เคยเป็นอยู่ (เล่ม 32 หน้า 54)
- 38) คนชราในชนบทขาดการดูแล ไม่ได้รับการดูแลสุขภาพอย่างพอเพียงในยามเจ็บป่วย จึงมีอัตราการตายสูง ทั้ง ๆ ที่จะสามารถยืดอายุต่อไปได้หากได้รับการดูแลสุขภาพอย่างพอเพียง (เล่ม 32 หน้า 54)
- 39) แม้รัฐบาลจะขยายโครงการบัตรสุขภาพให้ครอบคลุมร้อยละ 70 ของหมู่บ้านในชนบท โครงการบัตรสุขภาพนี้ก็ไม่ใช่ว่าบัตรประกันสุขภาพแต่อย่างใด เป็นเพียงบัตรที่แสดงว่าผู้ถือบัตรมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลในวงเงินที่จำกัดเท่านั้นเอง (เล่ม 32 หน้า 56)
- 40) งบประมาณด้านการบริการสุขภาพและอนามัยถูกตัด ทำให้โอกาสได้รับบริการของคนจนด้อยโอกาสลงไปกว่าเดิม (เล่ม 32 หน้า 56)
- 41) ความแตกต่างของอัตราค่าทดแทนที่กองทุนเงินทดแทนจ่ายร้อยละ 60 ของค่าจ้าง แต่กองทุนประกันสังคมจ่ายร้อยละ 50 ของค่าจ้าง (เล่ม 32 หน้า 97)

- 42) กองทุนประกันสังคมไม่ได้กำหนดเงินทดแทนรายได้ขั้นต่ำไว้ต่างหากจากกองทุนทดแทน ที่มีการกำหนดอัตราขั้นต่ำและขั้นสูงไว้ (เล่ม 32 หน้า 97)
- 43) แพทย์ขาดความรู้ความสามารถ ความตั้งใจในการสอบสวนความเจ็บป่วย หรือขาดความกล้า กลัวความยุ่งยากวุ่นวายที่จะตามมาจากนายจ้างหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือศาลแรงงาน ถ้าวินิจฉัยว่าเป็นโรคเนื่องมาจากการทำงาน (เล่ม 32 หน้า 109)
- 44) การศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษามีอัตราต่ำ รวมทั้งคุณภาพของโรงเรียนและนักเรียนที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากปัญหาด้านสังคม และเทคโนโลยีการสอน (เล่ม 21 หน้า 99, 115)
- 45) สมุนไพรบางตัวเริ่มขาดแคลน บางชนิดก็ได้สูญพันธุ์ไปแล้ว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้แพทย์พื้นบ้านและการแพทย์แผนไทยอย่างชัดเจน (เล่ม 27 หน้า 29)
- 46) ในปัจจุบันได้มีภาวะวิกฤตฝนแล้งซึ่งส่งผลกระทบต่อคนในหมู่บ้าน (เล่ม 27 หน้า 69)
- 47) การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยไม่เปลี่ยนให้ราษฎรเป็นพลเมืองจึงเป็นระบบอุปถัมภ์ (เล่ม 34/1 หน้า 5)
- 48) ปัญหาคอรัปชั่นและการหาประโยชน์เฉพาะตน เฉพาะกลุ่ม (เล่ม 34/1 หน้า 6)
- 49) ปัญหาการทำอะไรจะให้ประโยชน์ส่วนรวมนั้นคำนึงถึงความเห็น ความต้องการ และสภาพของเฉพาะส่วนด้วย (เล่ม 34/1 หน้า 8)
- 50) การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้รักษารัฐธรรมนูญผูกขาดอำนาจและยังเพิ่มบทบาทและอำนาจมากขึ้นมากกว่าระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประชาสังคมต่าง ๆ จึงอ่อนแอ (เล่ม 34/1 หน้า 11)
- 51) ปัญหาหลักการนโยบายของประเทศมักถูกมองข้าม (เล่ม 34/1 หน้า 16)
- 52) ประชาสังคมดำเนินการเพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนไม่ใช่ส่วนรวม (เล่ม 34/1 หน้า 16)
- 53) ปัญหาความตกต่ำของราคาพืชผลทางการเกษตร (เล่ม 34/3 หน้า 7)
- 54) เมื่อสมัชชาโตขึ้นย่อมมีปัญหาเรื่องงบประมาณและการจัดการ การมีส่วนร่วมของสมาชิก การขาดความรู้และประสบการณ์ (เล่ม 34/3 หน้า 8)
- 55) การเข้าร่วมสมาชิกจำนวนมากกับสมัชชานั้นไม่มีทางเลือกอย่างอื่น (เล่ม 34/3 หน้า 8)
- 56) เกษตรกรมีความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของธรรมชาติและความเสี่ยงจากราคาขึ้นลงของพืชผลในตลาดทุนนิยม ทำให้เกิดความล้มเหลวและกลายสภาพเป็นกรรมกรเนื่องจากเสียที่ดินทำกินของตน (เล่ม 34/3 หน้า 16)
- 57) ข้าราชการยี่ดะเบียบ กฎหมายอันล้าสมัยอย่างเคร่งครัด โดยไม่ยอมรับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเพื่อสนองนโยบายการรวมศูนย์กลางอำนาจ (เล่ม 34/3 หน้า 17)

- 58) องค์การที่รวมตัวกันโดยรัฐไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานเพราะมีลักษณะการดำเนินงานในลักษณะบนลงล่าง (เล่ม 34/4 หน้า 25)
- 59) ปัจจัยในการรวมตัวของกลุ่มบุคคลนั้นมีสาเหตุจากภาครัฐไม่สนองความต้องการ มีความช่วยเหลือของสังคมและรัฐบาลเริ่มกระจายอำนาจ (เล่ม 37 หน้า 28)
- 60) รัฐได้พยายามออก พ.ร.บ. เพื่อควบคุมการตั้งกลุ่มหลายฉบับและแสดงถึงความไม่ไว้วางใจต่อกิจกรรมองค์กรต่าง ๆ แต่ควบคุมได้เฉพาะที่จดทะเบียนกับภาครัฐเท่านั้น โดยยังมีอีกมากที่ไม่ได้จดทะเบียน (เล่ม 34/4 หน้า 30)
- 61) ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างเพศในสังคมไทยได้เป็นประเด็นไปสู่การพัฒนาประชาสังคมในระดับองค์กร (เล่ม 34/5 หน้า 18)
- 62) รัฐไทยรวมศูนย์อำนาจโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การครอบงำคนในสังคมเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐ (เล่ม 34/6 หน้า 6)
- 63) ปัญหาความเป็นพลเมืองไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จมีสาเหตุหลายประการ เช่น ลักษณะพลเมืองที่พึงประสงค์กำหนดโดยข้าราชการประจำ ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ฯลฯ (เล่ม 34/7 หน้า 25-27)
- 64) ปัญหาสังคมซับซ้อนเกินกว่ารัฐจะแก้ไขได้โดยลำพัง (เล่ม 34/7 หน้า 28)
- 65) ในขณะที่ภาครัฐไม่ขยายตัวแต่ภาคทุนขยายตัวไปเรื่อย ๆ อาจเกิดความขัดแย้งทางอำนาจขึ้น (เล่ม 34/8 หน้า 18)
- 66) ปัญหาสื่อมวลชน คือ ขอบเขตความกว้างขวางของเสรีภาพว่ามีมากน้อยเพียงใด (เล่ม 34/9 หน้า 92)
- 67) นโยบายของรัฐต่อสังคมไทยมองไปในเชิงลบ มีการให้การสนับสนุนและส่งเสริมน้อย และจำกัดและจะส่งเสริมในทิศทางที่รัฐต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งยังมุ่งในการตรวจสอบ ดังนั้นจึงไม่มีความเป็นเอกภาพและความชัดเจน
- 68) การจัดความสัมพันธ์ทางโครงสร้างอำนาจขององค์กรท้องถิ่นและองค์กรชาวบ้านยังไม่มี ความชัดเจน และบางครั้งยังทำงานซ้ำซ้อนกัน (เล่ม 44 หน้า 24)
- 69) ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างภาครัฐกับประชาชนบางกลุ่มเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 285 กำหนดให้สภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ในบทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และให้กำนันเป็นประธานกรรมการฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง และกระทรวงมหาดไทยยังได้ออกระเบียบว่าด้วยแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 ซึ่ง

- ประชาชนบางกลุ่มเห็นว่าเป็นการบั่นทอนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากและทำให้ไม่เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (เล่ม 44 หน้า 62 - 63)
- 70) องค์กรพัฒนาเอกชนจะตั้งขึ้นตามสภาพปัญหาในแต่ละเรื่องที่กลุ่มนั้น ๆ ได้รับผลกระทบหรือให้ความสนใจเป็นพิเศษ สภาพองค์กรจึงต้องฟังฟังตัวบุคคลมากกว่าที่จะเป็นสถาบัน แม้จะมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายบ้างแต่ส่วนใหญ่ก็เป็นการรวมตัวกันอย่างไม่เหนียวแน่น ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและพลังในการต่อรอง (เล่ม 44 หน้า 53 - 54)
- 71) องค์กรพัฒนาเอกชนยังไม่มีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐ รูปแบบการดำเนินการของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนจึงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (เล่ม 44 หน้า 38 - 39)
- 72) ชนชั้นนำใหม่ทั้งภาคราชการและภาคเอกชน รวมทั้งสถาบันการศึกษาวิชาการต่างตกอยู่ในสภาวะแปลกแยกและอยู่ในสถานะอภิสิทธิ์ของตนเองเกินกว่าจะมองเป็นภาพรวมอย่างบูรณาการและยั่งยืนได้ (เล่ม 54 หน้า 8)
- 73) ปัญหาสัมพันธภาพทางอำนาจและปฏิสัมพันธ์ในวงกว้าง ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ขยายขอบข่ายออกไปทั้งในระดับรัฐ ภูมิภาค และระดับโลก พลวัตของปัญหาปฏิสัมพันธ์เป็นตัวกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในส่วนของชุมชนท้องถิ่นและเครือข่าย (เล่ม 54 หน้า 13)
- 74) ปัญหาโครงสร้างเพราะความสามารถของชุมชนแต่ละแห่งไม่สามารถจัดการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนได้ ต้องอาศัยหลายฝ่ายช่วยกัน (เล่ม 55 หน้า 7)
- 75) ขณะที่มีการพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้น ปริมาณเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปปฏิบัติงานมากขึ้น อำนาจอรัฐแพร่กระจายเข้าสู่ชนบทมากขึ้น ในขณะที่สำนึกและความรู้สึกเป็นอิสระและต้องพึ่งพาตนเองของชาวบ้านมีน้อยลง (เล่ม 57/3 หน้า 2)
- 76) นโยบายส่งเสริมภาคอุตสาหกรรม และการยึดเหี้ยมวัฒนธรรมยุคใหม่ต่าง ๆ ทำให้ชุมชนล่มสลาย (เล่ม 59)
- 77) กิจกรรมซึ่งชุมชนและครอบครัวเคยทำและเพียงพออยู่ในตัวเอง สามารถดำรงอยู่คือ การผลิตเพื่อบริโภคเปลี่ยนไปในทางโครงสร้างโดยมุ่งองค์กรทางสังคมเข้ามาทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนชุมชนที่เคยทำเองได้ทั้งหมด เช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การศึกษา การรักษานามัยของชุมชน (เล่ม 55 หน้า 3)
- 78) องค์กรของบริษัท ไม่ได้กำหนดลักษณะงานได้ชัดเจน (เล่ม 67 / ส่วน 2 / หน้า 17)
- 79) สหกรณ์ไม่ได้แบ่งเงินปันผลมา 5 ปีแล้ว (เล่ม 67 / ส่วน 2 / หน้า 25)

- 80) ศูนย์สาธิตเกิดปัญหาในการบริหารจัดการ ทำให้กำลังจะยุบตัวลง (เล่ม 67 / ส่วน 2 / หน้า 26)
- 81) กลุ่มออมทรัพย์ต่างๆในตำบลน้ำขาวไม่มีการประสานเชื่อมโยงกันในรูปแบบที่แน่นอน (เล่ม 67 / ส่วน 2 / หน้า 32)
- 82) การดำเนินงานของศูนย์ฯประสบความล้มเหลวเนื่องจากไม่สามารถดำเนินงานแข่งกับพ่อค้าได้ (เล่ม 67 / ส่วน 2 / หน้า 34)
- 83) คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ไม่มีความสามารถพอที่จะบริหารศูนย์สาธิตการตลาดได้ (เล่ม 67 / ส่วน 2 / หน้า 34)
- 84) โรงเรียนมีงบประมาณจำกัด ไม่เพียงพอแก่การพัฒนา (เล่ม 73 หน้า 82)
- 85) โรงเรียนไม่สามารถสนองความต้องการของนักเรียนได้ (เล่ม 73 หน้า 83)
- 86) ระบบการสอบเข้ามหาวิทยาลัยของไทยเน้นเนื้อหาเป็นหลัก ครูจึงต้องบรรยายใส่เนื้อหามากกว่าเน้นกระบวนการเรียนรู้ (เล่ม 73 หน้า 139)
- 87) คณะกรรมการสถานศึกษาไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษานอกจากมาประชุมรับทราบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (เล่ม 73 หน้า 139)
- 88) สมาคมศิษย์เก่า และผู้ปกครองไม่มีบทบาทในมหาวิทยาลัย (เล่ม 73 หน้า 139)
- 89) กระบวนการยุติธรรมในการจับกุมดำเนินคดีและพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฆ่าคนตายอยู่ในระดับต่ำ (เล่ม 74 หน้า 4-9)
- 90) การสนับสนุนเรื่องการชลประทานยังมีประสิทธิภาพต่ำ (เล่ม 74 หน้า 4-20)
- 91) ราคาข้าวไม่มีการกำหนดแน่นอนแต่ต้นทุนเพิ่มตลอด (เล่ม 74 หน้า 4-43)
- 92) การขาดความรู้เกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (เล่ม 74 หน้า 4-44)
- 93) ขาดการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองระดับท้องถิ่น (เล่ม 74 หน้า 4-44)
- 94) ขาดการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรชุมชน (เล่ม 74 หน้า 4-44)
- 95) การขาดการติดต่ออย่างต่อเนื่องของผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมระบบนี้ (เล่ม 74 หน้า 4-52)
- 96) เจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ยังขาดความรู้ความสามารถทางด้านไร่นาสวนผสม (เล่ม 74 หน้า 4-52)
- 97) สินค้าทางการเกษตรมีราคาการส่งออกสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ราคาวัตถุดิบมีราคาแพง (เล่ม 74 หน้า 5-60)
- 98) ปัญหาความสับสนในสถานภาพของข้าราชการ พนักงานที่อยู่ในส่วนกลาง ภูมิภาค หรือในหน่วยงานที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขาดความเชื่อมั่นในขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการบริหารจัดการภารกิจที่จะถ่ายโอนได้อย่างมีคุณภาพ (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)

- 99) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น และระหว่างฝ่ายบริหารท้องถิ่นกับพนักงานประจำของท้องถิ่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 100) ปัญหาผู้ประกอบการเอกชนได้รับผลกระทบจากระบบการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บเพิ่มเติม (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 101) ปัญหาความสับสนในบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุกรูปแบบที่อยู่ในพื้นที่ (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 102) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอาณาเขตและความเป็นนิติบุคคลซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ซ้อนทับ (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 103) ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรูปแบบในการถ่ายโอนอำนาจ (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 104) ปัญหาในด้านประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจเดิมและการเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจใหม่ที่จะได้รับการถ่ายโอน (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 105) ปัญหามาตรฐานการบริการที่ไม่เท่าเทียมกัน (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 106) ปัญหาในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 107) ปัญหาระบบข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สอดคล้องและประสานในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาและการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระทบกับการวางแผนและการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการ (เล่ม 72 บทสรุปผู้บริหาร)
- 108) ปัญหาด้านการจัดโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในรูปแบบต่าง ๆ ที่ค่อนข้างจะสับสน เพราะแต่ละองค์กรจะมีที่มาและเหตุผลในการจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดจากส่วนกลางไปตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงแต่ละยุค ทำให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาไปในรูปแบบที่ไร้ทิศทาง (เล่ม 72 หน้า 57)
- 109) ปัญหาการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองยังไม่ชัดเจน (เล่ม 72 หน้า 57)

- 110) ปัญหาทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีไม่เพียงพอต่อการจัดทำภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยมีสาเหตุมาจากความไม่เหมาะสมในการจัดระบบภาษี (เล่ม 72 หน้า 57)
- 111) ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น รัฐยังกำกับดูแลเข้มงวดทั้งในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารการเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคล (เล่ม 72 หน้า 58)
- 112) ความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองท้องถิ่น (เล่ม 72 หน้า 58)
- 113) ปัญหาด้านประชาชน กล่าวคือ (เล่ม 72 หน้า 59)
 - 113.1 ประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง
 - 113.2 ประชาชนให้ความสนใจการเลือกตั้งน้อย
 - 113.3 ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอน
 - 113.4 ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถไม่อยากทำงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่น
 - 113.5 ประชาชนบางส่วนเบียดเบียนในพฤติกรรมของสมาชิกสภาในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางหน่วย
- 114) ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารของท้องถิ่น (เล่ม 72 หน้า 59)
- 115) ปัญหาในด้านนโยบาย (เล่ม 72 หน้า 60)
- 116) ปัญหาการตอบสนองของหน่วยราชการส่วนกลางต่อสถานการณ์และความต้องการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มีจังหวะก้าวของงานพัฒนาต่างกัน (เล่ม 68 (5) หน้า 73)
- 117) ประชาธิปไตยที่เน้นรูปแบบเป็นเหตุสำคัญของความอ่อนแอทางการเมืองของพลเมือง (เล่ม 66 หน้า 3-9)
- 118) ปริมาณพลทางการเมืองของพลเมืองถูกจำกัดโดยรัฐ ในรูปของกฎหมายต่างๆ เช่น คำสั่งห้ามชุมนุมทางการเมือง (เล่ม 66 หน้า 3-9)
- 119) การรวมตัวกันทางการเมืองยังไม่มีกฎหมายมารองรับทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่างได้โดยสะดวก (เล่ม 66 หน้า 3-96)
- 120) โครงสร้างและการบริหารจัดการประชาสังคมยังไม่ชัดเจนในเรื่องความเป็นมา การก่อตั้ง วัตถุประสงค์ กิจกรรม คณะผู้บริหาร การเลือกสรรและการแต่งตั้ง (เล่ม 66 หน้า 3-96)

- 121) ประชาสังคมในไทยเกิดขึ้นง่าย ทั้งที่ไม่มีสมาชิกหรือมีสมาชิกจำนวนน้อย ทำให้มีความอ่อนแอ (เล่ม 66 หน้า 3-97)
- 122) ประชาสังคมขาดแคลนงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องได้ (เล่ม 66 หน้า 3-97)
- 123) รัฐกับประชาสังคมยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความหวาดระแวง ไม่วางใจต่อกัน เพราะประชาสังคมเห็นว่ารัฐหวงอำนาจ ไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหา ส่วนรัฐเห็นว่าการเคลื่อนไหวของประชาสังคมมีเป้าหมายทางการเมืองแอบแฝง (เล่ม 66 หน้า 3-97)
- 124) พลเมืองและประชาสังคมยังขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรับรองสิทธิเสรีภาพของตน (เล่ม 66 หน้า 3-100)
- 125) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงตามรัฐธรรมนูญมาตรา 303 และ 304 ยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก (เล่ม 66 หน้า 3-101)
- 126) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดและขั้นตอนยุ่งยาก (เล่ม 66 หน้า 3-103)
- 127) กฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ยังไม่ได้ถูกตราขึ้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (เล่ม 66 หน้า 3-103)
- 128) การเคลื่อนไหวขององค์กรประชาสังคมบางครั้งไม่ชัดเจน มักเป็นการเคลื่อนไหวในนามองค์กร แต่แท้จริงแล้วเป็นการเคลื่อนไหวของตัวบุคคลมากกว่า และสังคมไม่อาจตรวจสอบได้ (เล่ม 66 หน้า 3-108)
- 129) รัฐธรรมนูญไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละกลุ่มประชาสังคมได้เนื่องจากเป็นเรื่องของรายละเอียด (เล่ม 66 หน้า 7-27)
- 130) รัฐยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการชุมนุมซึ่งอาจสร้างความเดือดร้อนต่อผู้อื่น (เล่ม 66 หน้า 7-34)
- 131) ประชาชนยังไม่อาจเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ดีเท่าที่ควร เพราะยังมีปัญหาว่าความลับของทางราชการที่เปิดเผยไม่ได้ตามกฎหมายมีกรณีใดบ้างอย่างไร (เล่ม 66 หน้า 7-41)
- 132) รัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ยังมีปัญหาว่าชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นหมายถึงบุคคลประเภทใดบ้าง (เล่ม 66 หน้า 7-67)
- 133) การพัฒนาชุมชนของรัฐไม่เป็นการกระจายผลประโยชน์ไปสู่คนส่วนใหญ่หรือคนจน แต่เป็นการสร้างอำนาจให้แก่ผู้นำและกลุ่มของตน ทำให้เกิดความขัดแย้งในชุมชน (เล่ม 69/3 หน้า 8)

- 134) การเข้ามารับผิดชอบจัดการกิจกรรมสังคมแทนชุมชนของรัฐ ทำให้ชาวชุมชนแทบจะไม่เหลือกิจกรรมร่วมกันที่เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ทำให้ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์เข้ามามีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ (เล่ม 69/3 หน้า 14)
- 135) การที่มีผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจเพียงผู้เดียวทำให้เป็นการผูกขาดการจัดสรรผลประโยชน์และข้อมูลข่าวสาร และอาจทำให้ผู้นำหลุดลอยไปจากชุมชนด้วย จึงต้องใช้วิธีแบ่งงานกันทำและใช้ระบบคณะกรรมการ (เล่ม 69/3 หน้า 26)
- 136) การเข้ามาช่วยเหลือของภาครัฐและหน่วยงานภายนอกมักกระทำผ่านผู้นำทางการ ทำให้คนบางกลุ่มในชุมชนต้องถูกผลักออกไปจากการมีส่วนร่วมพัฒนาชุมชน (เล่ม 69/3 หน้า 28)
- 137) การจัดตั้งองค์กรชุมชนแบบทางการส่วนใหญ่ใช้วิธีเลือกตั้งแบบตัวแทน ทำให้เมื่อมีการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงแล้ว ผู้ได้รับเลือกจะใช้อำนาจนั้นอย่างเบ็ดเสร็จ ขาดการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของชุมชน (เล่ม 69/4 หน้า 6)
- 138) การกระจายงบประมาณลงสู่ชุมชนทำโดยผ่านตัวแทนแบบทางการ ทำให้มีการทุจริตได้ง่ายเพราะขาดกลไกตรวจสอบจากสมาชิกในชุมชน (เล่ม 69/4 หน้า 6)
- 139) หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด เช่น เทศบาล ยังยึดติดกับการมองชุมชนเป็นเพียงฐานเสียงทางการเมือง และการเป็นเจ้าของชุมชนรวมทั้งการควบคุมกำกับชุมชนนั้น (เล่ม 69/4 หน้า 7)
- 140) ระบบอุปถัมภ์ทำให้อำนาจทางการเมืองจากภายนอกสามารถเข้ามาแทรกแซงชุมชนได้ง่ายขึ้น (เล่ม 69/4 หน้า 12)
- 141) การจัดทำกิจกรรมบางอย่างของประชาคมหนึ่งยังไม่อาจขยายเข้าไปสู่หมู่บ้านอื่นได้ง่ายนัก เนื่องจากข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และความต้องการร่วมที่ยังไม่ชัดเจน (เล่ม 70 หน้า 21)
- 142) การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่ชัดเจน นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในชุมชนและการไม่ร่วมกิจกรรมของชุมชน (เล่ม 70 หน้า 44)
- 143) การแบ่งแยกหมู่บ้านหรือตำบลมีผลต่อการสลายพลังของชุมชน (เล่ม 70 หน้า 57)
- 144) การจัดสรรผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้อื่น ทำให้กิจกรรมสาธารณะประโยชน์ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร (เล่ม 70 หน้า 57)
- 145) แนวความคิดที่หวังพึ่งปัจจัยภายนอกเป็นหลักทำให้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ไม่อาจจัดการได้ด้วยตนเอง (เล่ม 70 หน้า 57)
- 146) ชาวบ้านยังขาดความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของกลุ่ม ทำกลุ่มบางส่วนต้องล้มไปหรือขาดความเข้มแข็ง (เล่ม 70 บทสังเคราะห์ภาคใต้ หน้า 57)

ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและการบริหารจัดการสรุปได้ว่า ระบบราชการยังเน้นการรวมศูนย์ กลางทางอำนาจ ทำให้มีขั้นตอนการทำงานที่ยุ่งยาก ลำช้า ขาดข้อมูลพื้นฐาน ไม่มีการประเมิน ประสิทธิภาพ และขาดการประสานงานทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ความสัมพันธ์ ทางโครงสร้างอำนาจขององค์กรท้องถิ่นและชุมชนชนไม่ชัดเจน กฎ ระเบียบที่มีอยู่เป็นอุปสรรค ต่อการส่งเสริมธุรกิจชุมชนและองค์กรชุมชน การให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกองค์การบริหาร ส่วนตำบลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นอิสระ ตลอดจนข้อจำกัดทางงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับ

4.4 ผลการสำรวจการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น

การศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมถึงปัญหาและ อุปสรรคในการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น เป็นการรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์สมาชิกองค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดชุมพร จังหวัดน่าน จังหวัดอุดรดิตถ์ และจังหวัดอุบลราชธานี (ตารางที่ 1) ระหว่างเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2544

ตารางที่ 1 พื้นที่เป้าหมายในการรวบรวมข้อมูล

จังหวัด	อำเภอ	ตำบล
ชุมพร	เมือง	องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา
	ท่าแซะ	องค์การบริหารส่วนตำบลสะพลี
น่าน	น่าน้อย	องค์การบริหารส่วนตำบลน่าน้อย
	เวียงสา	องค์การบริหารส่วนตำบลล้าน
อุดรดิตถ์	เมือง	องค์การบริหารส่วนตำบลขุนผา
อุบลราชธานี	เดชอุดม	องค์การบริหารส่วนตำบลนาเจริญ
	บุญทรีย	องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์

ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร จังหวัด น่าน จังหวัดอุดรดิตถ์ และอุบลราชธานี สรุปได้ดังนี้

4.4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร

พื้นที่ตำบลบ้านนาส่วนใหญ่เป็นที่ราบเชิงเขา ความต้องการของประชาชนในพื้นที่จึง ต้องการให้มีถนน ทั้งถนนที่เป็นสายหลักของตำบล และถนนสายรองที่เชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้าน เพื่อใช้เป็นเส้นทางลำเลียงผลผลิตและเส้นทางคมนาคมภายในตำบล โดย อบต. บ้านนาเสนอให้มี

การสร้างหรือพัฒนาถนนสายหลักให้เป็นถนนลาดยางตั้งแต่ หมู่ 2, หมู่ 4, หมู่ 5, หมู่ 13, หมู่ 9, หมู่ 7, หมู่ 10 และหมู่ 8 นอกจากนี้ยังต้องให้มีการสร้างถนนสายรองให้เชื่อมต่อกันระหว่างหมู่บ้านแต่ละแห่ง ทั้งนี้ยังขาดแคลนงบในการพัฒนาดังกล่าว

สำหรับแหล่งน้ำใน อบต. บ้านนา นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ใช้ประปาหมู่บ้านเป็นน้ำเพื่อการบริโภคบางพื้นที่เก็บกักน้ำโดยใช้โอ่งหรือถังเก็บน้ำ แต่ในพื้นที่ หมู่ 11 ยังคงขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ เนื่องจากแหล่งน้ำธรรมชาติอยู่ห่างไกลจากหมู่บ้าน โดยเฉพาะในฤดูแล้งชาวบ้านต้องซื้อน้ำใช้ 400/12,000 ลิตร และน้ำดื่ม 500/12,000 ลิตร โดยมีชาวบ้านในหมู่ที่ 11 ซื้อน้ำจากหมู่บ้านอื่นมาขายให้กับชาวบ้านด้วยตนเอง

ตำบลบ้านนามีแหล่งน้ำธรรมชาติ คือ คลองชุมพร ซึ่งเป็นคลองสายหลักของตำบล และมีแหล่งต้นน้ำอยู่ที่หมู่ 8 แต่ในปัจจุบันคลองชุมพรตื้นเขินและสกปรก เนื่องจากชาวบ้านทิ้งขยะลงในคลอง และล้างภาชนะที่บรรจุสารเคมีในคลองดังกล่าว นอกจากนี้ชาวบ้านยังบุกรุกพื้นที่ริมคลองเพื่อใช้พื้นที่ปลูกพืชผัก ทำให้ลำคลองแคบลงรวมทั้งเป็นอุปสรรคในการขุดลอกคลอง เนื่องจากชาวบ้านไม่ยอมให้ขุดลอกในพื้นที่บริเวณที่ดินครอบครองอยู่ ส่งผลให้คลองตื้นเขินและขาดแคลนน้ำใช้ในฤดูแล้ง ซึ่ง อบต. บ้านนาต้องการให้มีขุดลอกคลองชุมพรและสร้างทำนบหรือฝายกั้นน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำและเพื่อให้มีปลาไว้บริโภคภายในตำบล

นอกจากนี้ยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติอื่นๆ อีก เช่น หมู่ 10 มีแหล่งน้ำธรรมชาติ ชื่อ กลุ่มเอน อยู่ในบริเวณป่าเลียบถวน-ท่าลาน (หรือป่าคลองช่อง) ซึ่งเป็นผืนป่าขนาดใหญ่ ที่ชาวบ้านช่วยกันอนุรักษ์ไว้ทำให้มีน้ำใช้ตลอดปี และหมู่ 8 มีแหล่งต้นน้ำลำธารที่ชาวบ้านต้องการให้มีการทำประปาหมู่บ้านคู่ขนานไปกับถนนสายหลักภายในตำบล

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว อบต. บ้านนา เสนอให้มีการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชนในพื้นที่ในเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการอนุรักษ์แหล่งน้ำ ซึ่งจะส่งผลให้ชาวบ้านมีระเบียบวินัยในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำมากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้สนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การทำถนน การขุดลอกคูคลอง และการทำประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

4.4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลสะพลี อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร

พื้นที่ตำบลสะพลีบางส่วนติดกับชายทะเลฝั่งอ่าวไทย ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น ปลูกสับปะรด กล้วย พืชไร่ ยางพารา มะพร้าว และเสาวรส เป็นต้น ดังนั้น อบต. สะพลี จึงได้จัดทำและเสนอแผนพัฒนาแม่บท 5 ปี (ปี พ.ศ. 2545-2549) จัดให้มีน้ำเพื่อการเกษตร เช่น การขุดเจาะน้ำบาดาล และน้ำประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

การจัดการขยะมูลฝอยของ อบต. สะพลี ได้มีการจัดตั้งถังขยะได้ตามหมู่บ้าน แหล่งชุมชน เช่น ตลาด และแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น การจัดเก็บขยะไปทิ้งขึ้นอยู่กับปริมาณขยะ เช่น จัดเก็บ

ขยะทุกวัน จัดเก็บขยะ 1 ครั้ง/วัน หรือถ้าเป็นฤดูกาลท่องเที่ยว จะจัดเก็บขยะวันละ 3 ครั้ง โดยคิดค่าจัดเก็บขยะถังละ 20/เดือน (เฉพาะในหมู่บ้าน ส่วนตามตลาดและแหล่งท่องเที่ยว จะคิดราคาเพิ่มขึ้นอยู่กับปริมาณขยะและจำนวนครั้งในการจัดเก็บรายได้จากจัดเก็บขยะ นำไปเป็นค่าใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงรถยนต์เก็บขนขยะและจัดจ้างเจ้าหน้าที่ ขยะที่จัดเก็บได้นำไปทิ้งในบ่อขยะซึ่งอยู่ในบริเวณที่สาธารณะ ซึ่งชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์และยังอยู่ใกล้ต้นน้ำอีกด้วย พื้นที่ แห่งนี้กำหนดขึ้นซึ่งเป็นประธานกรรมการบริหารของคณะกรรมการบริหาร อบต. สะพลี ชุดแรก เป็นผู้เลือกให้เป็นทั้งขยะตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2538 ปัจจุบันบ่อขยะยังไม่มีปัญหาใดๆ เพราะปริมาณขยะยังมีไม่มากนัก แต่คาดว่าในอนาคตจะต้องส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน

การแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากบ่อทิ้งขยะ อบต. สะพลี ได้เสนอแนวทางแก้ไขไว้ ดังนี้

1. จัดตั้งศูนย์ตรวจสอบคุณภาพน้ำ เพื่อตรวจสอบคุณภาพน้ำในบริเวณแหล่งต้นน้ำที่อยู่ใกล้กับบ่อทิ้งขยะ โดยการเก็บตัวอย่างน้ำไปตรวจสอบคุณภาพว่ามีสารพิษปนเปื้อนในน้ำหรือไม่
2. จัดให้มีการคัดแยกขยะ โดยให้ชาวบ้านเป็นผู้คัดแยกขยะที่บริเวณบ่อทิ้งขยะแล้วนำไปขายถ้าเป็นขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ (recycle) หรือเป็นสิ่งที่ซ่อมแซมได้ (repair) เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่
3. ยกเลิกบ่อทิ้งขยะ และจัดหาที่ทิ้งขยะแห่งใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินงานที่ค่อนข้างทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีพื้นที่รองรับ
4. สร้างบ่อน้ำขนาดใหญ่ในชุมชน ทดแทนแหล่งต้นน้ำธรรมชาติ

แหล่งท่องเที่ยวที่ อบต. สะพลีรับผิดชอบนั้นเป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลซึ่งมีประชาชนเข้าไปจับจองใช้ประโยชน์ในพื้นที่ มีการจัดตั้งร้านค้าเป็นเพิงเล็กๆ ตามริมถนนด้านที่ติดกับชายทะเล ต่อมาเมื่อ อบต. เข้าไปดำเนินการ ได้มีการพูดคุยขอร้องให้เจ้าของร้านค้าย้ายร้านค้าข้ามไปอยู่ฝั่งตรงข้าม เพื่อไม่ให้บดบังทัศนียภาพทางทะเล นอกจากนี้ยังห้ามไม่ให้รถยนต์ (เช่น สกู๊ตเตอร์) เข้ามาเล่นในบริเวณชายฝั่งเป็นการป้องกันการรั่วไหลเอาน้ำมันจากเครื่องยนต์ลงสู่ทะเล รวมทั้งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น ห้ามปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ (ทะเล) เป็นต้น

สำหรับการป้องกันการพังทลายของดินบริเวณชายฝั่งทะเล อบต. สะพลี ได้ขอความร่วมมือจากชาวบ้านที่มีพื้นที่ติดกับชายทะเลให้ปรับพื้นที่เป็นแนวระนาบหรือลาดเทน้อยลงกว่าเดิม และห้ามมิให้นักท่องเที่ยวหรือประชาชนทั่วไปทำลายผักบุ้งทะเล เช่น ห้ามปูเสื่อหรือนั่งทับ

ผักบุ้งทะเล และห้ามถอนผักบุ้งทะเล เป็นต้น เนื่องจากผักบุ้งทะเลเป็นพืชคลุมดินที่สามารถช่วยป้องกันการพังทลายของดินได้

ข้อเสนอแนะในการจัดการแหล่งท่องเที่ยว คือ

1) พื้นที่ชายฝั่งทะเล ถ้ามีการออกเอกสารอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ หรือเอกสารที่หน่วยราชการออกให้แก่ประชาชน (เช่น โฉนด เป็นต้น) ไม่ควรรังวัดพื้นที่จนติดชายฝั่งทะเล ควรเว้นระยะถอยร่น (set back) อย่างน้อย 15 เมตร

2) จัดทำเส้นทางธรรมชาติ (natural trail) บริเวณอ่าวทุ่งวัวแล่น เป็นระยะทาง 1,500 เมตร เพื่อใช้เส้นทางท่องเที่ยวและศึกษาธรรมชาติ

3) จัดทำ Home stay ไว้บริการนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยใช้ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการเอง แต่ชาวบ้านยังขาดความพร้อมเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ

4) กฎระเบียบหรือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ชายหาด ได้มีการดำเนินการแล้วในพื้นที่หาดทรายรีซึ่งเป็นพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. ปากน้ำ ซึ่ง อบต. สะพลี นำรูปแบบของกฎหมายดังกล่าวมาใช้ได้เลยเนื่องจากมีลักษณะพื้นที่ใกล้เคียงกัน แต่ในปัจจุบัน อบต. สะพลียังไม่ได้ดำเนินการ

5. การกำหนดกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ เพื่อใช้ในการจัดการท้องถิ่น ควรมีเนื้อหาสาระและแนวทางปฏิบัติที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่

ปัญหาเสพติดมีการแก้ไขโดยจัดทำโครงการบำบัดผู้ติดยาเสพติด ดำเนินการโดยศูนย์บำบัดของอำเภอปะทิว และกรมควบคุมความประพฤติ กระทรวงยุติธรรม โดยแบ่งกลุ่มคนติดยาเพื่อการบำบัดออกเป็น 2 กลุ่ม ตามช่วงอายุ คือ อายุระหว่าง 18-25 ปี และอายุ 25-35 ปี

แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและระบบไฟฟ้า ยังมีไม่ครบทุกหมู่บ้าน และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขใดๆ เนื่องจากชาวบ้านไม่เดือดร้อน ประกอบกับมีแหล่งน้ำใต้ดินซึ่งชาวบ้านใช้น้ำโดยการขุดบ่อน้ำไว้ในครัวเรือน

การดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของ อบต. สะพลี ส่วนใหญ่จะดำเนินการเมื่อมีชาวบ้านร้องเรียน เช่น มีรถบรรทุกของโรงงานโมหินวิ่งผ่านในชุมชน ทำให้มีฝุ่นกระจาย และมีเศษหินตกหล่นตามถนน ตลอดจนทำให้ถนนชำรุด อบต. สะพลี ดำเนินการแก้ไข คือ

- ห้ามไม่ให้รถบรรทุกวิ่งผ่านถนนในเขตที่ อบต. รับผิดชอบ
- กำหนดเวลา การวิ่งของรถบรรทุก เช่น ให้รถบรรทุกวิ่งเฉพาะเวลากลางคืน หรือห้ามรถวิ่งช่วงเวลา 15.00-16.00 น. เนื่องจากเป็นเวลาที่โรงเรียนเลิก เป็นต้น
- จำกัดความเร็ว เพื่อป้องกันฝุ่นฟุ้งกระจาย
- จำกัดน้ำหนักการบรรทุก เพื่อป้องกันถนนชำรุดทรุดโทรม

4.4.3 องค์การบริหารส่วนตำบลน่าน้อย อำเภอพาน้อย จังหวัดน่าน

การดำเนินงานของ อบต. นาน้อย ส่วนใหญ่ยังคงให้ความช่วยเหลือกันฉันท์ญาติมิตร และ อบต. ยังไม่เข้มแข็งพอ เนื่องจากเป็น อบต. ใหม่และไม่ได้รับงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่น เท่าที่ควร ส่งผลให้ อบต. ยังไม่ได้รับผลประโยชน์มากนัก

4.4.4 องค์การบริหารส่วนตำบลสัน อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน

พื้นที่ในตำบลสัน เป็นพื้นที่ราบเชิงเขาและที่ราบสูง ชาวบ้านบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และสวนป่า เพื่อใช้เป็นที่ทำกิน เนื่องจากที่ดินทำกินไม่เพียงพอ เกษตรกรส่วนใหญ่ปลูกพืชเชิงเดี่ยว ได้แก่ ข้าว และข้าวโพด ทำให้เกิดการชะล้างพังทลายของหน้าดินสูง และในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากประชากรอพยพ นอกจากนี้ยังมีการแย่งชิงงานในชนบท ได้แก่ แรงงานรับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตร

การจัดการขยะมูลฝอย ชาวบ้านจะขุดหลุมฝังกลบขยะในบริเวณบ้านของตนเอง หรือเผาในบริเวณบ้าน ถ้ามีขยะน้อย แต่ถ้ามีขยะจำนวนมากก็จะนำไปเผาในไร่ อบต. สัน มีกฎระเบียบให้ประชาชนรักษาความสะอาดบริเวณบ้านเรือนโดยไม่ให้มีขยะกองอยู่ในบริเวณหน้าบ้าน หรือห้ามมีมูลวัว/มูลควาย ถ่ายเรี่ยราดตามถนน และปรับครั้งละ 500 บาท โดยนำเงินค่าปรับไปใช้ในการพัฒนาหมู่บ้านหรือถวายเป็นวัด ซึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

น้ำใช้ในการเกษตร ชาวบ้านทำเหมืองต่อมาจากคลองธรรมชาติ ได้แก่ แม่น้ำสาคร และแม่น้ำลึก เหมืองส่งน้ำเป็นเหมืองดินทำให้ดินแข็ง อบต. สัน ต้องการปรับปรุงให้เป็นเหมืองคอนกรีตเพื่อให้สามารถส่งน้ำเพื่อการเกษตรอย่างทั่วถึง อบต. สัน ได้มีการจัดทำและเสนอแผนงาน 5 ปี ในการพัฒนาผลผลิต เกี่ยวกับการสร้างถนนให้ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน ทั้งนี้ได้มีการจัดเรียงลำดับความสำคัญของการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

4.4.5 องค์การบริหารส่วนตำบลขุนฝาง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน มักมีปัญหาเนื่องจากชาวบ้านบางรายบุกรุกที่สาธารณะ ซึ่งเป็นทางที่ต้องตัดถนนผ่าน ทำให้ถนนบางแห่งแคบลง หรือสามารถสร้างถนนได้ แต่มีการต่อท่อระบายน้ำจากถนน แล้วทำให้น้ำไหลลงไปในพื้นที่ของชาวบ้าน ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับชาวบ้าน

ปัญหาเสียดินในพื้นที่ มีทั้งผู้ขายและผู้เสพ การแก้ไขได้นำผู้ที่เสพไปบำบัดรักษา แต่เมื่อกลับมายังชุมชนกลับยิ่งเสพยาเสพติดมากขึ้นกว่าเดิม ส่วนผู้ขายก็ยังไม่ถูกจับกุม ทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเสียดินได้

องค์กรชาวบ้าน เป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นตามลักษณะอาชีพ ได้แก่ กลุ่มสตรีสหกรณ์อุตรดิตถ์ กลุ่มไม้กวาด กลุ่มเลี้ยงปลา กลุ่มเลี้ยงไก่ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มขนมอบ และกลุ่มกล้วยกวน โดยมีสหกรณ์จังหวัดให้การสนับสนุนงบประมาณ เช่น ประกันราคากวากล้วยกวน จัดซื้ออุปกรณ์ (เตาอบ) ให้กลุ่มชาวบ้านขอยืมไปใช้และดูแลรักษาตนเองเป็นต้น การนำผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายจะนำไปขายตามตลาดนัด และงานเทศกาลประจำปี ทั้งนี้ยังไม่มีแหล่งขายผลิตภัณฑ์แน่นอน นอกจากนี้กลุ่มต่าง ๆ จะหยุดผลิตสินค้าหรือลดการผลิตเองในช่วงฤดูฝน เนื่องจากไม่มีวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต เช่น กล้วย ไม้กวาด ขายผลิตภัณฑ์ไม่ได้ และเป็นฤดูเพาะปลูก

ส่วนการพัฒนาหมู่บ้านยังคงมีความขัดแย้งกันเองในพื้นที่ เนื่องจากชาวบ้านไม่เข้าใจและไม่มีการประชาสัมพันธ์ชี้แจงเหตุผลจากหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น ชาวบ้านร้องเรียนอำเภอเกี่ยวกับ อบต. ที่ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาหมู่บ้านได้อย่างทั่วถึง ทำให้ชาวบ้านที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา เข้าใจว่าเป็นการใช้ระบบพวกพ้อง อบต. ต้องเข้าไปชี้แจงกับทางอำเภอ แต่ไม่ได้มีการชี้แจงทำความเข้าใจกับชาวบ้าน

นอกจากนี้การถ่ายโอนงานให้กับ อบต. ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับหน่วยงานรับผิดชอบเดิม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับ และสมาชิกอบต. บางรายยังไม่รับบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ อบต. ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ ยังไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาหมู่บ้าน บางครั้งเกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างสมาชิก อบต. เก่ากับสมาชิก อบต. ใหม่

4.4.6 องค์การบริหารส่วนตำบลนาเจริญ อำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี

การทำงานของคณะกรรมการบริหาร อบต. นาเจริญ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากสมาชิก อบต. ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการ การลงมติในที่ประชุมมักติดตามพวกพ้อง ขาดการตัดสินใจของตนเอง มีการทำงานตามนโยบายของพรรคการเมือง ต้องไปปรึกษากับนักการเมืองก่อนจึงจะตัดสินใจลงมติ การให้ อบต. ดำเนินงานในส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจไปทั่วทุกหมู่บ้าน ทำให้สามารถมองเห็นปัญหาได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสมาชิก อบต. เป็นบุคคลในพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับชาวบ้าน สามารถถ่ายทอดปัญหาจากท้องถิ่นไปสู่การแก้ไขได้อย่างถูกต้อง สมาชิก อบต. จะเข้าไปประชุมร่วมกับชาวบ้าน แล้วนำความต้องการของชาวบ้านหรือ ข้อมูลที่ได้จากการประชุมมาจัดทำเป็นแผนงานเสนอต่อคณะกรรมการ อบต. ต่อไป

แนวทางแก้ไขคือ

1. ควรกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้ที่จะสมัครรับการเลือกตั้ง อบต. ให้สูงขึ้นกว่าระดับประถมศึกษา รวมทั้งมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ อบต. เกี่ยวกับงานพัฒนาชนบท โดยสร้างจิตสำนึกให้ อบต. เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าทำงานตามนโยบายของพรรคการเมือง

2. ควรมีการประชุมสัมพันธ์ ประชุมชี้แจงหรือพูดคุยกับชาวบ้านเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานของ อบต. อย่างชัดเจน ทั้งในด้านการดำเนินงานและผลประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนาต่างๆ ซึ่งเมื่อชุมชนเกิดความรู้ความเข้าใจแล้วก็จะให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่างๆ

3. กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิด ควรมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดและเด็ดขาด เพราะจะทำให้เกิดความกลัวไม่กล้ากระทำความผิด เช่น ปัญหายาเสพติด มีการวิสามัญฆาตกรรมผู้ขายและสั่งย้ายเจ้าหน้าที่ทุกจุดเกี่ยวกับยาเสพติด ทำให้ปัญหายาเสพติดลดลงอย่างเห็นได้ชัดหรือผู้เสพก็ควรได้รับการลงโทษอย่างจริงจัง ถ้าพบว่าเป็นผู้กระทำความผิด/เสพยาจริง ๆ ส่วนปัญหาการพนันก็ควรมีการจับกุมและลงโทษให้เกิดความเข็ดหลาบ เพราะการพนันจะส่งผลให้เกิดปัญหาหลักเล็ก ขโมยน้อยจนไปการปล้น ซึ่งทรัพย์สินที่สูญ

4. การตรวจสอบการทำงานของ อบต. ควรกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของ อบต. โดยตรวจสอบร่วมกับประชาคมหมู่บ้าน จะช่วยให้งานพัฒนาชนบทมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. ควรมีการเลือกตั้งประชาคมหมู่บ้านโดยประชาชน เพราะประชาคมหมู่บ้านที่เกิดจากการแต่งตั้งของ อบต. มักเป็นพวกพ้องเดียวกัน ทำให้เอื้อประโยชน์กันระหว่าง อบต. กับประชาคมหมู่บ้าน

4.4.7 องค์การบริหารส่วนตำบลนาโพธิ์ อำเภอบุณฑริก จังหวัดอุบลราชธานี

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการจัดการท้องถิ่น

1. การถ่ายโอนงาน/อำนาจ ควรมีกฎระเบียบการปฏิบัติอย่างชัดเจน เพราะแต่ละหน่วยงานที่ถ่ายโอนอำนาจมาให้ อบต. จะมีกฎระเบียบแตกต่างกันไป ทำให้ อบต. ปฏิบัติงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร หรือหน่วยงานใดที่มีการถ่ายโอนงานมาให้ อบต. ควรส่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ มาประสานงานกับ อบต. อย่างใกล้ชิดและทำงานร่วมกันทุกขั้นตอน เช่น การเปิดซองประกวดราคา การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจงานจ้าง เป็นต้น

2. กฎระเบียบ/ข้อปฏิบัติของ อบต. มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ยากต่อการปฏิบัติงานจนกลายเป็นเรื่องของการละเลยหน้าที่ จึงควรกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้สะดวกและรัดกุมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการสั่งการจากส่วนกลางควรเป็นไปแต่เนิ่น ๆ เพื่อ อบต. จะได้มีระยะเวลาในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การแก้ไขปัญหา ยาเสพติด การฉ้อราษฎร์บังหลวง (คอรัปชั่น) และปัญหาโรคเอดส์เป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติและเป็นปัญหาที่ดำเนินการกันเป็นขบวนการ ดังนั้น รัฐบาลควรให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เช่น ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประชาสัมพันธ์ให้

ความรู้และสร้างความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป หรือกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอย่างหนัก เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิด เป็นต้น

4.5 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาของกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ในชุมชน

4.5.1 โครงการพัฒนาลุ่มน้ำภาคเหนือโดยองค์กรชุมชน

1. การรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรยังไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ
2. ความขัดแย้งของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพสูญเสียไป
3. ระบบการศึกษาตามแนวคิดแบบตะวันตกทำให้องค์ความรู้ความรู้เดิมหายไป ละทิ้งและไม่ยอมรับภูมิปัญญาเดิมของบรรพบุรุษ และยังขาดการถ่ายทอดไปสู่ชนรุ่นหลัง
4. ขาดการบูรณาการความรู้ดั้งเดิมและความรู้สมัยใหม่เข้าด้วยกัน
5. รัฐไม่ได้อนุรักษ์และฟื้นฟูประเพณี ความเชื่อ วัฒนธรรมให้สามารถดำรงและสืบทอดสู่ชนรุ่นหลัง ความเชื่อดังกล่าวเปรียบเสมือนกฎหมายอันศักดิ์สิทธิ์ที่คอยควบคุมพฤติกรรมคนในชุมชน แม้ในระยะหลังมีระเบียบกฎเกณฑ์การจัดการทรัพยากรในรูปแบบป่าชุมชน เนื่องจากการผสมผสานของเผ่าพันธุ์คนในชุมชนแต่ก็ยังไม่มีการยอมรับอย่างเป็นทางการ (ปริศนา พรหมมา และ มนตรี จันทวงศ์ : 2541)

4.5.2 องค์กรชาวบ้านเพื่อการพัฒนาภาคอีสาน

1. ประชาชนยังไม่สามารถคิดค้นหรือสร้างกิจกรรมในรูปแบบการทำธุรกิจที่จะเสริมรายได้หรือนำผลกำไรสู่องค์กรได้
2. ผู้นำยังมีคุณลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ กล่าวคือ ยังมีแนวคิดพึ่งพิงปัจจัยจำเป็นจากภายนอกและความช่วยเหลือ
3. การบริหารงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับองค์กรยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมจากสมาชิก
4. สมาชิกยังขาดจิตสำนึกในการเป็นเจ้าขององค์กร
5. เกิดความขัดแย้งเชิงความคิดระหว่างผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำที่ไม่เป็นทางการ
6. สมาชิกขาดความรู้ ความเข้าใจและไม่เห็นความสำคัญขององค์กร
7. การสนับสนุนเงินทุนจากภายนอกในปัจจุบันเน้นเฉพาะทางมากกว่าการพัฒนาแบบองค์รวม เช่น ให้อุปกรณ์ สิ่งแวดล้อม เอดส์ เด็ก ฯลฯ (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2540 : 21-31)

4.5.3 กลุ่มเกษตรกรทำนา 3 ตำบล อ.โพธาราม จ.ราชบุรี

1. ปัญหาด้านบริหารจัดการโรงสีเนื่องจากขาดผู้ที่มีประสบการณ์ด้านโรงสีโดยเฉพาะ
2. กลุ่มไม่มีเงินค่าตอบแทนในการทำงานของสมาชิก
3. กลุ่มยังขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านระบบการเงินและบัญชีกลุ่ม
4. สมาชิกกลุ่มยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองชัดเจน
5. ผู้นำมีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงสีแต่เพียงผู้เดียวจึงไม่กระจายอำนาจการตัดสินใจให้ผู้อื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานเป็นกลุ่ม
6. กลุ่มยังขาดข้อมูลความเคลื่อนไหวด้านการตลาด และไม่มีตลาดที่แน่นอน
7. ขาดแคลนทุนดำเนินการที่ต่อเนื่อง
8. สมาชิกยังไม่เห็นความสำคัญของกลุ่มมากนัก ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรม (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2540 : 39-47)

4.5.4 กลุ่มทอผ้า "พรรณไม้"

สรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1. ประสบปัญหาเรื่องทุน แม้มีแหล่งเงินของรัฐให้ แต่ตั้งเงื่อนไข กฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าถึงได้ เงินทุนที่ใช้ดำเนินการส่วนใหญ่มาจากการระดมจากสมาชิกกลุ่ม และส่วนหนึ่งมาจากเงินสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีไม่เพียงพอ
2. เงินรายได้จากการดำเนินกิจการของกลุ่มไม่สามารถไปหักลดหย่อนภาษีได้
3. สมาชิกขาดทักษะในการจัดการ (ปัญหาการผลิต การตลาด ต้องจ้างเจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลเรื่องปัญหาต่าง ๆ
4. เครือข่ายตลาดยังมีน้อย (สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ, 2540 : 83-90)

4.6 ประเด็นจากการจัดเวที

คณะผู้วิจัยได้จัดเวทีสัมมนา โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2544 ณ โรงแรมตรัง ถนนวิสุทธิกษัตริย์ กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์ในการระดมความคิดเห็นระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ผลของการจัดเวทีมีดังนี้

4.6.1 การเสนอประเด็นปัญหาในภาพรวม

ดร. วีระชัย นาควิญญ์วงศ์ ผู้วิจัยร่วม ได้นำเสนอประเด็นปัญหาในภาพรวม โดยชี้ว่ากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและคนในชุมชน การทำความเข้าใจ

เข้าใจเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรจำเป็นต้องมองพัฒนาการของสังคมที่มีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน

หากพิจารณาพัฒนาการสังคมไทยนับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-7 ปรากฏชัดเจนว่าจะมุ่งเน้นการพัฒนาเชิงวัตถุและโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นฐานของการผลิตทั้งภาคเมือง อุตสาหกรรม การบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเกษตรที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก การพัฒนามุ่งเน้นรายได้ที่มาจากภาคเกษตรเป็นหลัก รัฐส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชเชิงพาณิชย์มากขึ้น การขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย อาทิเช่น ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ความเสื่อมโทรมของดิน ปัญหาคุณภาพดิน ปัญหาสารเคมีตกค้างในดิน ปัญหาการพังทลายของหน้าดิน เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทั้ง ๆ ที่อดีตรัฐได้พยายามส่งเสริมการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนด้วยวิธีการที่หลากหลาย เช่น กำหนดให้มีกฎหมายสหกรณ์ที่พยายามผลักดันให้ชุมชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกัน แต่บทเรียนของสหกรณ์ในประเทศไทยที่ผ่านมาค่อนข้างล้มเหลว ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์และกิจกรรมสหกรณ์เกือบทั้งหมดถูกกำหนดโดยภาครัฐเสียส่วนใหญ่ ประกอบกับระเบียบกฎหมายที่ล้าสมัยซับซ้อน เป็นข้อจำกัดสำหรับชุมชนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันจะสามารถทำความเข้าใจและนำไปปรับใช้ได้ กลุ่มที่เคยมีเป็นจำนวนมากในอดีตจึงกลับลดจำนวนลงเรื่อย ๆ ในระยะต่อมามาตราการเพื่อเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีบทบาทมากขึ้นในการปล่อยเงินกู้ให้เกษตรกร

นอกจากนี้ กฎหมายที่บัญญัติขึ้นและเกี่ยวข้องกับที่ดิน ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อมมีลักษณะการรวมอำนาจอยู่กับส่วนกลางเพื่อรองรับหรือให้อำนาจหน้าที่กับหน่วยงานภาครัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศ ทำให้ชุมชนนั้นยังขาดโอกาสในการสังสรรค์ทะลุทะลวงกระบวนการบริหารจัดการที่จะทำให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรหรือชุมชน

หากมองในแง่ของกฎหมายจะพบว่าพัฒนาการของกฎหมายส่วนใหญ่ให้อำนาจรัฐในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำอยู่ในความดูแลของหน่วยงานรัฐเป็นหลัก สิ่งเหล่านี้บางครั้งได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา ดังเช่น การกำหนดพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ มักพบว่าชุมชนอาศัยอยู่ก่อนจึงเป็นปัญหาเรื่องป่าไม้และที่ดินตลอดมา

เหล่านี้เป็นภาพสะท้อนถึงความล้มเหลวค่อนข้างมาก จวบจนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงได้มีการปรับทิศทางการพัฒนาที่เน้นให้ความสำคัญกับคนในฐานะเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและให้ความสำคัญเพิ่มเติมในเรื่องแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนายั่งยืน ภูมิปัญญาท้องถิ่นตามที่ปรากฏในแผนฯ 9 ดังนั้นการทำงานในอนาคตจำเป็น

ต้องมองชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา รูปแบบการพัฒนาต้องเป็นไปในลักษณะองค์รวมมิใช่แบบแยกส่วนอีกต่อไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นและกำหนดให้รัฐมีบทบาทในการส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่ม และวางแผนการเกษตร และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ

1. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตเป็นการกระจายอำนาจเชิงหน้าที่ แต่ปัจจุบันได้มีการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำงาน ทำอย่างไรจึงจะให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่ม วางแผนการเกษตร และบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่นได้ โดยมีหน่วยงานภาครัฐสนับสนุนการทำงาน

2. ทำอย่างไรให้เกิดรูปธรรมการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนของประชาชน ในอดีตกฎระเบียบถูกกำหนดโดยส่วนกลาง/ส่วนราชการ จากกรณีศึกษา อบต.จำนวน 7 แห่ง พบว่า อบต. ยังติดขัดอยู่กับระบบการสั่งการจากภาครัฐ แม้จะได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจบทบาท และหน้าที่ของชุมชนในการบริหารจัดการก็ตาม แสดงว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจให้อย่างจริงจัง หน่วยงานที่เคยมีอำนาจยังไม่อยากสูญเสียอำนาจจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. จากการศึกษาพบว่ากลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และส่วนหนึ่งประชาชนจัดตั้งเอง ล้วนแต่ยังไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจนถึงแม้ว่าปัจจุบันมีกฎระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. แต่ยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นว่าสามารถทำอะไร ลักษณะใดมากน้อยเพียงใด

4. กลุ่มต่าง ๆ ในปัจจุบันไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนจัดตั้งขึ้นเองล้วนแต่ยังไม่มีกฎหมายรองรับมากนักมีเพียงรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายสหกรณ์เท่านั้น

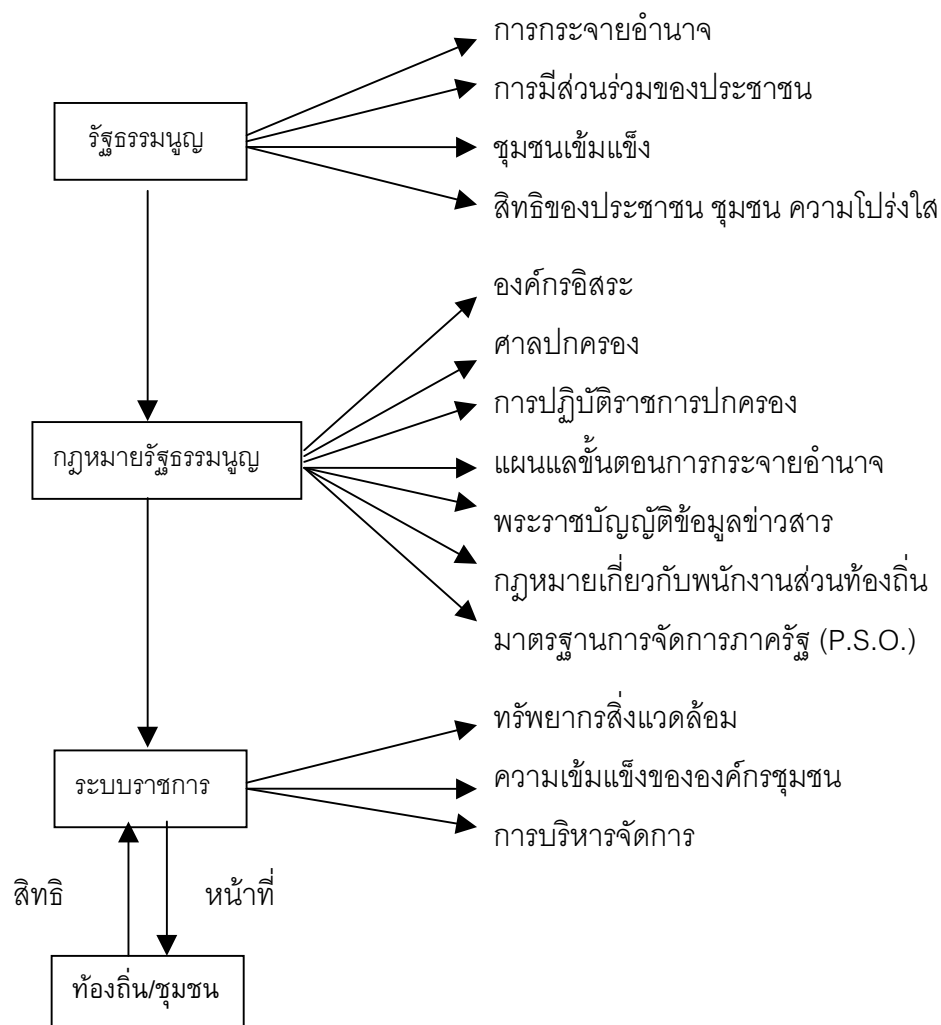
ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ได้สรุปประเด็นปัญหาเสนอต่อที่ประชุม ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องสิทธิชุมชนในการเข้าถึงทรัพยากรยังเป็นไปในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ
2. กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันล้าสมัย ไม่ยืดหยุ่น แม้กฎหมายที่ตราขึ้นในระยะหลังก็ยังคงมีปัญหาของแนวคิดการจัดการแบบแยกส่วน
3. กฎหมายของไทยไม่สนับสนุนการจัดการในเชิงซ้อนแต่เป็นลักษณะการจัดการเชิงเดี่ยว

4. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้ เช่น การประกาศเขตป่าทับที่ดินที่มีผู้คนอาศัยอยู่ก่อให้เกิดความขัดแย้งตลอดมาทั้ง ๆ ที่นโยบายของรัฐในอดีตสนับสนุนหรือเปิดช่องให้คนบุกรุกป่า
5. ปัญหาประชาชนไม่มีสิทธิจัดการพื้นที่ป่า
6. ปัญหาเรื่องที่ดินพบว่าประชาชนไม่มีสิทธิในการจัดการเรื่องที่ดิน ทั้ง ๆ ที่เมื่อก่อนเคยมีสิทธิของชุมชน สิทธิของเอกชน และสิทธิของรัฐในการจัดการ ในระยะหลังเหลือเพียงแต่สิทธิของเอกชนและสิทธิของรัฐเท่านั้น ส่วนสิทธิชุมชนถูกละเลย โดยรัฐเข้าไปกำกับดูแลแทน
7. ปัญหาการแก่งำไรในที่ดิน
8. ทรัพยากรประมง มีปัญหาเรื่องการจัดการทรัพยากรชายฝั่งที่รัฐมีอำนาจในการกำหนดช่วงฤดูกาลจับปลาและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ให้กับชุมชน โดยชุมชนไม่มีสิทธิในการดูแลด้วยตนเอง
9. ปัญหาด้านการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม พบปัญหาการกำกับดูแล เช่น การตรวจสอบคุณภาพน้ำ อากาศ และของเสียที่ปล่อยจากโรงงานอันเป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ไม่สามารถหาข้อสรุปได้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุแน่ชัดว่าจะให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดการอย่างไร
10. การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน พบประเด็นปัญหาสิทธิชุมชนยังไม่ปรากฏชัดเจน แม้จะระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
11. ประเด็นทัศนคติของภาครัฐในการจัดตั้งองค์กรชุมชน โดยรัฐไม่แน่ใจว่าหากประชาชนสามารถจัดตั้งองค์กรชุมชนได้ จะส่งผลกระทบต่อภาครัฐหรือไม่อย่างไร
12. ชุมชนยังติดขัดอยู่กับระบบการพึ่งพิงภาครัฐว่ารัฐต้องมีบทบาทในการช่วยเหลือ
13. ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในลักษณะการช่วยเหลือด้านแรงงาน การช่วยเหลือประชาสัมพันธ์ แต่มิได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการคิดริเริ่ม ค้นหา และแก้ปัญหาอย่างจริงจัง
14. ประเด็นโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชนบทกับส่วนราชการท้องถิ่นและธุรกิจ มีลักษณะของการพึ่งพาสูง เช่น การพึ่งพาระหว่าง อบต. กับผู้รับเหมา ซึ่งยากต่อการแก้ไข
15. การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะของการแก่งแย่งผลประโยชน์ เช่น กรณีเลือกตั้งคณะกรรมการ อบต. และยังส่งผลกระทบถึงความสามัคคีในชุมชนด้วย

16. การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงโดยอิทธิพลทางการเมือง
17. ประเด็นการศึกษา แม้จะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2540 ที่ให้มีการปฏิรูปการศึกษาแต่การจัดการศึกษายังมีลักษณะแยกส่วน ขาดการรวมศูนย์
18. การบริหารจัดการในส่วนราชการมีขั้นตอนปฏิบัติที่ยุ่งยาก ลำบาก และไม่ยืดหยุ่น เป็นช่องทางนำไปสู่การคอร์รัปชันและเรียกรับผลประโยชน์
19. ประเด็นการประสานแผนงาน ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่มีการประสานแผนงาน ต่างคนต่างทำและไม่มีการติดตามประเมินผล
20. ประเด็นการบริหารจัดการ ภาครัฐมีบทบาทเรียนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ดีและสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้
21. ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน มีลักษณะแยกส่วนทั้ง ๆ ที่ชุมชนมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
22. โครงสร้างอำนาจเดิมมิได้ปรับปรุงแก้ไข เช่น ประเด็นการเลือกตั้ง อบต.ที่มีบทเฉพาะกาลไว้ว่า กำหนด และผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิก อบต. โดยตำแหน่ง

กรอบในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น



แผนภาพที่ 1 กรอบในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น

4.6.2 ประเด็นที่ได้รับจากเวทีการสัมมนา

คุณทรงพล เจตนาวณิชย์ แสดงความคิดเห็นว่า ปัจจุบันสังคมไทยต้องการการปฏิรูปกฎหมายทั้งระบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยด้านกฎหมายซึ่งจะเป็นตัวขับเคลื่อนด้านกฎหมาย กฎหมายนั้นมียุคประกอบหลายอย่าง สิ่งที่สำคัญที่สุดอยู่ที่ฐานคิดและโลกทัศน์อันเป็นที่มาของกฎหมาย เป็นตัวกำหนดสาระของกฎหมาย เมื่อบริบทของโลกเปลี่ยนแปลงไปทำให้ตัวกำหนด ฐานคิดและโลกทัศน์เกิดความล้าสมัย การที่จะออกกฎหมายให้มีสาระสอดคล้องกับความเป็นจริงจึงเป็นเรื่องของการนำเอาข้อเท็จจริงมาทำความเข้าใจกับสังคมและผู้ที่จะออกกฎหมาย อาจต้องมองในมิติของสาระของกฎหมาย ผู้ใช้ประโยชน์จากกฎหมาย และผู้ใช้กฎหมายด้วย

จากอดีตที่รัฐเป็นผู้ออกกฎหมายและเป็นผู้ใช้กฎหมายเอง ประชาชนไม่มีความรู้เรื่องกฎหมายและไม่สามารถใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์กับตนเองได้ จึงเป็นความล้มเหลวของการส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชน กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีทั้งประเภทที่ถูกบังคับใช้ ไม่ถูกบังคับใช้ และมีการบังคับใช้ที่ไม่เท่าเทียมกัน การใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยลำพัง ประชาชนมิได้มีสิทธิในการใช้กฎหมายหรือมีส่วนรับรู้ที่จะใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์กับตนเอง

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะสังเคราะห์ไปถึงขั้นตอนกระบวนการออกกฎหมาย สาระและวิธีการใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์กับสังคมอย่างแท้จริง อาจต้องศึกษาประเด็นสิทธิและหน้าที่ที่ยังมีความสับสนอยู่ในสังคม สิทธิชุมชน สิทธิปัจเจกที่มีความเหลื่อมล้ำในสังคมซึ่งยังไม่มียุคความรู้มากพอที่จะทำให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้าใจในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม การศึกษาวิจัยจะเกิดประโยชน์มากหากสามารถชี้ชัดได้ให้เห็นว่าการดำรงอยู่ของกฎหมายมีผลต่อการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมอย่างไร มีปัญหาตรงไหน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงปัญหาที่เกิดขึ้นสู่การมีกฎหมายที่เหมาะสมได้ จะช่วยให้การทำความเข้าใจเรื่องสิทธิและหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย และยังส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงด้านความรู้ของประชาชน เช่น ความรู้ด้านสิทธิทำกินในที่ดินที่ประชาชนยังขาดความรู้และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ประสิทธิภาพแห่งการเรียนรู้ก็จะเกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีประเด็นการฝึกอบรม การสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคม หากสามารถเชื่อมโยงให้เห็นภาพได้ชัดเจนถึงผลของการมีกฎหมาย ขณะนี้สังคมต้องการกฎหมายใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เดิมหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ใช้กฎหมายต่อไปคงไม่ใช่หน่วยงานรัฐเท่านั้นจึงควรต้องชี้ชัดลงไปว่า Unit of management หรือ actor อะไรที่มีอยู่ในพื้นที่ มีสิทธิหน้าที่ และบทบาทอย่างไร ที่ผ่านมามีมองแต่เรื่อง อบต. แต่บทบาทของภาคประชาชนที่ต้องถูกขึ้นมาตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลท้องถิ่น ยังไม่มีกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

คุณเจริญสุข กล่าวว่าประเด็นสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้มีสุขาภิบาล โดยเน้นสิทธิของชุมชน ในระยะหลังชุมชนถูกกดขี่โดยหน่วยงานของรัฐที่มีออกกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว กฎหมายที่ออกมาจึงเป็นการเสริมอำนาจรัฐมากกว่าเพื่อประชาชน รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือโดยอ้างว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ท้องถิ่นได้รับประโยชน์ กฎหมายท้องถิ่นดังกล่าวมีทั้งลักษณะที่สนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น

จากประสบการณ์ทำงานพบว่ากฎหมายท้องถิ่นทั้งที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่น ประเด็นที่น่าสนใจ คือ หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่ากฎหมายหลายฉบับขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่มีการกล่าวถึงเพราะยังไม่มีประเด็นที่ต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตีความ อย่างไรก็ตามในอนาคตต้องมีแน่นอน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้กำหนดให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยท้องถิ่น แต่ไม่ได้ระบุแนวทางว่าท้องถิ่นสามารถกระทำได้เพียงใด ยังไม่มีคำอธิบายที่แน่ชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจขององค์กรส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าแตกต่างกันอย่างไร ประเด็นโครงสร้างอำนาจเดิมโดยเฉพาะการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านรวมอยู่ด้วย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจ อบต. อบจ. เทศบาล และ กรุงเทพมหานครบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. แม้จะเป็นองค์กรเล็ก ๆ แต่มีอำนาจกว้างขวาง

งานวิจัยชิ้นนี้ควรต้องมองภาพในอนาคตว่าจะออกกฎหมายในลักษณะใดที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน บุคลากร เทคโนโลยีและวิชาการต่าง ๆ ว่าอนาคตจะสามารถจัดการได้จริงหรือไม่ หรือให้ศึกษาเพิ่มเติมประเด็นการผสมผสานอำนาจระหว่างท้องถิ่น เช่น การใช้อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การรักษาความสงบและความมั่นคงในระดับท้องถิ่น เนื่องจาก อบต. เป็นลักษณะของท้องถิ่นผสมผสานกับท้องถิ่นที่มีอำนาจเดิมหลงเหลืออยู่จากระบบการปกครอง โดยแท้จริงแล้วระบบดังกล่าวเป็นลักษณะกึ่งตัวแทนประชาชน กึ่งท้องถิ่น และกึ่งภูมิภาคที่ใช้ได้ดีมานาน

คุณเจษฎา ได้เสนอให้มีประเด็นสำหรับภาควิเคราะห์ ดังนี้

1. การวิจัยครั้งนี้ต้องให้ความสำคัญกับคำหลักจากชื่อโครงการวิจัย “โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น” โดยมีคำหลัก 3 คำ คือ “กฎหมาย” “การบริหาร” “ท้องถิ่น”

2. ต้องศึกษาประเด็นกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนและให้กฎหมายสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการได้จริง แม้กฎหมายจะเป็นเรื่องระดับชาติแต่การตรากฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงการนำไปใช้ในท้องถิ่นที่มีความหลากหลายด้านวัฒนธรรมประเพณี กฎหมาย

ในระดับชุมชนท้องถิ่นอาจใช้ระเบียบ ประเพณี หรือวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนด กฎหมายจึงต้องออกมาในลักษณะกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจกว้าง ๆ และให้ไปกำหนดรายละเอียดกันเองในท้องถิ่น เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน เช่น กฎหมายน้ำจะมีความเชื่อมโยงกันระหว่างชุมชนต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

3. กฎหมายหลายฉบับยังมีความทันสมัย หากศึกษารายละเอียดจะพบว่ากฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีความทันสมัยในช่วงเวลานั้น แต่ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายหรือกฎหมายนั้นใช้ที่ใด บางครั้งไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแต่ต้องพิจารณา Encouragement or Enforcement ว่าจะทำให้เกิดที่ไหน

4. กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันอาจต้องมองว่าปัจจุบันมีอะไรที่กำลังจะทำให้เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การออกกฎหมายจำเป็นต้องมองถึงรากฐานของนโยบายและภารกิจในการถ่ายโอน และผู้ออกกฎหมายต้องมองการณ์ไกล

5. ประเด็นทรัพยากรน้ำ ถ้าสุดมีคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องน้ำ ซึ่งสามารถค้นคว้ารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต รวมทั้งงานวิจัยของ TDRI

ดร. สีสภรณ์ บัวสาย ให้ข้อคิดเห็นว่า ระยะเวลา 6 เดือนของการทำวิจัยเป็นเรื่องของการทบทวนสถานการณ์ปัญหาที่ระบุว่า ระบบการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนใน 3 กลุ่มเรื่อง คือ 1) การจัดการทรัพยากร 2) การบริหารในท้องถิ่น และ 3) ความสัมพันธ์ในชุมชน จากประเด็นดังกล่าวช่วยให้ผู้วิจัยสามารถมองเห็นโจทย์การวิจัยอีกจำนวนมาก การศึกษาต่อไปจึงจะทำในเชิงลึก จึงต้องช่วยกันตั้งประเด็น จากการวิเคราะห์ปัญหาที่นำเสนอเกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรใน 4 ประเด็น ตัวอย่างเช่น ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดิน และสิ่งแวดล้อม อาจเสนอให้ทำเป็นตารางสรุป ดังนี้

ทรัพยากรป่าไม้ จากการรวบรวมข้อมูลของทีมนักวิจัยช่วยให้เห็นภาพของป่าไม้ที่ลดลง ป่าเสื่อมโทรม ซึ่งมีสาเหตุมาจากการใช้ทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม เช่น การให้สัมปทานป่า โดยกลุ่มที่เข้าเปิดพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งมีทั้งนายทุนและเกษตรกรรายย่อย จึงต้องช่วยกันตั้งประเด็นคำถามเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้แยกแยะประเภทของกฎหมายได้ เช่น ปัญหาชุมชนไม่มีที่อยู่อาศัยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชน ปัญหาประเภทกฎหมายล้มสมัย ไม่สอดคล้องกับจารีต กฎหมายประเภทการจัดการแบบแยกส่วน ปัญหาประเภทกฎหมายขาดการบังคับใช้ จึงเป็นการตั้งโจทย์การวิจัยว่าปัญหาอยู่ที่ไหน และควรเชิญใครเข้ามาเกี่ยวข้องในการทำวิจัยเพราะเขาจะรู้ว่าควรต้องร่างกฎหมายอย่างไร เช่น กฎหมายไม่สอดคล้องกับการทำธุรกิจชุมชนก็ต้องเชิญเจ้าหน้าที่จากกระทรวงพาณิชย์มาสะท้อนปัญหาและให้ข้อมูล เป็นต้น

ทรัพยากรน้ำ ต้องดูว่าสาเหตุของน้ำเสียเกิดจากการปล่อยของเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง ซึ่งผู้ที่ปล่อยน้ำ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ไร่นาเกษตร ชุมชนเมือง การจัดการ ระบบการควบคุม ประเด็นที่ศึกษาจึงควรระบุให้ชัดเจนถึงสาเหตุของปัญหา เช่น เรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการมีการกล่าวถึงแต่ยังขาดกฎหมายรองรับ ประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมขาดการจัดระบบที่ดี เป็นต้น

จากประเด็นดังกล่าว คุณไพโรจน์ เสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการบริหารจัดการ คิด และตัดสินใจ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทในการสนับสนุนเพียงบางเรื่องเท่านั้น งานระดับท้องถิ่นต้องให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเอง เช่น เรื่องการโยกย้ายหรือโอนพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะง่ายต่อการตรวจสอบ แต่หาก อบต. มีอำนาจในการบริหารจัดการแต่ละเลยไม่ปฏิบัติ ชุมชนสามารถใช้กลไกในการตรวจสอบโดยฟ้องร้องผ่านศาลปกครองได้ ส่วนกฎหมายประชามตินั้นแม้ว่าและได้ออกกฎหมายลูกเรียบร้อยแล้วแต่เกิดผลในทางปฏิบัติยาก ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎหมาย รัฐและท้องถิ่นมีทางเลือก 2 ประการคือ 1) ออกกฎหมายกลางให้ท้องถิ่นสามารถทำประชามติในเรื่องที่จำเป็น 2) ให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติที่มีลักษณะคล้ายกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร สภาท้องถิ่นมีอำนาจเสนอให้ทำประชามติได้ หากเห็นว่าฝ่ายบริหารจะทำกิจการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน ปราบปรามการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนท้องถิ่นปัจจุบันมีมากมาย

คุณทองพล ได้ยกกรณีการสัมปทานโรงโม่หินภูพานที่เริ่มรุกล้ำเข้าใกล้กับชุมชนมากขึ้น สร้างความเสียหายกับเส้นทางคมนาคมในหมู่บ้าน อบต. เป็นผู้อนุมัติสัมปทานและคณะกรรมการ อบต. ถูกครอบงำโดยนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล ชุมชนยังไม่มีกลไกในการแก้ปัญหา จึงต้องช่วยกันคิดต่อไปว่าจะมีกลไกอะไรที่จะช่วยผลักดันให้เกิดกฎหมายท้องถิ่นได้ สาเหตุของปัญหายอยู่ที่การมองปัญหาคณะแฉ่งจึงเกิดการเผชิญหน้ากันไม่มีกลไกในการแก้ไขโดยสันติ

คุณไพโรจน์ ได้เสนอประเด็นทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของส่วนกลางแต่ความเป็นจริงต้องคำนึงถึงส่วนท้องถิ่นด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 290 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการดูแลด้านสิ่งแวดล้อม เช่น มีกฎหมายป่าไม้ 5 ฉบับ แต่ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลป่า ข้อเท็จจริงก็คือ ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมแต่ไม่มีกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรม กฎหมายป่าไม้จึงควรได้มีการทบทวนกันใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบก็ทำไม่ได้ การถอดถอนก็ทำไม่ได้ ปัจจุบัน อบต. มีบทบาทในการอนุมัติโรงโม่หิน ซึ่งบางพื้นที่ชุมชนไม่เห็นด้วยก็เกิดความขัดแย้ง ทำอย่างไรให้ชุมชนตรวจสอบกันเอง มีปัจจัยภายนอกอะไรที่มีผลต่อการออกกฎหมายหรือไม่ ประเด็นปัญหาที่แก้ไม่ได้ เช่น ระบบการผลิตเสื่อมก็ต้องแก้ที่ระบบการผลิตไม่ใช่แก้ที่กฎหมาย ต้องประกาศเขตปลอดสารเคมีเข้ามาจัดการ ตัวอย่างเช่น โรคฉี่หนูสาเหตุเกิดจากสารพิษไม่ใช่ฉี่หนู หากจะแก้ต้องแก้ที่ทิศทางการพัฒนาประเทศไม่ใช่แก้ที่กฎหมาย ที่สำคัญคือ

กระบวนการที่ได้มาซึ่งกฎหมาย เมื่อใดที่รัฐเป็นตัวขงเรื่องประชาชนก็ขาดส่วนร่วมเพราะประชาชนไม่ทราบกฎหมายคืออะไร ส่วนกรณีความเข้มแข็งของ อบต. ได้เพิ่มเติมว่า อบต. จะถูกครอบงำหรือถูกซื้อหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน อย่างไรก็ตามการมีกฎหมายกลางจะช่วยให้องค์กรชุมชนที่เข้มแข็งสามารถจัดการกับปัญหาได้ เพราะกรณีปัญหาดังกล่าวในชุมชน ผู้นำชุมชนภูมามานจำนวนหนึ่งที่เห็นความเดือดร้อนของชุมชนและพร้อมที่จะร่วมมือกับชุมชนในการวางแผนจัดการกับปัญหาชุมชนถูกละเมิดสิทธิ ประเด็นสำคัญอยู่ที่จัดการกับปัญหาที่ถูกละเมิดสิทธิโดย อบต. ได้อย่างไรเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิ ที่ผ่านมามีโรงเรียนผ่านอำเภอ จังหวัด หรือผ่านสื่อต่าง ๆ แต่ไม่ได้ผล กระบวนการคานอำนาจในชุมชนจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและจะเกิดผลได้หากมีกฎหมายรองรับสิทธินั้น

ผศ. อิทธิพล ตั้งคำถามว่า มีวิธีการคัดเลือกตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อย่างไรให้เป็นที่ยอมรับ เพราะปัญหาที่พบ คือ กระบวนการสรรหา

คุณมนู โอบตะคุปต์ ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องต้องตั้งเรื่องขึ้นมาแล้วเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมให้ความเห็นชอบเรื่องกฎหมาย ปัจจุบันปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นจากการปล่อยปละละเลยด้านกฎหมาย สังคมเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ที่มีโอกาสและผู้ที่ยึดโอกาส ไม่มีกลไกอะไรเข้ามาช่วยเหลือ จึงควรศึกษาวิจัยแยกเป็นประเด็น ๆ เช่น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนทรัพยากร ภาพรวมของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลสังคม การเมืองการปกครอง การจัดการทรัพยากรที่ยังมีลักษณะแยกส่วนในปัจจุบัน การทะเลาะเบาะแว้งและการขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการ กระทรวง ทบวง กรมที่เกิดขึ้นตลอดมาไม่สามารถแก้ไขได้ กฎหมายที่ใช้กันอยู่ทุกวันนี้เป็นการออกกฎหมายในเชิงนิรนัยเท่านั้น แต่ทางพฤตินัยกฎหมายมีไว้เพื่อสร้างกรอบบริหารจัดการผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

ประสบการณ์ความรู้ที่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานในพื้นที่ลุ่มน้ำจังหวัดน่านว่าแสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายควรให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นตัวแทนจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยใช้กระบวนการคัดเลือกที่เหมาะสมจึงจะได้ผู้แทนประชาชนที่ดี จากนั้นให้ผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจในการวางแผนจัดการลุ่มน้ำด้วยตนเอง การกระจายข่าวสารก็จะเกิดขึ้นในชุมชน จากนั้นจึงได้ออกแบบสอบถามความคิดเห็นไปยังสมาชิกในชุมชนเพื่อให้สะท้อนความคิดเห็นและปัญหาความต้องการที่แท้จริงว่าเห็นด้วยหรือไม่กับกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วม ต่อมาได้กรอบในการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรในชุมชนเพราะชุมชนได้สร้างกรอบกติกาของตนเองโดยไม่ละเลยกฎหมายของบ้านเมือง แต่ใช้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นแนวทางในการศึกษา ว่ารัฐมีความตั้งใจที่จะให้เป็นธรรมกับชุมชนอย่างไร แม้จะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติก็ตาม การใช้กฎหมายของรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นได้ มีแต่การกอบโกยผลประโยชน์ออกไปจากชุมชน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องมองที่ความต้องการของชุมชนใน

พื้นที่แล้วนำมาพิจารณาว่ารัฐจะให้การสนับสนุนอะไรบ้าง แล้วนำมาปรับให้เกิดความพอดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับระดับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งพิจารณาศักยภาพของทรัพยากรแล้วพิจารณาการใช้ทรัพยากรอย่างละเอียดและชาญฉลาด

เรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง คือ การให้กระบวนการศึกษาแก่ประชาชนในพื้นที่ให้เห็นความสัมพันธ์ของสรรพสิ่งในระบบนิเวศที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ปลูกฝังจิตสำนึกและสนับสนุนความรู้อย่างต่อเนื่อง สร้างกระบวนการคิดให้เขาตระหนักว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศที่ต้องให้ความสำคัญธรรมชาติเพราะความมั่นคงของประชาชนคือความมั่นคงของประเทศชาติ ทำอย่างไรให้อยู่ร่วมกันได้โดยสงบสุข และลดความขัดแย้งลงเป็นการสร้างกติกาสังคม/ชุมชน ชุมชนสามารถสร้างระเบียบกันเองและพัฒนาการไปสู่การสร้างกฎหมายต่อไปหลาย ๆ ชุมชนสามารถดูแลทรัพยากรของตนเอง สามารถรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายการทำงาน ช่วยกันสอดส่องดูแลบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาขโมยทรัพยากรในชุมชน เช่น ตัดไม้ทำลายป่า แต่อาจใช้เวลานาน เพราะรัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการสร้าง facilitator ให้สามารถช่วยกระตุ้นหรือแก้ปัญหา จากประเด็นการสร้างกติกาโดยชุมชนจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นให้ชุมชนรู้ว่าสิ่งที่เขาสร้างขึ้นมาเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เช่น กฎหมายชุมชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนไปสำรวจมาแล้วออกระเบียบกันเอง รวมทั้งเปลี่ยนการควบคุมกำกับโดยรัฐมาให้ประชาชนควบคุมกันเองน่าจะได้ผลดีกว่า ถ้าหากมีกฎหมายรองรับได้ก็จะเป็นความชอบธรรมทางกฎหมายเพราะที่ผ่านมามีปัญหามากมายเกิดขึ้น เช่น ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินเป็นปัญหาหนึ่งในพื้นที่เนื่องจากการแบ่งเขตใช้กฎหมายที่ออกจากส่วนกลาง เช่น กฎหมายป่าไม้ที่จำแนกออกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กฎกติกาเมื่ออยู่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้วเมื่อศึกษาย้อนหลังพบว่ามีผู้คนอาศัยอยู่ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนไม่ได้รับรู้หน่วยงานของรัฐมีแผนงานอะไรอย่างไร กรมป่าไม้ที่มีอำนาจในการประกาศเขตก็มีใช้หน่วยงานที่มีข้อมูลการตั้งถิ่นฐานของคนในชุมชน ส่งผลกระทบถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่

นโยบายของรัฐหลายนโยบายไปสร้างความขัดแย้งกับการทำงานในท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐควรมีบทบาทแค่ควบคุมหรือกำกับในแนวทางกว้าง ๆ เท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้เสนอว่าการแก้ไขกฎหมายหรือร่างกฎหมายใหม่ควรพิจารณาจากประเด็นขัดแย้งหรือข้อปัญหาที่สังคมกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายเก่าหลายฉบับที่ไม่มีการบังคับใช้ หากยังใช้ได้ก็ขอให้ใช้ต่อไป แต่ความต้องการกฎหมายใหม่ ความต้องการที่จะให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยและให้สามารถนำไปใช้ได้ในการบวนการออกกฎหมายก็สามารถทำได้ แต่กรณีการออกกฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย แม้บางกรณีต้องใช้เวลาตาม

คุณเจริญสุข ได้เสนอกรอบการพูดคุยตามประเด็นปัญหาว่าน่าจะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. เรื่องที่ท้องถิ่นต้องทำเอง เช่น เรื่องน้ำ ไฟฟ้า ฯลฯ
2. เรื่องที่ท้องถิ่นและรัฐต้องช่วยกันทำ
3. เรื่องที่รัฐต้องทำเองและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะผู้อำนวยความสะดวก เช่น การปฏิรูปที่ดินที่รัฐต้องเข้าไปทำเอง ท้องถิ่นสามารถช่วยให้ข้อมูล

ดร. วีระชัย ได้สรุปประเด็นโดยรวม 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. กฎหมายในระบบสังคมโดยรวมตราขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับคนกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มผู้ใช้กฎหมายของภาครัฐเป็นหลัก และพบปัญหาเลือกปฏิบัติ แนวทางแก้ไขที่เป็นไปได้คือ เริ่มต้นจากการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนหรือชุมชน ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้ชุมชน ให้เติบโตขึ้นมาและสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐได้
2. ควรมีการปฏิรูปกระบวนการออกกฎหมายโดยให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้กฎหมายตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนได้
3. ทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีความสัมพันธ์กับปัญหาใด ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และสิ่งแวดล้อม ทบทวนดูว่าส่วนใดที่ยังไม่สามารถจัดการทรัพยากรได้ สาเหตุเกิดจากอะไร ควรต้องปรับปรุงอย่างไรบ้าง และกฎหมายฉบับใดยังคงใช้ได้

การสัมมนาในช่วงบ่ายเริ่มต้นด้วยการนำเสนอประสบการณ์การทำวิจัยเรื่อง “เรื่องการกระจายอำนาจ” ที่มุ่งศึกษาใน 4 ประเด็น โดย คุณจรรยาศรี สรุปความดังนี้

1. ในอนาคตหากมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังแล้ว หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเพียงแต่การประสานงานเท่านั้น ส่วน อบจ. ควรรับภารกิจแทนรัฐมากขึ้น เช่น งานเทคนิคขั้นสูงที่ เทศบาล หรือ อบต. ไม่สามารถทำได้ เทศบาลควรทำในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชนเมืองและ อบต. ทำในเรื่องเกี่ยวกับชุมชนชนบทและเสนอว่า อบต. ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่สำคัญควรเป็นเนื้อเดียวกันกับชุมชน และมีบทบาทในการสะท้อนปัญหาความต้องการของชุมชน

2. การจัดเก็บภาษี ควรแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างภาษีของรัฐและภาษีท้องถิ่นเช่น เทศบาลและ อบต. มีหน้าที่เรียกเก็บภาษีจากที่ดินและทรัพย์สินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ส่วนรัฐเรียกเก็บภาษีสาธารณูปโภค ภาษีเงินได้สำหรับการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจ การจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น

3. ดุลการคลัง ควรแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งท้องถิ่นต้องกู้เงินมาลงทุนและหากท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นจำนวนมากและมีงบประมาณเกินดุลก็สามารถบริหารจัดการโดยการให้ชุมชนอื่นกู้ยืมได้

4. กฎหมาย แผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ มีความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาล ทำให้เกิดความสับสน

คุณมนีรัตน์ ได้เสนอภาพรวมปัญหาในการจัดการทรัพยากรของชุมชนเมืองว่า โดยปกติชุมชนไม่ถือว่าตนเองต้องมีส่วนในการรับผิดชอบต่อส่วนรวมเพราะคิดว่าตนไม่จำเป็นต้องเข้าร่วม อย่างไรก็ตามมีการเคลื่อนไหวเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมและสิทธิของชุมชนใน 2 มิติด้วยกัน คือ

1. เข้ามีส่วนร่วมเมื่อเกิดปัญหารุนแรงและกรรมการชุมชนไม่สามารถจัดการแก้ไขได้
2. ชุมชนรู้เท่าทันในปัญหาที่เกิดขึ้นจึงตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม

ทั้งนี้ ได้เสนอเพิ่มเติมว่ากฎหมายควรเป็นสิ่งที่ชุมชนน่าจะมีกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นนอกระบบการศึกษา โดยถือเป็นภารกิจของนักกฎหมายที่ต้องสร้างกระบวนการด้านกฎหมายให้ชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนเนื่องจากที่ผ่านมาเกิดขึ้นชัดเจนช่วงการณรงค์เรื่องรัฐธรรมนูญเท่านั้น การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการมองปัญหาควรแยกแยะระหว่างทรัพยากรชนบทและทรัพยากรเมืองเนื่องจากมีความแตกต่างกัน ประเด็นปัญหาทรัพยากรเมืองจะเป็นปัญหาที่เกิดจากผู้อยู่อาศัย เช่น กรณีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สิ่งแวดล้อม ขยะ น้ำเน่าเสีย อากาศเป็นพิษ จะทำให้ยากต่อการสร้างการมีส่วนร่วมที่สามารถเชื่อมโยงกับมิติสร้างการเรียนรู้เรื่องกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น

คุณทองพล ได้เน้นย้ำว่าปัจจุบันเราคาดหวังให้ อบต. เป็นรัฐบาลท้องถิ่น เป็นองค์กรระดับรากหญ้าที่สามารถดูแลท้องถิ่นในลักษณะองค์รวมได้และคาดหวังให้ อบต. สามารถจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในสัดส่วนที่สมดุลทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านเยาวชน สตรี การศึกษา สิ่งแวดล้อม แทนที่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพียงอย่างเดียว ซึ่งหากชุมชนไม่มีกลไกใด ๆ เข้ามาควบคุมอาจเกิดผลเสียได้ เนื่องจากปัจจุบัน อบต. ยังไม่สามารถบริหารจัดการได้จึงต้องมาขบคิดกันต่อไปว่าจะปล่อยให้ชุมชนเรียนรู้จากข้อบกพร่องของตนเองไปก่อนหรือจะใช้กติกากฎหมายเข้าไปช่วยสร้างเงื่อนไขเบื้องต้น

ดร. สีลาภรณ์ เสนอความเห็นหากมองในประเด็น “สิทธิ” เห็นว่าคำนี้อาจไม่สอดคล้องกับวิถีสังคมไทย เช่น เรื่องสิทธิในการจัดการน้ำอาจหาข้อสรุปกันไม่ได้แต่ถ้าเลี่ยงใช้คำว่า จะแบ่งน้ำใช้กันได้อย่างไรประชาชนอาจรู้สึกพึงพอใจมากกว่า บางครั้งหากกฎหมายระบุถึงจะไปว่าจะเข้าไปรับรองสิทธิได้อย่างไรอาจสร้างวาทะความขัดแย้งเรื่องวิธีคิด ซึ่งคุณเจริญสุข เห็นด้วยกับกรณีความแตกต่างด้านวัฒนธรรมตะวันตกกับวัฒนธรรมไทยที่อาจสร้างความเข้าใจที่แตกต่างกัน

และกล่าวถึงความมีอิสระของท้องถิ่นว่าไม่มียุคไหนสมัยไหนที่ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากเท่ากฎหมายและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และกล่าวเพิ่มเติมประเด็นสิทธิของชุมชนว่า ในประเทศไทยท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยหลายชุมชน แต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันไป เช่น ชุมชนริมน้ำ ชุมชนสามล้อ ชุมชนแม่บ้าน ชุมชนประมงชายฝั่ง ถ้าชุมชนเหล่านี้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 50-100 หลังคาเรือนก็มีสิทธิเรียกร้องขอความชอบธรรมเรื่องน้ำและไฟได้ แม้จะตอบไม่ได้ว่าสิทธินั้นชอบธรรมหรือไม่ ชุมชนควรมีสหิทธิอันชอบธรรม ชุมชนส่วนใหญ่ในประเทศไทยขาดความชอบธรรม การปกครองส่วนท้องถิ่นควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิอันชอบธรรมมิใช่อยู่นบนเงื่อนไขของผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน เป็นหน้าที่ที่ต้องทำเองหรือบางกรณีประสานให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือ อยากให้พูดคุยกันให้ชัดเจนประเด็นชุมชนที่อยู่ร่วมกันโดยสงบสุขแล้วเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมว่าจะทำได้มากน้อยเพียงใด เพราะปัจจุบันเกิดปัญหาค่อนข้างมาก

คุณไพโรจน์ ได้ขยายความเพิ่มเติมว่าเป็นความรู้สึกที่ขัดแย้งกันตลอดเวลา คือ

1. เราต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแต่ยังไม่มั่นใจว่าหากเข้มแข็งจริงจะมีการคอร์รัปชันหรือไม่
2. ต้องการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับไหน

ต้องย้อนมองการเกิดขึ้นขององค์กรชุมชนว่ามี 2 ลักษณะ คือ เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐ และกฎหมายยึดติดกับระบบราชการมากเกินไป และเกิดขึ้นจากการถูกกดดันของปัญหา เช่น ปัญหาน้ำ ปัญหาป่า กลุ่มหลังนี้ความเข้มแข็งเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ไม่มีอำนาจรองรับทั้ง ๆ การรวมตัวเกิดขึ้นจากกลไกที่มีอยู่ เช่น การล่าลายเซ็น กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีปัญหากับรัฐและไม่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ซึ่งแนวโน้มในการรับรององค์กรที่เป็นอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น ถ้าคุณจะมาขอขบประมาณต้องขึ้นทะเบียนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความล่าช้ามาก แต่หากองค์กรด้านผู้บริโภคถ้าขึ้นทะเบียนเป็นนิติบุคคลกับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคก็สามารถฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย จะเห็นว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มในประเทศไทยออกมาใช้ในลักษณะการควบคุมจำกัด เช่น ไม่มีกฎหมายที่จัดการระบบปัญหาข้อมูลรั่วไหล จะสร้างกฎหมายลักษณะนี้ขึ้นมาได้อย่างไร มีกฎหมายอะไรเสริมกันได้แค่ไหน

ปัจจุบันเรามีสภาการเกษตรที่มี 2 แนวคิด คือ 1) เป็นแนวคิดที่มีหลายฝ่ายมารวมกัน ประกอบด้วยฝ่ายราชการ ฝ่ายผู้ส่งออก ฝ่ายลูกค้ามานั่งรวมกันแล้วช่วยกันกำหนดการตลาด 2) เป็นแนวคิดที่ให้ป็นภาคประชาชนโดยแท้ที่รวมตัวกันแล้วเชื่อมโยงกันให้เขาสามารถมองในบทบาทและเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาล เพราะเท่าที่ผ่านมาจะเห็นว่ากลุ่มอื่น ๆ ในสังคมมีช่องทางเชื่อมโยงกับส่วนราชการได้แต่กลุ่มเกษตรกรไม่เคยมีตรงไหนที่เชื่อมโยงได้ กล่าวคือ ไม่มี

องค์กรเชื่อมโยง ถ้าเป็นสภาการเกษตรแห่งชาติที่มีตัวแทนเกษตรกรได้ใหม่ ซึ่งหากมีการพิจารณา นโยบายการเกษตรแห่งชาติต้องผ่านความเห็นชอบและข้อเสนอแนะของสภาฯ ดังกล่าว กฎหมาย ลักษณะดังกล่าวยังไม่ออก หรือปัจจุบันมีกองทุนฟื้นฟูกำหนดให้รวมตัวเพื่อขอเข้าร่วมโครงการต่างๆ ที่ไม่มีระบุไว้ว่าหากรวมตัวกันแล้วจะเกิดประโยชน์อย่างไรบ้าง ดังนั้น จึงเสนอความเห็นว่าจะนอก จากต้องมีกฎหมายเสริมและสนับสนุนแล้ว ในระดับชุมชนน่าจะมีกฎหมายที่ต้องเชื่อมโยงองค์กร ชุมชนและสภาท้องถิ่นให้เห็นชัดเจนว่าหากรวมตัวกันเป็นกลุ่มแล้วจะมีเข้ามามีส่วนร่วมในท้องถิ่น ได้อย่างไรเช่น กลุ่มจัดการป่า กลุ่มจัดการน้ำ กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ จะมาเชื่อมโยงกับ อบต. ได้อย่างไร น่าจะมีกฎหมายในลักษณะที่เสริมให้เกิดความเชื่อมโยงในการจัดการทรัพยากรร่วมกัน ทั้งในส่วน ที่เป็นงบประมาณแผ่นดินและส่วนที่เป็นทรัพยากรตามธรรมชาติ ทำอย่างไรให้เกิดการรองรับให้ เกิดการเชื่อมโยงกันให้ได้

3. เสนอให้มีระบบการถ่วงดุลตรวจสอบ ระดับบนควรมีหน้าที่กำกับดูแลสนับสนุน ส่วน การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจควรเป็นเรื่องภายในชุมชน และการตรวจสอบนั้นถ้าสามารถเชื่อมโยง ระบบองค์กรชุมชนและองค์กรท้องถิ่นได้ก็จะเกิดระบบการตรวจสอบในตัว จึงถือว่าเป็นกระบวนการ รองรับที่เข้มแข็งหากชุมชนไม่เข้มแข็งพอก็อาจเกิดการคอร์รัปชันได้ ถ้าท้องถิ่นสามารถ ประสานให้ทุกองค์กรในชุมชนมาร่วมกันแทนการโอนอำนาจจากส่วนกลาง แต่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นร่วมตัดสินใจวางแผนบริหารจัดการทรัพยากร ดังนั้น การออกกฎหมายในลักษณะส่งเสริมมิใช่ บังคับน่าจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่า

คุณมนู เสนอว่าประเด็นปัญหาบางอย่างอยู่ที่ 1) แต่ละหน่วยงานของรัฐออกกฎหมายโดย ไม่ได้สนใจหน่วยงานอื่น 2) มีกฎหมายคุ้มครองผู้ผลิตภาคอุตสาหกรรมแต่ไม่เคยมีกฎหมาย คุ้มครองภาคเกษตร จะเห็นว่าภาคเกษตรไม่สามารถกำหนดราคาผลผลิตได้แต่ทำไมภาคอุตสาหกรรมทำได้ 3) ระบบสหกรณ์เป็นระบบที่ดีแต่คนเป็นตัวทำลายระบบเสีย เช่น คนไม่ซื่อสัตย์ต่อ องค์กร และกฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์มีจำนวนมากแต่ขัดแย้งไปกันไม่ได้

คุณทองพล สรุปว่า เป้าหมายที่สำคัญ คือ ทำอย่างไรให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง ทำอย่างไรให้คน อยู่กับป่าได้ แต่เราไม่ได้เตรียมความพร้อมเรื่องคนอยู่กับป่า ไม่ได้กำหนดกันว่าคนอยู่กับป่าได้บน เงื่อนไขของอะไร แนวคิดดังกล่าวถูกต้องแต่เราต้องไปส่งเสริม/สนับสนุนให้เขาอยู่ได้อย่างเหมาะสม การส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวและสร้างเครือข่ายขึ้นอยู่กับกระบวนการทางสังคมหลาย ประการ สังคมกำลังเปลี่ยนแปลงพลวัตทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมของไทยไม่เหมือนกับวัฒนธรรม ของตะวันตก เราพูดถึงสิทธิ อำนาจ อิสระ ประชาธิปไตย การเมืองภาคประชาชน แต่เราไม่มีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมและวัฒนธรรมประชาธิปไตยอยู่ในสายเลือด ไม่มีการปลูกฝังมาตั้งแต่ในครอบครัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการศึกษา สหกรณ์ต้องล้มเหลวเพราะเป็นระบบที่ต้องการการมี

ส่วนร่วมแต่วัฒนธรรมของประเทศไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ ระบบการศึกษารองรับไม่ทันปัญหาต่าง ๆ มีสาเหตุมาจากระบบการศึกษาทั้งนั้น ปัญหาอยู่ที่คน ทำอย่างไรให้คนได้รับกระบวนการเรียนรู้ รัฐได้ทุ่มเทให้กับการศึกษาไม่น้อยเพียงใด หากมีกฎหมายที่กระตุ้น/ส่งเสริม หรือเอื้อต่อการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ในระบบ มีกฎหมายที่เอื้อให้เกิดการระดมทุนจากทุกภาคส่วน เช่น ด้านตลาดหลักทรัพย์ หากกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้ตลาดหลักทรัพย์มีส่วนช่วยเหลือสังคมก็เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องมองไปตามโครงสร้างใหม่ของสังคมซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามระบบสังคมด้วย คงต้องช่วยกันมองหลาย ๆ ด้านว่ากฎหมายใดที่จะเอื้อให้เกิดกลไกใหม่ทางสังคม เอื้อให้เกิดการระดมทุน/ระดมคนเพื่อไปสู่กิจกรรมต่าง ๆ อาจไม่ได้กระทำโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำโดยภาคประชาชน ภาคธุรกิจ น่าจะระบุให้ชัดเจนว่ารัฐจะสนับสนุนอะไรได้บ้าง ปัจจุบันกฎหมายมองแต่บทบาทของภาครัฐ และมองที่ อบต. ขณะเดียวกันภาคประชาชนมีบทบาทมากขึ้นกัน แต่จะมีบทบาทได้เมื่อมีเงื่อนไข/กติกาของสังคมไปกระตุ้นให้เกิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง สิทธิอำนาจ ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม การเมืองภาคประชาชน ซึ่งปัจจุบันมีผลต่อการเคลื่อนไหวของสังคมมาก

คุณมนู เพิ่มเติมว่า ประเด็นความเข้มของชุมชนต้องมองที่ Stakeholder กระบวนการมีส่วนร่วมทุกคนต้องมีส่วนร่วมไม่มากก็น้อย ข้าราชการ ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนต้องยอมรับฟังซึ่งกันและกัน ฉะนั้น เราต้องหากฎหมายอะไรที่มาสสนับสนุนการทำงานที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งในลักษณะประสานประโยชน์

คุณทรงพล กล่าวในการเชื่อมประเด็นกฎหมายเข้ากับสิทธิมนุษยชนว่าสิทธิเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากพูดถึงเรื่องสิทธิก็จะมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะทำอย่างไรให้เกิดความราบรื่นให้คนเคารพซึ่งกันและกันเนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมแห่งอำนาจและชนชั้นอยู่ในตัว อาจต้องใช้กระบวนการที่สามารถทำได้ เช่น การเปิดเวทีใหญ่ เวทีสาธารณะ แล้วเริ่มทำงานบนพื้นฐานปัญหาและการทำงานรวมทั้ง Stakeholder ในพื้นที่เป็นตัวตั้ง ในลักษณะของประชาคม/ประชาธิปไตย กฎหมายสามารถเชื่อมได้ในแง่ของสถานการณ์ความเคลื่อนไหวในมิติของประชาชนในมิติต่าง ๆ ที่มองว่าฐานทรัพยากรสำคัญที่สุดเพราะเป็นต้นทุนของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพัฒนาตนเองขึ้นมาได้ และฐานทรัพยากรมีศักยภาพสูงในฐานะเป็นแหล่งอาหาร ยา และศักยภาพในการสร้างมูลค่าเพิ่มทำให้เศรษฐกิจท้องถิ่นเข้มแข็ง แต่มีปัญหาการเข้าสู่ฐานทรัพยากร หรือแม้แต่สิทธิแห่งการเรียนรู้ สิทธิในการสร้างเศรษฐกิจท้องถิ่นว่าทำไมประชาชนไม่มีสิทธิ

จากประเด็นที่ 2 คือ กฎหมายมีอยู่แล้วเพียงแต่ไม่ได้เผยแพร่หรือใช้ประโยชน์บางส่วนเป็นปัญหาจริง ๆ กฎหมายต้องไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัยหรือตราขึ้นมาใหม่เพื่อให้เครือข่ายของชาวบ้านมีความเข้มแข็ง ดังที่ อ. เสน่ห์ พูดถึงภาพนี้เห็นว่าอยากให้การศึกษาสอดคล้องกับความเป็นจริง กับความเคลื่อนไหว กับเวที ซึ่งเวทีต่าง ๆ เหล่านี้ท่านอาจมองในฐานะที่

ท่านเป็นประธานกรรมการสิทธิด้วย เพราะถ้าเกิดเวทีก็จะเป็นฐานที่กรรมการสิทธิมักจะลงไปตอบได้แทนที่จะกระจายกระจายมาเป็นเนื้อหาและไม่เห็นเป็นรูปธรรม Social movement ดังกล่าวต้องการบทบาทการวิจัยสูงมากในการขับเคลื่อนไปในทิศทางที่เหมาะสมมีพลังที่สามารถสื่อกับสาธารณชนได้

ปัจจุบันความเคลื่อนไหวบางอย่างไม่สามารถสื่อกับสาธารณชนได้เพราะเป็นเรื่องของจุดยืนของแต่ละคน รวมทั้งความไม่เข้าใจที่มาที่ไปของปัญหา ดังนั้นงานวิจัยต่าง ๆ จะช่วยให้สังคมเข้าใจว่ามันเกิดอะไรขึ้นอย่างมีความเชื่อมโยง งานวิจัยหรือความรู้ที่ได้มาคงไม่ได้อยู่ในตำราแต่จะถูกใส่เข้าไปอยู่ในกระบวนการทางสังคมในหลายรูปแบบ ในส่วนที่จะต้องทำต่อไปจะจัดเวทีรวมที่จะให้ทราบทั่วถึงที่เขาห่วงใย จะได้แก้ปัญหาให้ตรงจุดและสามารถจัดลำดับความสำคัญ ประเด็นคำถาม คือ จะมีกลไกอย่างไรที่จะช่วยได้ เราพบว่ากฎหมายมีกำหนดไว้แต่ไม่สามารถช่วยให้เกิดความเคลื่อนไหวที่ก่อให้เกิดพลังได้ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือตราขึ้นใหม่เพื่อให้เอื้อต่อความเข้มแข็งของประชาชน งานวิจัยด้านสังคมต้องปรับปรุงวิธีการวิจัย เพราะความเคลื่อนไหวของประเทศเร็วมากถ้ากระบวนการศึกษาใช้เวลานานเป็นปี ๆ เราไม่สามารถนำผลไปใช้ได้ทันเวลา

คุณเจริญสุข เสนอว่า การเข้าสู่สิทธิประชาชนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งประชาชนที่ใช้สิทธิไม่ต่อเนื่อง ใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งเดียวและไม่มีติดตาม เคนแนะนำว่าช่องทางที่จะติดตามหรือกำกับการทำงานของสภาหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ก่อนที่งบประมาณเข้าสู่สภาให้มีการเปิดเผยแต่ประชาชนไม่เคยร่วมรับฟัง ไม่เคยเห็นที่ไหนที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้าฟังประชุมเรื่องกฎหมายงบประมาณว่าจะมีอะไรใหม่เกิดขึ้นในงบประมาณหน้า ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศ จึงกำลังรณรงค์ให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ตำบล ให้ไปฟังการประชุมของ อบต. เพื่อจะได้รู้บทบาทของตนแทน สรุปคือ ประชาชนยังห่างไกลจากการเมือง ดังนั้นเราจำเป็นต้องปลูกฝังความคิด ความรับผิดชอบให้กับประชาชน ส่งเสริมให้เกิด Good-Governance ปลูกฝังคนไทยให้มีความคิดความอ่านและสนใจในการเมืองให้เกิดประชาคมที่เข้มแข็ง การปลูกฝังที่ดีรัฐกับท้องถิ่นต้องช่วยกันกระตุ้นเร้าอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายรัฐที่มีทรัพยากรทั้งด้านเครื่องมือ และบุคลากร กิจกรรมบางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสานงานให้หลายฝ่ายช่วยกัน เช่น ปัญหาการศึกษา ปัญหาขยะ ซึ่งเป็นปัญหาร่วมของท้องถิ่นและแก้ไขได้โดยกระบวนการให้ความรู้แก่ท้องถิ่น การทำให้องค์กรเข้มแข็ง เรามีกฎหมายแต่ไม่เคยนำมาใช้ เช่น กฎหมายที่ให้ท้องถิ่นที่มีปัญหาร่วมกันหรือมีกิจกรรมที่ต้องทำร่วมกันตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปจัดตั้งองค์กรในรูปสหการ เช่น การเดินรถ การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย การศึกษา จำเป็นที่ท้องถิ่นต้องกระทำร่วมกัน ใช้โรงเรียนร่วมกัน หรือที่ญี่ปุ่นเรียกว่า Association เหล่านี้เป็นวิธีที่จะให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ถ้าชุมชนเข้าใจก็จะสนับสนุนผลักดัน เกิดการร่วมกันทำกิจกรรม ประชาคมเข้มแข็งท้องถิ่นเข้มแข็ง

คุณไพโรจน์ ได้เพิ่มเติมประเด็นขยะพิษที่เป็นปัญหาใหญ่ของสังคม การจัดการขยะพิษที่มาจากภาคอุตสาหกรรมยังไม่เพียงพอ การกำจัดขยะพิษโดยเฉพาะกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมที่ดูแลเรื่องนี้ยังไม่เห็นบทบาทในการเก็บรวบรวมข้อมูล จัดทำรายงาน เผยแพร่กับประชาชนหรือประกาศเขตให้ประชาชนทราบ ประเด็นนี้ท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการ เพราะในยุคสมัยหนึ่งที่เรามีอุตสาหกรรมก่อนที่จะกฎหมายจะออกเราไม่เคยตรวจสอบประมวลผลกระทบ ตอนหลังขยะมีพิษทั้งหลายจากภาคอุตสาหกรรมเป็นเรื่องใหญ่เรื่องหนึ่งที่ยังจัดการไม่ได้ จะทำอย่างไร เช่น กรณีเกิดเหตุโคบอลต์ประชาชนไม่ยอมให้เผาศพ ไม่ทราบว่าเกิดอะไรขึ้น ควรมีการระบุว่าหน่วยงานใดที่มีสารพิษในครอบครองและจะจัดการอย่างไร

คุณทรงพล เสนอประเด็นปัญหา เช่น กรณีปัญหาเรื่องอากาศว่า ควรนำนโยบายใครเป็นผู้ก่อผู้นั้นจ่ายมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ของอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นอาจต้องมีมาตรการพิเศษ

คุณมนู เสนอประเด็นการทำไชนิ่งว่า เขตไหนเป็นเขตเสี่ยงภัยต้องระบุให้ชัดเจน การออกกฎหมายของประเทศไทยละเอียดมากเกินไป และขอให้กฎหมายที่มีลักษณะ positive ไว้ก่อนกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้กระบวนการในสังคมมีความเป็นธรรม เกิดความสงบเรียบร้อยสามัคคี ดังนั้น เครื่องมือตัวนี้มีโอกาสเสื่อม ล้าหลัง หรือล้าสมัยบ้างก็น่าจะปรับปรุงแก้ไขได้

บทที่ 5

วิเคราะห์และสรุปปัญหา

การทำความเข้าใจกับกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่นไม่อาจจะแยกจากความเข้าใจสภาพการณ์ขององค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับชุมชนโดยตรง เนื่องจากสภาพการณ์ขององค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลจากพัฒนาการของสังคมในระดับประเทศที่ผ่านระยะเวลามาเนิ่นนาน ดังนั้น จึงทำการวิเคราะห์ปัญหาพื้นฐานของสังคมไทย และปัญหาเฉพาะแต่ละกรณี โดยวางกรอบของการวิเคราะห์ไว้ ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการของสังคมไทย ตั้งแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) และผลกระทบต่อท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยเน้นถึงด้านชุมชน องค์กรชุมชน และทรัพยากรในท้องถิ่น

2. การมีส่วนร่วมของชุมชน และการรวมกลุ่มของเกษตรกร

3. การกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทิศทางของการบริหารจัดการในท้องถิ่น

5.1 พัฒนาการของสังคมไทยและผลกระทบต่อท้องถิ่น

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย จะเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งภาคเมืองและภาคชนบท โดยเฉพาะการก่อสร้างโครงข่ายถนน แหล่งน้ำขนาดใหญ่ ระบบสาธารณูปโภคทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โดยมุ่งหวังให้สิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการผลิตทั้งในภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ

ในภาคการเกษตร การส่งเสริมให้เกษตรกรขยายพื้นที่เพื่อการเพาะปลูกพืชเชิงพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นพืชไร่ พืชเศรษฐกิจชนิดต่างๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยี ได้แก่ รถแทรกเตอร์ การปรับปรุงพันธุ์พืช ทำให้เกษตรกรสามารถเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การเพิ่มพื้นที่ดังกล่าวเมื่อศึกษาแล้วเป็นการขยายพื้นที่ป่าไม้เสียส่วนใหญ่ ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศโดยรวมลดลงอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ การผลิตของระบบเกษตรกระแสหลักที่ต้องการเร่งรัดเพิ่มผลผลิต จึงมีการใช้สารเคมีทั้งที่เป็นปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช สิ่งเหล่านี้รวมทั้งวิธีการผลิตต่าง ๆ ส่งผลให้ดินเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก บางพื้นที่มีปัญหาดินเค็ม ดินเปรี้ยว ในพื้นที่ลาดชันที่ไม่มีการอนุรักษ์อย่างถูกต้องก็มีผล

ให้น้ำดินถูกชะล้างพังทลายไป ทั้งสารเคมีและดินที่ถูกชะล้างล้วนมีผลทำให้คุณภาพที่ดินตามลุ่มน้ำต่าง ๆ เสื่อมโทรมลง

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต มีผลให้เกษตรกรต้องลงทุนเพิ่มขึ้น เพียงเพื่อจะรักษาให้ผลผลิตจากการเพาะปลูกคงเดิมด้วยการเพิ่มปุ๋ย และสารเคมีต่าง ๆ จากข้อมูลการศึกษาประวัติของชุมชนมากมายที่ชาวบ้านจะสะท้อนให้เห็นถึงความอุดมสมบูรณ์ของดินหลังจากการบุกเบิกหักล้างทางพงเพื่อการเพาะปลูกในระยะแรก ๆ ไม่มีความจำเป็นต้องใส่ปุ๋ยแต่อย่างใด แต่เมื่อมีการเพาะปลูกไปช่วงหนึ่งแล้ว ความอุดมสมบูรณ์เริ่มลดลงโดยเห็นได้จากผลผลิตที่ลดลง ยิ่งพื้นที่ลาดชันที่มีการเพาะปลูกพืชไร่โดยอาศัยการเตรียมดินด้วยรถไถที่ไม่ได้มีการอนุรักษ์ดินที่ถูกต้องแล้วยังมีผลให้น้ำดินที่อุดมสมบูรณ์นั้นถูกชะล้างไปกับน้ำที่หลากมา

การเกษตรของไทย เนื่องจากระบบชลประทานยังไม่สามารถพัฒนาให้ครอบคลุมพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ เกษตรกรมีความเสี่ยงจากการผลิตที่ต้องอาศัยธรรมชาติคือน้ำฝน บางปีฝนแล้งหรือบางปีน้ำท่วม มีผลให้ผลผลิตลดต่ำ หรือศัตรูพืชที่ระบาดในบางพื้นที่ก็ทำให้เกษตรกรไม่ได้ผลผลิตได้เลย บางปีอาจได้ผลผลิตดี แต่ก็อาจประสบปัญหาโรคแมลงติดต่ำ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกษตรกรไทยประสบปัญหาหนี้สิน ปัญหาความยากจน เกษตรกรบางรายล้มละลาย ขายที่ดินแล้วอพยพเข้าไปอยู่ในเมือง หรือบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนเพื่อหาพื้นที่เพาะปลูกเลี้ยงดูครอบครัว

ปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบาย แผนงานและการส่งเสริมการพัฒนาการเกษตรต่าง ๆ ที่ผ่านมากฎผูกขาดด้วยหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง สิ่งนี้ทำให้มีผลกระทบหลายประการดังเช่น

1) การบริหารจัดการอยู่ที่ส่วนกลาง แม้จะมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจไปยังภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ มีส่วนช่วยการบริหารจัดการ แต่การตัดสินใจท้ายสุดจะอยู่ที่ส่วนกลาง สิ่งนี้ทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่ได้มีโอกาสในการบริหารจัดการ

2) การสร้างความรู้ถึงความเป็นเจ้าของในทรัพยากรว่าเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของประชาชน จากการบริหารจัดการที่ตัดสินใจโดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ ดิน ป่าไม้ ซึ่งมีกฎหมายรองรับอำนาจและการปฏิบัติงานโดยเฉพาะ ทำให้การจัดการแหล่งน้ำ เขื่อน เขตอนุรักษ์ อันได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การพัฒนาที่ดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ประชาชน ชาวบ้านหรือเกษตรกรเป็นเพียงผู้รับประโยชน์ จากการจัดการโดยไม่มีส่วนร่วม บ่อยครั้งที่การจัดการส่งผลกระทบต่อราษฎร เช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ มีผลให้ต้องอพยพราษฎรออกจากพื้นที่การก่อสร้างและพื้นที่อ่างเก็บน้ำ การจัดการพื้นที่อนุรักษ์ด้านหนึ่งก็ได้สร้างความขัดแย้งกับชุมชนที่อาศัยอยู่รายรอบป่า และมีวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาป่าในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ล้วนมีผลให้ชาวบ้านเกิดความรู้สึกว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ป่าไม้เป็นของรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะบำรุงรักษา

นอกจากนี้ การบริหารจัดการของหน่วยราชการที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไปตามลักษณะของกิจกรรมและเฉพาะเรื่อง ทำให้การทำงานของหน่วยราชการมีลักษณะแยกส่วน ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างมีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ที่แยกออกจากกัน สิ่งนี้สร้างความสับสนในการทำงานกับชุมชนท้องถิ่น เพราะงานที่ทำมีลักษณะของความซ้ำซ้อนกัน บางครั้งเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เข้าไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น

ทิศทางการพัฒนาที่ผ่านมาจึงอาจสรุปว่าได้เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตจากเดิมที่ผูกพันกับธรรมชาติและวัฒนธรรม ประเพณี มาสู่วิถีชีวิตที่เน้นวัตถุและการบริโภค ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรอย่างมากมาย

ผลจากการพัฒนาที่มาจากการรวมศูนย์ในการวางแผนการตัดสินใจโดยราชการส่วนกลางได้ก่อให้เกิดสิ่งที่ทำให้องค์กรท้องถิ่นไม่มีความเข้มแข็ง ไม่มีทักษะประสบการณ์ในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ปัญหาเหล่านี้ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และแนวทางของแผนฉบับดังกล่าว จึงมุ่งเน้นให้เปลี่ยนวิธีคิดใหม่จากการที่มุ่งพัฒนาด้านวัตถุ โครงสร้างพื้นฐาน เป็นการมุ่งพัฒนาที่คน โดยกำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา พยายามให้คนมีโอกาสเรียนรู้ และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การวางแผนและการตัดสินใจ แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ใกล้จะสิ้นสุดลง และผลจากการดำเนินงานตามแผนจะไม่บรรลุ แต่ทิศทางนี้ก็ยังคงเป็นเข็มมุ่งของร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยจุดศูนย์กลางของการพัฒนาได้ยกระดับเป็นชุมชนซึ่งรวมถึงคน และให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อที่ชุมชนจะได้มีส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่น ทรัพยากร และการปกครองตนเอง

เรื่องนี้ไม่เพียงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดโดยสิ้นเชิง จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา แนวความคิดข้างต้นนี้ยังถูกบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ด้วย ดังจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

5.2 การมีส่วนร่วมของชุมชน และการรวมกลุ่มของเกษตรกร

จากแนวทางการพัฒนาที่ผ่านมาที่การบริหารจัดการและการวางแผนการตัดสินใจอยู่ในมือของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ถูกมองว่าเป็นเพียงมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามที่รัฐเป็นผู้กำหนด จุดนี้ไม่สามารถทำให้ชุมชนมีโอกาสเรียนรู้ พัฒนาความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการบริหารจัดการ ซึ่งมีผลต่อความเข้มแข็งของกลุ่มองค์กร

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มองค์กรที่หน่วยราชการพยายามสนับสนุน เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ดูแลตนเองในท้องถิ่น คือ สหกรณ์ ที่หน่วยราชการได้พยายามสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหกรณ์เพื่อทำธุรกิจร่วมกัน แต่ผลจากการดำเนินงานโดยรวมพบว่าสหกรณ์ส่วนใหญ่อ่อนแอ มีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการ ปัญหาหนี้สิน สิ่งเหล่านี้มีสาเหตุมาจากการจัดตั้งสหกรณ์ส่วนใหญ่ ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐที่พยายามสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม ไม่ได้เกิดจากความประสงค์ของเกษตรกรเอง เกษตรกรที่สมัครเป็นสมาชิกมุ่งหวังจะได้เงินกู้จากสหกรณ์มากกว่าความคิดที่จะมาดำเนินธุรกิจร่วมกัน

ในขณะที่รูปแบบขององค์กรที่กฎหมายสนับสนุนให้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น มูลนิธิ สมาคม องค์กรลักษณะนี้ ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและสนใจ มักเป็นประชาชนที่อยู่ในเมือง ซึ่งต้องการรวมตัวกันโดยวัตถุประสงค์ที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะ แต่ก็ยังเป็นองค์กรที่ห่างไกลจากความเข้าใจหรือความประสงค์ของประชาชนโดยทั่วไปโดยเฉพาะในภาคชนบท

กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นด้วยการผลักดันของหน่วยราชการ เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มกิจกรรมในเรื่องต่าง ๆ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มหลังนี้มีความแตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ ตรงที่สมาชิกมีการออมทรัพย์ในช่วงเวลาที่กำหนด มีการจัดการบริหารที่ปล่อยให้สมาชิกกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่อยู่ในกรอบระเบียบของกลุ่ม มีการคืนเงินพร้อมกับต้องจ่ายดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนดซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปตามกลุ่ม ดอกเบี้ยที่ได้รับมีการแบ่งส่วนสำหรับเป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้ที่ถือหุ้น บางส่วนแบ่งให้เป็นค่าบริหารจัดการและการพัฒนาของชุมชน กลุ่มอาชีพกลุ่มกิจกรรมเฉพาะอาจได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยราชการในรูปของกองทุนที่จะต้องหมุนเวียนให้สมาชิกนำไปใช้ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม บางกลุ่มจัดเป็นเงินทุนหมุนเวียน หรือจ่ายขาด

นอกจากกลุ่มต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น ซึ่งหน่วยราชการสนับสนุน ยังมีกลุ่มองค์กรชุมชนที่เกิดจากการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรชาวบ้านเอง ดังตัวอย่างของกลุ่มออมทรัพย์ที่จัดตั้งโดยชาวบ้านเองในหลายพื้นที่ ที่ดูจะประสบผลสำเร็จค่อนข้างมากจะอยู่ในภาคใต้

กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ทั้งในส่วนที่หน่วยราชการสนับสนุนหรือจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน สนับสนุนหรือชาวบ้านรวมตัวจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาเองเหล่านี้ไม่มีสภาพของนิติบุคคลในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่รวมตัวด้วยความประสงค์ของสมาชิกในชุมชนโดยใช้ระเบียบที่สนับสนุนโดยราชการหรือกลุ่มได้สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นควบคุมกันเอง ที่สำคัญคือ กลุ่มเหล่านี้หลายกลุ่มสามารถดำเนินไปได้ดี กรรมการเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการได้ แม้จะมีหลายกลุ่มไม่ประสบความสำเร็จ

ความแตกต่างของกลุ่มที่ไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลกับที่จดทะเบียนนั้น มีความเห็นแตกต่างกัน กลุ่มที่ไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เนื่องจากเห็นว่าต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่

หน่วยราชการกำหนดเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต วิถีคิดของชุมชนที่แตกต่างกันทั้งภูมิหลัง วัฒนธรรมประเพณี เศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามก็ยังมีกลุ่มองค์กรชุมชนหลายแห่งที่เติบโตแล้วให้ความสำคัญด้วยการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรก็ปรากฏให้เห็น

5.3 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น

จากการรวมศูนย์การพัฒนาไว้ที่ส่วนกลางและผลกระทบที่เกิดขึ้น ทำให้แนวทางในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 ได้เปลี่ยนแปลงเป็นเน้นการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บรรจุแนวคิดดังกล่าวให้มีผลเชิงกฎหมายที่ใช้ในการปกครองประเทศ ในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่น การสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ครั้งหนึ่งเคยถูกผูกขาดโดยหน่วยราชการ ดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าคน 5 กลุ่ม ต้องร่วมกันดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 290) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา 46) องค์กรอิสระประกอบด้วยองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา 56) และประชาชนหรือบุคคลทั่วไป (มาตรา 59)

ความจริงจังของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติขึ้นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 ที่ได้บัญญัติให้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดแผนงานการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนงบประมาณของรัฐบาลให้องค์กรท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน นั่นคือการให้รัฐกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของรายได้รัฐบาล และในระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า

การถ่ายโอนทั้งภารกิจและบริหารจัดการ และงบประมาณภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะในอดีตมีเพียงแต่อำนาจหน้าที่ที่กระจายไปยังองค์กรท้องถิ่น แต่การตัดสินใจเกี่ยวกับแผนและงบประมาณยังอยู่ที่ราชการส่วนกลาง การกระจายอำนาจครั้งนี้จึงสามารถส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถวางแผนตัดสินใจในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี การกระจายภารกิจและงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 5.1 ที่พัฒนาการของสังคมอันยาวนานที่การวางแผน ตัดสินใจ รวมทั้งการบริหารจัดการถูกผูกขาดโดยหน่วยงานของรัฐ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นยังขาดทักษะ ประสบการณ์บริหารจัดการในกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้เวลาอีกช่วงหนึ่ง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียนรู้จากการลองปฏิบัติ ซึ่งอาจมีผลให้เกิดความผิดพลาด ล่าช้าได้ ดังที่กรรมการ อบต. หลายจังหวัด (จังหวัดอุดรธานี อุบลราชธานี) ที่โครงการวิจัยนี้ได้ทำการสำรวจความคิดเห็น สะท้อนว่าถึงสมาชิก อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารจัดการ บางครั้งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับหน่วยงานรับผิดชอบเดิม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับ และกฎระเบียบและข้อปฏิบัติของ อบต. มีขั้นตอนมากทำให้ยากต่อการปฏิบัติงาน

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นทิศทางแนวทางปฏิบัติใหม่ยังมีกฎหมายที่มีผลเกี่ยวข้องกับชุมชนที่ได้บัญญัติ และเป็นแนวทางให้กับการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานโดยเฉพาะส่วนราชการมาเนิ่นนานและมากมาย ดังผลการศึกษาที่ได้รับรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ที่ดิน การจัดการน้ำและการประมง การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ในบทที่ 3 จะเห็นว่ากฎหมายทั้งหมดได้ออกมาเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานเป็นหลัก ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนรับรู้หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แม้ในทางปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่เริ่มเปิดกว้างให้ประชาชน ชุมชน มีส่วนร่วมมากขึ้น แต่การตัดสินใจท้ายสุดก็ยังเป็นของหน่วยราชการ

การกระจายอำนาจและงบประมาณให้องค์กรท้องถิ่นที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2544 ได้ส่งผลให้หน่วยราชการโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานยังสับสนและเกิดความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับหน่วยงานรับผิดชอบเดิม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับ และยังมีความเห็นสะท้อนถึงการที่ส่วนกลางยังพยายามเป็นผู้กำหนดได้จากที่มี อบต. หนึ่ง กล่าวถึงระเบียบข้อปฏิบัติว่ามีขั้นตอนมากจนยากต่อการปฏิบัติงาน จึงควรกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สะดวกรัดกุม และเสนอให้การสั่งการจากส่วนกลางเป็นไปแต่เนิ่น ๆ เพื่อ อบต. จะได้มีเวลาในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทางออกในเรื่องคงต้องมีการทบทวนกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติงานโดยหน่วยงานของรัฐว่าส่วนใดเป็นอำนาจของท้องถิ่น และส่วนใดเป็นอำนาจของหน่วยราชการ และกระบวนการต่าง ๆ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการวางแผน ตัดสินใจได้เพียงใด

5.4 วิเคราะห์กฎหมายและแนวคิดในการแก้ปัญหา

จากตารางใน ภาคผนวก 3 ซึ่งเป็นการสรุปรวมปัญหาที่สำคัญ และพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายใน 4 ประเด็น คือ ปัญหาที่กฎหมายละเลยสิทธิของประชาชนหรือ ชุมชน หรือกฎหมายล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรม จารีตประเพณีของท้องถิ่นหรือชุมชน ระบบการจัดการที่กำหนดในกฎหมายเป็นการจัดการแยกส่วน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง และสุดท้าย คือ การที่กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับเพราะเหตุที่ไม่มีการนำเอากฎหมายไปปฏิบัติ

อาจจะมีประเด็นอื่น ๆ อีกที่เกิดจากกฎหมาย หรือการใช้กฎหมายที่ไม่ได้นำมาเป็นตัวชี้วัดเพื่อวิเคราะห์ แต่จะมีการกล่าวถึงในการวิเคราะห์กฎหมายแต่ละกลุ่ม

5.4.1 กฎหมายกลุ่มทรัพยากร

ปัญหาที่พบในกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากร จะเห็นว่าเป็นปัญหาทั้ง 4 ประเด็นข้างต้น เนื่องจากกฎหมายเหล่านั้นได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานจึงไม่สอดคล้องกับสภาพของทรัพยากร และการใช้ที่เปลี่ยนแปลงไป และหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายบางฉบับตลอดมา แต่แนวคิดและโครงสร้างของกฎหมายยังคงกิจกรรมต่าง ๆ และอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ไว้กับภาครัฐ

(1) ทรัพยากรป่าไม้

ทรัพยากรป่าไม้ ถือว่าเป็นสมบัติของชาติซึ่งเป็นของส่วนรวม ดังนั้น กฎหมายที่ออกใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จึงเป็นการควบคุมในแนวดิ่งจากรัฐหรือการควบคุมจากส่วนกลาง โดยมีได้เปิดโอกาสแก่ท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากกฎหมายป่าไม้ส่วนใหญ่ให้อำนาจแก่ รัฐมนตรี อธิบดีกรมป่าไม้ คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีองค์ประกอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เป็นผู้ควบคุมดูแล และวางนโยบายต่าง ๆ อันเกี่ยวกับป่าไม้ แนวความคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมิได้ปรากฏในกฎหมายป่าไม้ ซึ่งสวนทางกับวิถีชีวิต วัฒนธรรมและความเชื่อของชาวบ้าน ซึ่งใช้ชีวิตและได้รับประโยชน์จากป่าตลอดมา แม้กระทั่งสิทธิของชุมชนที่ครั้งหนึ่งเคยบริหารจัดการป่าเพื่อให้คนในชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากป่าอย่างมีกฎเกณฑ์ก็ถูกละเลยไป

การปรับเปลี่ยนระบบการจัดการทรัพยากรโดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ เป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่อาจเป็นช่องทางแก้ไขปัญหามิให้เกิดการบุกรุกป่าได้เพราะหากท้องถิ่นมิได้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการและรับ

ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้แล้ว ก็ย่อมไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ หรือหวงแหน พืชพันธุ์รักษา ทรัพยากรนั้น ๆ

การมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อาจอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการระดับท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา รวมถึงใช้ประโยชน์ และหรืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยคำนึงถึงระบบนิเวศ วัฒนธรรม ความเชื่อของแต่ละท้องถิ่นที่อาจแตกต่างกันได้ ภายใต้กรอบที่คณะกรรมการระดับชาติได้วางไว้

การใช้ประโยชน์หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ยังเป็นแหล่งรายได้ที่ส่วนหนึ่งอาจจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาท้องถิ่นนั้น วิธีนี้จะทำให้ท้องถิ่นเห็นประโยชน์และมีแรงจูงใจในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและใช้ประโยชน์จากป่าไม้อย่างยั่งยืน สนับสนุนแนวทางที่จะให้คนอยู่กับป่า

ประชาชนในท้องถิ่นอาจมีสิทธิในการมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งตามโครงสร้างเดิมเป็นการกำหนดโดยอาศัยอำนาจรัฐ โดยกรมป่าไม้ ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดเขตป่าทับซ้อนกับพื้นที่ที่ประชาชนได้อาศัยและทำประโยชน์อยู่แต่ก่อน สืบเนื่องไปยังประสิทธิภาพในการจัดการและพืชพันธุ์รักษาทรัพยากรป่าไม้ ดังนั้น เพื่อรองรับสิทธิของประชาชน จึงควรให้การกำหนดเขตป่าต้องกระทำโดยคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบของประชาชนในพื้นที่รวมอยู่ด้วย และอาจต้องมีการทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ แนวทางดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการออกมารองรับ

(2) ทรัพยากรน้ำ

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำที่เป็นหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 นอกนั้นเป็นกฎหมายรักษาคลอง หรือกำจัดผักตบชวา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรักษาทางน้ำให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดี

กฎหมายทั้งสามฉบับ มิได้มีบทบัญญัติสนับสนุนการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ประการใด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ออกใช้มานาน ซึ่งในขณะนั้นหลักการประชาธิปไตยตามแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังไม่ได้นำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรน้ำ กฎหมายจึงมีวัตถุประสงค์เน้นไปที่การกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน รวมทั้งการห้ามหรือการอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนั้นยังให้มีการเกณฑ์แรงงานซึ่งขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายใหม่

ในทางปฏิบัติกรมชลประทานได้มีการถ่ายโอนกิจกรรมบางอย่างให้กับท้องถิ่นดำเนินการบ้างแล้ว และมีแผนจะตัดโอนงานปรับปรุงและขุดลอก คู คลอง หนองน้ำธรรมชาติ งานก่อสร้างชลประทานขนาดเล็ก (โครงการย่อย) งานพิจารณาและประเมินความเหมาะสมระดับโครงการเบื้องต้น (เฉพาะโครงการขนาดเล็กโดยโอนให้ทุกภารกิจตั้งแต่การศึกษา การจัดสร้าง และบำรุงรักษา) ให้ท้องถิ่นดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกำลังมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. และมีแนวคิดในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำเพื่อให้การจัดการน้ำของประเทศเป็นระบบอย่างสมบูรณ์ หากพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลซึ่งจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการในเดือนสิงหาคม 2544 ก็มีแนวคิดในการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต ดังนั้น จึงควรพิจารณาทบทวน นำเอาหลักการในกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการปรับปรุงกฎหมายพร้อมกันระหว่างกฎหมายชลประทานและกฎหมายป่าไม้ เพราะจะแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับน้ำที่เกิดกับประชาชนและท้องถิ่นได้ โดยให้เป็นไปตามแนวทางการจัดการทรัพยากรในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับกฎหมายป่าไม้และที่ดิน

ควรตรวจสอบและรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายในประเด็นที่เกี่ยวกับ หลักการในการจัดการน้ำในเขตลุ่มน้ำ มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ การป้องกันการแย่งชิงน้ำ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐในการพัฒนาแหล่งน้ำ มาตรฐานของการบริการน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำ เพื่อกิจการต่าง ๆ สิทธิของประชาชนและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ กิจกรรมที่จะถ่ายโอนให้ภาคเอกชนหรือประชาชนทั่วไปดำเนินการ การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการน้ำ สิทธิในน้ำ และค่าใช้จ่ายตลอดจนผู้ควรต้องรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดการชลประทาน เป็นต้น

(3) ทรัพยากรดินและที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรดิน คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจ จำแนก และทำสำมะโนที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินและการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งเป็นเทคนิควิชาการโดยเฉพาะ แต่ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายทำให้ที่ดินหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในที่สูงถูกชะล้างพังทลาย เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน สืบเนื่องไปถึงผลผลิตการเกษตรบนที่ดินเหล่านั้น กฎหมายไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดินจึงตกกับฝ่ายราชการ และพื้นที่ดำเนินการจำกัดเนื่องจากในพื้นที่ส่วนใหญ่ประชาชนได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว การดำเนินการใด ๆ ที่กระทบต่อการใช้ที่ดินจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากและคนส่วนใหญ่จะคำนึงถึงผลกระทบที่ปลายเหตุ

การใช้ที่ดินยังถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ไม่ได้รับความเสียหาย แต่กฎหมายก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง จึงทำให้มีการใช้ที่ดินผิดประเภททั่วไป เกิดการเก็งกำไรที่ดินบริเวณชานเมือง สถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ และย่านการประกอบอุตสาหกรรม

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2597 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกเอกสารสิทธิและจัดที่ดินให้กับประชาชน ปัญหาที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ เป็นเรื่องที่เกิดจากการกระจายที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ประชาชนมีความต้องการที่ดินในการทำมาหาเลี้ยงชีพในขณะที่ที่ดินมีจำกัด ที่ดินส่วนหนึ่งยังเกิดการกระจุกตัวอยู่ในความครอบครองของผู้ที่มีฐานะแต่ไม่ได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถบังคับได้อย่างได้ผลทำให้เกิดการเปลี่ยนการครอบครองไปจากเกษตรกรและผู้ยากจน ไม่มีมาตรการทางภาษี หรือกฎหมายในการลดแรงจูงใจที่จะให้ผู้มีฐานะลดการถือครองที่ดิน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่มิติศทางการปฏิบัติงานไปในทางเดียวกัน เช่น ปัญหาระหว่างกรมป่าไม้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือกรมป่าไม้กับกรมที่ดิน หรือกรมที่ดินกับ ส.ป.ก. เป็นต้น เพราะต่างก็มีกฎหมายนโยบายที่ต้องปฏิบัติตาม

ปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎร บางกรณียังเกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุที่อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์หรือหน่วยราชการอื่น เช่น ที่หวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร ที่ดินรถไฟ เป็นต้น หรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินเหล่านี้กฎหมายบัญญัติห้ามยกอายุความครอบครองขึ้นต่อสู้ ดังนั้น ไม่ว่าราษฎรจะครอบครองมานานเท่าใดก็จะได้สิทธิ ไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน

ปัญหาที่ยกมานี้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบเพื่อให้การจัดการที่ดินอันเป็นทรัพยากรของประเทศถูกใช้ตามความจำเป็นและยั่งยืน ที่ดินบางส่วนอาจลด หรือเปลี่ยนบทบาทของรัฐในการควบคุมดูแล และมอบหมายให้เป็นสิทธิของชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการตามความต้องการของท้องถิ่น ในขณะที่รัฐดูแลที่ดินที่มีความสำคัญกับระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ที่เหลือให้เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิหรือสิทธิใช้ประโยชน์ตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงการให้ประโยชน์ ไม่ทอดทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่าในขณะที่มีผู้ไร้ที่ดินทำกินและต้องการที่ดิน ซึ่งอาจใช้กลไกทางภาษีและการจัดการในระดับท้องถิ่นเข้ามาเป็นเครื่องมือที่สำคัญ

กฎหมายปฏิรูปที่ดินอาจปรับเปลี่ยนให้สามารถจัดหาที่ดินที่ผู้ถือครองไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาจัดให้กับเกษตรกร มีกระบวนการจัดที่ดินที่เป็นธรรม รวดเร็ว และเกิดประโยชน์ในทางอาชีพและที่อยู่อาศัยแก่เกษตรกรที่ต้องการที่

ดินทำกินอย่างแท้จริง และควรแยกแยะระหว่างพื้นที่การผลิตที่เป็นเกษตรยังชีพหรือเกษตรพอเพียง กับพื้นที่การผลิตที่ทำเป็นการค้า

(4) ทรัพยากรประมง

กฎหมายที่เป็นหลักในการดูแลทรัพยากรประมง คือ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่ออกใช้มานาน จึงไม่มีบทบัญญัติสนับสนุนการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ กรมประมงได้มีการกระจายกิจกรรมบางอย่างสู่ท้องถิ่น เช่น เตรียมการโอนงานประมงหมู่บ้านไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ภายใต้ชื่อ คณะกรรมการประมงท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนั้นกรมประมงยังได้ดำเนินการร่วมกับองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติหรือ FAO (Food and Agriculture Organization) เพื่อยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ โดยทำให้กฎหมายประมงมีความทันสมัยมากขึ้น โดยมีประเด็นที่เกี่ยวกับ การประมงทะเลและการทำประมง (Marine Fisheries and Fishing Operations) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Aquaculture) การประมงน้ำจืด (Fresh-water Fisheries) การประมงนอกลำน้ำไทย (Overseas Fisheries) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการจัดการประมง (Community-based Management) คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ (National Fishery Policy Committee) อาหารและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ (Food and Fishery Product)

หลักการของ “ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.....” ประกอบด้วย หลักการทั่วไป การพัฒนาความเป็นอยู่ของชาวประมง โดยเฉพาะชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็กและผู้ซึ่งพึ่งพาสัตว์น้ำส่วนใหญ่เพื่อเป็นอาหารหรือรายได้ การส่งเสริมวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งในแหล่งน้ำจืดและทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพสูงสุด ในการรักษาไว้ซึ่งความสมดุลด้านอาหาร ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและจำกัดการทำลายและการปฏิบัติอื่นใดที่ขัดกับการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน ส่งเสริมหลักการทำประมงอย่างรับผิดชอบของชาวประมงในการทำประมงในน่านน้ำไทย น่านน้ำของรัฐต่างชาติ หรือน่านน้ำสากล โดยร่างพระราชบัญญัติการประมงยอมรับและนำหลักการของจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fisheries 1995) มาใช้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรประมง เสริมสร้างความมั่นใจในเรื่องของมาตรฐานด้านสุขอนามัย ด้านคุณภาพและความปลอดภัยของสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทุกประเภท ซึ่งใช้บริโภคในประเทศและส่งไปขายต่างประเทศทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

ขณะนี้กระบวนการร่างกฎหมายอยู่ระหว่างการร่างและรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ จึงหวังได้ว่าเมื่อกฎหมายการประมงฉบับใหม่ใช้บังคับจะช่วยแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับการทำประมงที่

มีอยู่ทุกวันนี้ได้ อย่างไรก็ตามปัญหาที่มีใช้ปัญหาข้อกฎหมายโดยตรง เช่น ประเด็นสิทธิการทำประมงหน้าบ้าน ความขัดแย้งระหว่างประมงขนาดใหญ่กับประมงชายฝั่ง การจับสัตว์น้ำเกินกว่าขีดจำกัดของทรัพยากร เป็นต้น จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขด้วย

5.4.2 กฎหมายการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

กฎหมายที่สนับสนุนสิทธิของชุมชนและส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ล้าพังกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะทำให้ชุมชนมีสิทธิโดยตรง จำเป็นจะต้องมีกฎหมายลำดับรอง มารองรับเจตนารมณ์เหล่านั้น

กฎหมายดั้งเดิมที่มีอยู่ เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น มูลนิธิ สมาคม ไม่อาจตอบสนองความต้องการของชุมชนในชนบท เพราะการจัดตั้งสหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากความต้องการของเกษตรกร ส่วนมูลนิธิ หรือ สมาคม เป็นองค์กรที่ส่วนใหญ่ก่อตั้งในเมืองเพื่อที่จะทำประโยชน์ให้กับสาธารณะ

กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านและชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการในชุมชนและหลายกลุ่มสามารถดำเนินไปได้ดี กลับไม่มีสภาพของนิติบุคคลที่กฎหมายรองรับ ปัจจุบัน รัฐบาลกำลังจะออกกฎหมายที่คาดว่าจะส่งเสริมการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน เช่น ร่างพระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรเป็นระยะเวลา 3 ปี หรือแนวทางการดำเนินงานของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

สิ่งที่ควรติดตาม ศึกษา คือ กฎหมายหรือแนวนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่นี้ จะส่งผลต่อประชาชนและชุมชนอย่างไร และควรมีกฎหมายออกมารองรับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญสนับสนุนสิทธิของชุมชนและส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งหรือไม่

5.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

การบริหารงานท้องถิ่นมีกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกฎหมายพิเศษเฉพาะท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีเจตนารมณ์ให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรท้องถิ่นจัดระบบการบริหารสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ จากร้อยละ 20 เป็นร้อยละ 35 ในปี 2549

บทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนจากการที่เป็นผู้ปฏิบัติเอง ไปสู่การกำกับดูแลให้คำปรึกษา ซึ่งจะออกมาในรูปของการกำหนดภาพรวมการพัฒนา นโยบาย แผนในภาพรวม การติดตามประเมินผล การติดตามในเรื่องของการใช้จ่ายงบประมาณ การสนับสนุนทางวิชาการในรูปของการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ ธุรกรรมในทางงบประมาณ คือ ปัจจุบันงบประมาณของรัฐก่อนที่จะมีการถ่ายโอนงบประมาณไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นมีกว่าร้อยละ 60 ที่รัฐใช้ไปในการบริหาร ซึ่งรวมทั้งเงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้าง ในขณะที่กว่าร้อยละ 30 ใช้ไปกับการลงทุน การพัฒนา การถ่ายโอนงบประมาณที่กำหนดไว้ที่ ร้อยละ 35 จะทำให้รัฐไม่มีงบประมาณที่จะนำมาใช้กับการลงทุนต่าง ๆ นอกจากจะพยายามลดกำลังคนในหน่วยราชการลงเท่านั้น

ภาคราชการจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิธีการทำงานกับชุมชนใหม่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ค่อนข้างกับการคิด การวางแผนที่มาจากส่วนกลาง ทำให้ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทั้งภูมิหลัง กายภาพ เศรษฐกิจสังคม การปรับเปลี่ยนให้ชุมชนตำบล เป็นหลักในการวางแผนและดำเนินกิจกรรมดังกล่าวด้วยตนเอง กลับพบอุปสรรคที่เจ้าหน้าที่บางส่วนยังติดอยู่ในวิธีคิดและวิธีการทำงานแบบเดิมที่สะดวกสบายเพราะมีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน การปรับเปลี่ยนให้ชุมชนเป็นผู้คิดวางแผนจะทำให้มีความแตกต่างกันทำให้มีความหลากหลายซึ่งจะต้องเรียนรู้และมีความยุ่งยากมากขึ้น

หากจะพิจารณาแนวทางในการทำงานซึ่งยังกำกับโดยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร เพราะยังต้องปฏิบัติงานภายใต้ กฎ ระเบียบ และการกำกับอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในภาคผนวก 4 ของรายงานนี้ได้แสดงให้เห็นแนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่กระทรวงมหาดไทยต้องมีหนังสือเวียนหรือตอบข้อหารืออยู่โดยตลอด เพื่อให้การทำงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ปัญหาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นประการหนึ่ง คือ การกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ขอบเขตแนวทางการดำเนินการไม่ชัดเจน จึงเป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจขององค์กรในส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการบริหารจัดการ คิด และตัดสินใจ หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทในการสนับสนุนเพียงบางเรื่องเท่านั้น การบริหารงานระดับท้องถิ่นควรต้องให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเอง เช่น เรื่องการโยกย้ายหรือโอนพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าหากท้องถิ่นใช้อำนาจในทางมิชอบ ชุมชนก็สามารถใช้กลไกในการตรวจสอบโดยฟ้องร้องผ่านศาลปกครองได้ การตรวจสอบนั้นรวมไปถึงการที่ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุม และการพิจารณางบประมาณ

ประเด็นการผสมผสานอำนาจในท้องถิ่น เป็นลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่กับการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจเดิมหลงเหลืออยู่จากระบบการปกครองที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยแท้จริง

แล้วระบบดังกล่าวเป็นลักษณะกึ่งตัวแทนประชาชน กึ่งท้องถิ่น และกึ่งภูมิภาคที่ใช้ได้มานาน เป็นเรื่องที่มีความรู้และการศึกษาวิเคราะห์ผลของความสัมพันธ์ดังกล่าวว่าเป็นอุปสรรคต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

จากการพัฒนาของสังคมไทยในอดีตตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมโยงของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม องค์กรชุมชนขาดโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาทักษะ ความสามารถในการบริหารจัดการ ชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินกิจกรรมของชุมชน การเปลี่ยนแปลงที่กฎหมายเริ่มกระจายอำนาจและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งเริ่มต้น ต้องการเวลาสำหรับองค์กรท้องถิ่น ชุมชนได้เรียนรู้ พัฒนาในด้านต่าง ๆ

ทิศทางในการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงต้องการสิ่งต่อไปนี้

1. การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการให้ประชาชน ชุมชนมีส่วนร่วม และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

2. การทบทวน ปรับปรุง หรือสร้างกฎหมายรองรับองค์กรชุมชน นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สหกรณ์การเกษตร มูลนิธิ สมาคม เพื่อให้มีกฎหมายที่ทำให้ประชาชน ชุมชนสามารถรวมกลุ่มกันทำกิจกรรมโดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ต้องให้มีลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่มีขั้นตอนมากนัก เน้นกฎระเบียบที่สำคัญพื้นฐาน นอกจากนั้นให้ชุมชนเป็นวงผู้รายละเอียดเอง สิ่งนี้จะเป็นการสร้างรากฐานให้ชุมชนมีกลุ่ม องค์กรที่หลากหลายเพื่อเป็นรากฐาน สะท้อนความเห็นและปัญหาของกลุ่มต่าง ๆ ทำให้ชุมชนมีลักษณะเปิดกว้างรับรู้ถึงข้อมูล ปัญหาของคนในชุมชน จึงจะทำให้ชุมชนนั้นพัฒนามาบนพื้นฐานกลุ่ม องค์กรชุมชนต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นความเข้มแข็งของชุมชนได้

3. การเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชน องค์กร กลุ่มเกษตรกร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทักษะ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

5.5 สรุปและข้อเสนอ

การศึกษากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่นในรายงานฉบับนี้มีได้เป็นการศึกษาที่สมบูรณ์ในคราวเดียว เนื่องจากจุดประสงค์ของการศึกษาเพื่อต้องการที่จะชี้ปัญหาที่อยู่ในรายงาน ผลการวิจัยชุดต่าง ๆ ในฝ่าย 4 และแนวทางที่คณะผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าอาจเป็นทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหานั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อจำกัดของท้องถิ่นได้ ผลการศึกษาทั้งหมดที่ได้ทำมานี้ อาจสรุปได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงทิศทางการปกครองประเทศและการจัดการทรัพยากร โดยมีทบทวนให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน จึงเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่สุดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

2. กฎหมายลำดับรองในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ยังเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่ใช้มาเป็นเวลานาน และยังมีได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชน และชุมชนไม่สามารถมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรอันเป็นฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการครอบครอง ใช้ประโยชน์ และความไม่เท่าเทียมกัน จะต้องหาทางปรับปรุงกฎหมายโดยเร็วเพื่อแก้ปัญหาที่มีในปัจจุบัน

3. กฎหมายที่เสริมสร้างการรวมตัวเพื่อความเข้มแข็งของชุมชนส่วนใหญ่ที่มีในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับวิถีของชุมชนในชนบทอันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะมีขั้นตอนและข้อกำหนดที่เหมาะสมกับคนในสังคมเมืองมากกว่า กลุ่มคนี่รวมตัวกันในชนบทตามแบบประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่นไม่มีกฎหมายรองรับ จึงอาจต้องหารูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสมมารองรับการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง สามารถเชื่อมต่อกับองค์การทางการของรัฐในระดับต่าง ๆ ได้

4. กฎหมายการบริหารจัดการท้องถิ่นที่กระจายอำนาจการบริหารราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ การบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังมีผลกับการจัดการภายในท้องถิ่น และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วม จึงอาจต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

การศึกษาในช่วงต่อไป จึงควรพิจารณากำหนดแนวทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ศึกษากฎหมายระบบการจัดการทรัพยากรที่ให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ ที่ดิน น้ำ ทรัพยากรประมง และขยะ ของเสีย เป็นต้น

2. ศึกษารูปแบบของกฎหมายที่สนับสนุนสิทธิ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในการกำหนดเขตป่าหรือการใช้ประโยชน์ทรัพยากร เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น

3. ศึกษารูปแบบของกฎหมายในการจัดการลุ่มน้ำโดยชุมชน เพื่อให้การจัดการน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดความขัดแย้ง

4. ศึกษากฎหมายวิธีการจัดการที่ดินโดยลด หรือเปลี่ยนบทบาทของรัฐในการควบคุมดูแลมีการจัดการในระดับท้องถิ่น

5. ศึกษากฎหมายรองรับเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการสนับสนุนสิทธิของชุมชนและส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็ง

6. ศึกษาการเสริมกระบวนการเรียนรู้กฎหมาย ระเบียบ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ชุมชน องค์กร กลุ่มเกษตรกร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
- ประมวลกฎหมายที่ดิน
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
- พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485
- พระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร

ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของข้าราชการ กรรมการ

พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาสมัครและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

พุทธศักราช 2477

พระราชบัญญัติยกเลิกการเก็บภาษีบ้านอยู่เองในเขตเทศบาลบางแห่ง พุทธศักราช 2481

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 156

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พ.ศ. 2524
 พระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษี
 บำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2525
 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2)
 พ.ศ. 2529
 พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2535
 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

หนังสือ และเอกสาร สิ่งพิมพ์

กมลชัย รัตนสภาวะศ์. พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร:
 สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537
 กรมประมง, สถานการณ์เศรษฐกิจภาคการประมงและแนวโน้ม. เอกสารประกอบการสัมมนา
 แนวทางการพัฒนาการประมง. กองเศรษฐกิจการประมง, 2543
 กรมป่าไม้, รายงานประจำปีกรมป่าไม้ 2541. ฝ่ายการพิมพ์ ส่วนผลิตสื่อ สำนักงานสารนิเทศ
 กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2541
 กรมพัฒนาที่ดิน, การใช้ที่ดินของประเทศไทย พ.ศ. 2541. กองวางแผนการใช้ที่ดิน, 2542
 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, การอนุรักษ์
 สิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกเบญจ, 2540
 กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, เวทีชาวบ้านกระบวนการชุมชนกับความเข้มแข็ง
 ของชุมชน โครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบกระบวนการชุมชนและการเชื่อมต่อกับ
 ระบบการบริหารการพัฒนาของรัฐ ช่วงที่ 1, (ก.พ. 2543 – ก.พ. 2544)
 กรุงเทพมหานคร : (เอกสารอัดสำเนา) 2544
 กรรณิกา ชมดี, การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษา
 เฉพาะกรณี โครงการสารภี ต.ท่าซ้าย อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี.
 กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524

กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สรุปผลการสัมมนาผลสำเร็จของกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนตามโครงการเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน. วันที่ 12 ตุลาคม 2543 ณ โรงแรมรามารการ์เด็นส์ กรุงเทพมหานคร. (อัดสำเนา) 2543

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542), โรงพิมพ์อาสาสมัครราชบัณฑิต กรมการปกครอง กรุงเทพฯ, 2542

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. ประจำปี 2539 ถึงปี 2543 รวม 5 เล่ม, โรงพิมพ์อาสาสมัครราชบัณฑิต กรมการปกครอง กรุงเทพฯ

กาญจนา แก้วเทพ, “ภาพรวมของพัฒนาการขององค์กรชุมชน” องค์กรชุมชน กลไกเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาสังคม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท แปลน ฟร้นด์ตั้ง จำกัด, 2540

เกียรติศักดิ์ เรือนทองดี, ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของสตรีในการพัฒนา : ศึกษาเฉพาะกรณี ต. สหกรณ์นิคม อ. ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี. กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536

คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท. “หลักการและสาระสำคัญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น” สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536

คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน, รายงานผลการศึกษาเรื่อง ภาษีที่ดิน : มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน เอกสารประกอบการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน” จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป. อพช.)

คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, ภาษีที่ดิน:รูปธรรมกวีกฤตชาติ กรุงเทพฯ 2541 คณะเศรษฐศาสตร์, รายงานการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2527

จำรูญ จินดาสงวน, ระบบชลประทานที่สมบูรณ์ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้มั่นคง. เอกสารวิจัยนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532

- จรัส สุวรรณมาลา, ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร จำกัด, 2541
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า", สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, กรุงเทพฯ, 2535.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร สื่อปัญญา, 2540
- ชินรัตน์ สมสืบ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539
- ชูชัย ศุภวงศ์และยุวดี คาคการณ์ไกล, อบต. ในแนวทางประชาคมตำบล, กรุงเทพมหานคร : โครงการสำนักพิมพ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2542
- ไชยงค์ ชูชาติ, การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน วารสารพัฒนาที่ดิน 2517
- ไชยงค์ ชูชาติ, "ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน", เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 8, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์, กรกฎาคม พ.ศ. 2519
- ทิพาวิดี เมฆสุวรรณ, "การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในศตวรรษใหม่" จดหมายข่าวส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ฉบับที่ 5 (ก.ค.-ส.ค. 43) 2543
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดเล็กในการพัฒนาชนบท สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2524
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ปัญหาและนโยบายทรัพยากรที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องแนวทางการอยู่รอดของเศรษฐกิจไทย คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2529
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, เศรษฐศาสตร์ที่ดินทฤษฎีและนโยบาย คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2530
- ธนาकरโลก, ส่วนการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก, ยุทธศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทของประเทศไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ, เมษายน 2543
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ" ใน สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพมหานคร นิติธรรม, 2538

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญนำรู้. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- ประยูร กาญจตุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538
- ปริศนา พรหมมา และมนตรี จันทวงศ์, ชุมชนท้องถิ่นกับการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ : โครงการพัฒนาลุ่มน้ำภาคเหนือโดยองค์กรชุมชน, เชียงใหม่ : ปี เอส การพิมพ์, 2541
- ปาริชาติ วลัยเสถียร, พระมหาสุทิตย์ อบอูน, สหทัยา วิเศษ, จันทนา เบญจทรัพย์ และชลกาญจน์ สาขันทาริ, กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, อ้างถึง นเรศ สงเคราะห์สุข 2541. จากแนวคิดสู่ปฏิบัติ. สำนักงานโครงการพัฒนาที่สูง ไทย-เยอรมัน เชียงใหม่, (อัดสำเนา)
- โกคิน พลกุล และคณะ. แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน มาตราทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มีนาคม 2544
- วจี งามณรงค์ และ สมชัย วงศ์สวัสดิ์, “ศักยภาพน้ำบาดาลในประเทศไทย”, วารสารชมรมนักอุทกวิทยา, ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, 2541
- วิวัฒน์ ทองมา, การศึกษาความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทย, กรมพัฒนาที่ดิน, 2535
- ศยามล ไกยูรวงศ์, ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจอรรถที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินในเขตป่า, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538
- ศยามล ไกยูรวงศ์ และ กฤษฎา บุญชัย, “พัฒนาการการต่อสู้เรียกร้องภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเทศไทย” ใน สารัตถะแห่งสิทธิชุมชน : หลักการและความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2541
- ศยามล ไกยูรวงศ์, “การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐกับการรับรองสิทธิของชุมชนและบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญ” สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-2541 กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน, 2542
- ศิริ เกวลินสฤตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 4 บริษัทพิมพ์ดี กรุงเทพฯ 2537

ศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบท ปี 2530

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2531

ศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, แผนพัฒนาชนบทในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2535

สุทธิพร จีระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 261, มีนาคม 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 5 นโยบายการถือครองที่ดิน 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย เล่มที่ 2 สิทธิในที่ดิน 2533

สมศรี อรุณินท์, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) กับโครงการพัฒนาที่ดินเค็ม เอกสารคู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่อง ดินเค็ม กรมพัฒนาที่ดิน 2539

สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

สมพันธ์ เตชะอธิก, วิเชียร แสงโชติ, มานะ นาคำ และอกนิษฐ์ ป้องภัย, การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน, กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทยาการพิมพ์, 2540

สถาบันธวัช, นโยบายและแผนการใช้ที่ดินภาค 1 : ดินและการใช้ที่ดิน, 2523

โสภณ ชมชาญ, แผนการใช้ที่ดินของชาติ. กรมพัฒนาที่ดิน, 2538

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2543. 25 ปี การปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานกองทุนที่ดิน, แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปดินระยะที่ 2. 2542

สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง, เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามโครงสร้างแผนงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปีกแม็ค จำกัด, 2537

สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง, เอกสารงบประมาณฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามโครงสร้างแผนงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปีกแม็ค จำกัด, 2542

- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม 2537. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อินทิเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2539
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ภาพทรัพยากรชายฝั่งทะเลของประเทศไทย พ.ศ.2539-2540. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อินทิเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด, 2540
- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อินทิเกรเต็ด โปรโมชัน เทคโนโลยี จำกัด
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กระทรวงมหาดไทย และ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, สรุปผลการทดลองตามโครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจส่วนท้องถิ่น : ข้อเสนอเพื่อขยายผล. กรุงเทพมหานคร, 2543
- สำนักงานคณะกรรมการประสานงาน องค์การเอกชนพัฒนาชนบท ภาคอีสาน, NGOs อีสาน : ทางเลือกแห่งพลังการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2540
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองกรรมาธิการ 2 , รายงานของคณะกรรมาธิการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2542

ภาคผนวก 1

รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาสมัครและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538
- พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539

- ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนประธานกรรมการบริหารสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และเลขานุการคณะกรรมการบริหาร พ.ศ. 2538
 - ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
 - ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยบัตรประจำตัวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล พ.ศ. 2538
-
- **พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510**
 - กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2512)
 - กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)
 - กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535)
 - กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535)
 - กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535)
 - ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดเก็บภาษีป้าย
-
- **พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475**
 - **พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2477**

- พระราชบัญญัติยกเลิกการเก็บภาษีบ้านอยู่เองในเขตเทศบาลบางแห่ง พุทธศักราช 2481
- กฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 (ฉบับที่ 3)
- พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช 2475 ในเขตเทศบาล พุทธศักราช 2487
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 209 (พ.ศ. 2515)
- พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินพุทธศักราช 2475 ในท้องที่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล พุทธศักราช 2516
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน (พ.ศ. 2535)
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ประกาศรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระ (พ.ศ. 2535)
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน (พ.ศ. 2535)
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 156
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พ.ศ. 2524
- พระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2525
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2516)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525)
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดแบบแสดงรายการที่ดินตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่นอกเขตเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2516
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยกเว้น หรือการลดภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2509
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยกเว้น หรือการลดภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อาศัย หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2512

- พระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2536

- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535

- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดแบบพิมพ์ที่ใช้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- **พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2535**
- พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
- ระเบียบปฏิบัติการยื่นคำร้องและการพิจารณาออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 (ฉบับที่ 4)
- **พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522**
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- หนังสือสั่งการเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- **พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522**
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดท้องถิ่นตามมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายจราจรทางบก พ.ศ. 2534
- **พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**
- **พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542**
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของข้าราชการ กรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 1 – 5)
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2475
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

ภาคผนวก 2

รายชื่อหนังสือและเอกสารที่ใช้รวบรวมปัญหา

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ จากฝ่าย 4 (วันที่ 19 เมษายน 2544)

- เล่ม 1 โครงการจัดการประชุมเรื่อง “ร่วมสร้างวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ พ.ศ. 2560”
- เล่ม 2 โครงการสัมมนาประชาสังคมกับอนาคตของสังคมไทย
- เล่ม 3 จัดประชุมทางวิชาการเพื่อพัฒนาโครงการวิจัยเรื่อง “ชุมชนกับการจัดการทรัพยากร”
- เล่ม 4 โครงการจัดการประชุมเพื่อการพัฒนาชุดโครงการ “การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาคมตำบล”
- เล่ม 5 โครงการจัดการประชุมเพื่อการพัฒนา “โครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบและแนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งแก่ประชาคมตำบล”
- เล่ม 6 โครงการจัดประชุมเพื่อพัฒนาวิจัยในชุดโครงการระบบการศึกษากับชุมชน (อุบลราชธานี)
- เล่ม 7 ความเป็นไปได้ของเกษตรกรรมทางเลือกในประเทศไทย : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์
- เล่ม 8 โครงการจัดประชุมเพื่อพัฒนาโครงการ “โครงการวิจัยและการพัฒนาการวิจัยและพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อความเข้มแข็งของชุมชนและ อบต.
- เล่ม 9 ประสานงานชุดโครงการเศรษฐกิจชุมชน
- เล่ม 10 โครงการประสานงานกลุ่มโครงการวิจัย “การศึกษากับชุมชน”
- เล่ม 11 โครงการประสานงานกลุ่มโครงการวิจัย “การศึกษากับชุมชน” ระยะที่ 2
- เล่ม 12 โครงการประสานงานเพื่อพัฒนาโครงการ/ชุดโครงการวิจัย “ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นภาคใต้บริเวณสามจังหวัดลุ่มทะเลสาบสงขลา”
- เล่ม 13 พัฒนารอบความคิดและเครื่องชี้วัดเพื่อการวิจัยเกี่ยวกับระบบการศึกษากับชุมชน
- เล่ม 14 สำนวนสถานะความรู้เกี่ยวกับธุรกิจชุมชน
- เล่ม 15 นโยบายและมาตรการในการส่งเสริมการทำธุรกิจชุมชน
- เล่ม 16 แนวคิดธุรกิจชุมชนในประเทศไทย : มิติใหม่ของธุรกิจชุมชนในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม
- เล่ม 17 การสร้างสรรค์ประชาสังคมเมือง
- เล่ม 18/1 พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย
- เล่ม 18/2 พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สถานการณ์ในประเทศไทย

- เล่ม 19 การวิจัยและพัฒนากระบวนการประชาสังคม จังหวัดมหาสารคาม
- เล่ม 20 ภูมิภาคนิยมกับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมชุมชนของไทย
- เล่ม 21 การทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับวิสัยทัศน์การศึกษาในอนาคต
- เล่ม 22 โครงการจัดสัมมนา เรื่อง “แนวทางการพัฒนางานวิจัยธุรกิจชุมชนในภาคเหนือ”
- เล่ม 23 โครงการ “สถานการณ์ประมงขนาดเล็กและรูปแบบการจัดการทรัพยากรประมงโดยชุมชน”
- เล่ม 24 โครงการวิจัยและปฏิบัติการ เรื่อง “วิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง”
- เล่ม 25 โครงการ “ระบบการเงินในชนบทของประเทศไทย : ศึกษากรณีการให้บริการด้านการเงิน”
- เล่ม 26 โครงการวิจัยและพัฒนา รูปแบบและแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่โรงเรียนและชุมชนในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนจังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน
- เล่ม 27 โครงการการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาภูมิปัญญาด้านการดูแลสุขภาพในชุมชนจังหวัดสุรินทร์
- เล่ม 28 แนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลระดับชาติ – ภูมิภาคและองค์กรการปกครองท้องถิ่นในการบริหารการคลังในไทย
- เล่ม 29 การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นวิชาศิลปศึกษา ระดับประถมศึกษาปีที่ 5-6 จากผลการศึกษาโบราณวัตถุสถานที่วัดไหลหิน ตำบลไหลหิน อ.เกาะคา จังหวัดลำปาง
- เล่ม 30 การอ่านเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอยู่ในเขตเทศบาลเมืองพิษณุโลก (ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนประชาธิปไตยและชุมชนวัดจันทร์ตะวันตก)
- เล่ม 31 โครงการเพื่อประมวลความรู้
- เล่ม 32 การสำรวจความรู้เชิงแนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคมของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)
- เล่ม 33 โครงการสำรวจความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือการทำงานของนักพัฒนา

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ จากฝ่าย 4 (วันที่ 16 มีนาคม 2544)

- เล่ม 34 โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประชาสังคม (16 เล่ม)
- เล่ม 35 โครงการวิจัยแนวทางศึกษาและพัฒนาประชาสังคมเพชรบุรี
- เล่ม 36 โครงการวิจัยและประเมินศักยภาพประชาสังคมจังหวัดนครศรีธรรมราช
- เล่ม 37 การศึกษาเบื้องต้นของความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธุรกิจชุมชน
- เล่ม 38 โครงการวิจัยเรื่อง พัฒนาการ บทบาทและศักยภาพของกลุ่ม/องค์กรประชาสังคมในจังหวัดน่าน
- เล่ม 39 การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับ “ผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อการทำธุรกิจชุมชน”

- เล่ม 40 โครงการวิจัยพื้นฐาน เรื่อง พุทธเศรษฐศาสตร์กับผลที่จะมีต่อวิชาเศรษฐศาสตร์แขนงต่าง ๆ
- เล่ม 41 สถานการณ์คนจนและการจัดการแก้ไขปัญหาคนจนในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ
- เล่ม 42 ภูมิปัญญาและกระบวนการเรียนรู้เพื่อชีวิตของชุมชนตำบลละลอก อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่
- เล่ม 43 การมีส่วนร่วมของโรงเรียนและชุมชนในกระบวนการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น : ศึกษากรณีชุมชนแผ่นดินทองฯ
- เล่ม 44 โครงการศึกษาศักยภาพ และบทเรียนในการพัฒนาชุมชนขององค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ
- เล่ม 45 โครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การจัดการแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา
- เล่ม 46 การศึกษาชุมชนเพื่อการพัฒนาหลักสูตรงานแกะสลักไม้และงานไม้สำหรับนักเรียนในโรงเรียนฯ
- เล่ม 47 กล่องข้าวตำบลเมืองมาย อำเภอแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง : บทบาทความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนฯ
- เล่ม 48 โครงการ “สถานการณ์ประมงขนาดเล็กฯ” (กฎหมายและระเบียบเพื่อการจัดการประมงโดยชุมชน)
- เล่ม 49 โครงการวิจัย เรื่อง ครอบครัวยุคใหม่ : รูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาครอบครัวที่เข้มแข็ง
- เล่ม 50 โครงการวิจัย เรื่อง เครื่องมือนักพัฒนา : กรณีศึกษาองค์กรพัฒนาของรัฐและเอกชน 4 องค์กร
- เล่ม 51 การศึกษากับความเข้มแข็งของชุมชน : กรณีศึกษาการสืบทอดภูมิปัญญาชาวบ้าน วงปีพาทย์พื้นเมืองฯ
- เล่ม 52 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อสมุนไพรรักษาโรคชุมชนปลูกไม้ลาย อ.กำแพงแสน จ.นครปฐม
- เล่ม 53 การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อสืบสานอาชีพในชุมชนสำหรับนักเรียน ประถมศึกษากรณีชุมชนวัดมะค่า

รายการเอกสารประกอบการประชุมประจำปีว่าด้วยเรื่องชุมชน ครั้งที่ 1 “ชุมชนไทยท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง”

- เล่ม 54 ชุมชนไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์
- เล่ม 55 พลวัตชุมชนไทย : การเปลี่ยนแปลงและการปรับตัว
- เล่ม 56 การศึกษากับวิถีชุมชน
- เล่ม 57 พลวัตวัฒนธรรมและเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น

- เล่ม 58 พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร
- เล่ม 59 เด็ก เยาวชน และครอบครัว : อนาคตของชุมชน
- เล่ม 60 ถอดรหัสชุมชนแออัด
- เล่ม 61 ชีพจรชุมชน : ทิศทางสังคมจากฐานล่าง
- เล่ม 62 ประชาสังคม : กระบวนการสร้างความรู้และความเคลื่อนไหวทางสังคม
- เล่ม 63 การสื่อสารเพื่อชุมชน
- เล่ม 64 การสื่อสารเพื่อชุมชน
- เล่ม 65 งานวิจัยเพื่อชุมชนของ สกว.

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ จากฝ่าย 4 (วันที่ 31 กรกฎาคม 2544)

- เล่มที่ 66 โครงการมาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในประเทศไทย
- เล่มที่ 67 โครงการการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย
เรื่อง การศึกษารูปแบบและความเป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการโดยภาคชุมชน
ส่วนที่ 1. บทสังเคราะห์ 11 กรณีศึกษา รูปแบบและความเป็นไปได้ในการจัดสวัสดิการ
โดยภาคชุมชน
ส่วนที่ 2. กลุ่มออมทรัพย์ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา : กรณีศึกษา บ้านนาหว้า คลอง
เปรี้ยว และบ้านน้ำขาว
ส่วนที่ 3. กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์เพื่อพัฒนาคุณธรรมครบวงจรของชีวิต พระอาจารย์สุบิน
ปณีโต จังหวัดตราด
ส่วนที่ 4. ศูนย์รวมน้ำใจธนาคารหมู่บ้าน อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา
ส่วนที่ 5. กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนคนงานย่านอ้อมน้อย – อ้อมใหญ่
ส่วนที่ 6. ชุมชนพืชนครร่มเกล้า
ส่วนที่ 7. โรงสีชมรมรักษารัฐธรรมนูญชุมชนนาโหล อำเภอหาดขาม จังหวัดยโสธร
- เล่มที่ 68 โครงการวิจัย เรื่อง ระบบและกลไกเพื่อการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนา
(เอกสาร 5 เล่ม)
 - (1) กรณีศึกษามูลนิธิ / สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
 - (2) กรณีศึกษากองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม
 - (3) กรณีศึกษากองทุนสิ่งแวดล้อม
 - (4) การสังเคราะห์ภาพรวมองค์กรกองทุนเพื่อการพัฒนา

(5) กรณีกีฬาสาธิตภาคทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา (ศูนย์สังคมพัฒนา)

- เล่มที่ 69 โครงการวิจัยและการปฏิบัติการ เรื่อง วิวัฒนาการของชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง ระยะ 2 (เอกสาร 4 เล่ม)
 - 69/1 พัฒนาชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง กรณีกีฬาชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
 - 69/2 พัฒนาชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง ระยะที่ 2 กรณีกีฬาชุมชนเมืองขอนแก่น
 - 69/3 พัฒนาชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง ระยะที่ 2 กรณีกีฬาชุมชนเมืองเชียงใหม่
 - 69/4 พัฒนาชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง ระยะที่ 2 กรณีกีฬาชุมชนเมืองสงขลา
- เล่มที่ 70 โครงการการศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดความเป็นประชาคมตำบล (บทสังเคราะห์)
- เล่มที่ 71 โครงการวิจัย เรื่อง กระบวนการพัฒนาตัวชี้วัดความสุขของประชาชนชาวไทย
- เล่มที่ 72 โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่อง ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น
- เล่มที่ 73 โครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของโรงเรียน : การศึกษาพหุกรณี
- เล่มที่ 74 โครงการสัมมนาสังเคราะห์สถานการณ์ภาพองค์ความรู้พื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง

ภาคผนวก 3

ปัญหา สาเหตุ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
และข้อประเด็นปัญหา จำแนกตามหมวดหมู่

ประเด็นปัญหา สาเหตุ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อประเด็นปัญหา จำแนกตามหมวดหมู่

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
ป่าไม้	ป่าดง	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายขาดความชัดเจนต่อเนื่อง การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน เช่น นโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายที่ดิน นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นโยบายการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายการส่งเสริมการลงทุน การส่งออกสินค้าเกษตร นโยบายการพัฒนาชนบท นโยบายอื่นๆ และการเพิ่มขึ้นของประชากร - มีเพียงเจ้าหน้าที่รัฐและธุรกิจเอกชนรายใหญ่เท่านั้นที่มีโอกาสจัดการป่า ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านจัดการป่า - การลดลงของพื้นที่ป่าชายเลนอันเนื่องมาจากการทำนากุ้ง - ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ 	<p>กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535</p>	X	X	X	X
		<ul style="list-style-type: none"> - การบุกรุกทำลายป่า รวมทั้งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อตั้งถิ่นฐานและทำเกษตรกรรม การพึ่งพาผลิตภัณฑ์จากป่าของเกษตรกร และประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย 	กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ	X	X		X
		<ul style="list-style-type: none"> - ลักลอบตัดไม้ ผลทำให้ระบบสมดุลของระบบนิเวศป่าสูญเสียไป เช่น ความต้องการไม้เพื่อใช้สอยและ อุตสาหกรรมป่าไม้ ไฟป่า มนุษย์ล่าสัตว์ (เผาป่าเพื่อล่าสัตว์ เผาทุ่งหญ้าเพื่อล่าสัตว์ การเก็บหาของป่า และอื่นๆ) 	กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ	X	X	X	X
	ป่าเสื่อมโทรม						
	คุณภาพป่าเสื่อมโทรม						

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ลำดลยไม่สอดคล้องกับกรรตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
ดิน	การจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> - ประกาศพื้นที่ป่าที่ทับกักของประชาชน - การจัดการของชุมชนในรูปแบบชุมชน - ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ - การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลในทางปฏิบัติมากนัก 	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน (ยังไม่ประกาศใช้)	x		x	
		<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน หรือใช้ที่ดินผิดประเภท เช่น ใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม บ้านจัดสรร สนามกอล์ฟ 	พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526	x	x	x	x
		<ul style="list-style-type: none"> - การใช้ที่ดินโดยปราศจากการบำรุงรักษา เช่น พื้นที่การเกษตรใช้เครื่องจักรหนักทำให้โครงสร้างดินเสีย 	-				
		<ul style="list-style-type: none"> - การใช้ที่ดินไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยพื้นที่ ที่ดินส่วนใหญ่ถูกใช้เพื่อปลูกพืชไร่ ฤดูแล้งปล่อยทิ้งว่าง 	กฎหมายและมาตรการทางภาษี				x
		<ul style="list-style-type: none"> - การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลในทางปฏิบัติมากนัก ยังคงมีการทำลายพื้นที่ป่าไม่ซึ่งส่งผลกระทบต่อดิน - นโยบายมุ่งเน้นสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 	กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520	x	x	x	x

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ถ้าสมยอมไม่สอดคล้องกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - การใช้เงินเป็นความสามารถในการรองรับ - ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน - วิธีคิดเรื่องกรรมสิทธิ์สนใจเฉพาะในที่ดินของรัฐและเอกชน ละเลยกรรมสิทธิ์ร่วมและแบ่งส่วนทั้ง ๆ ที่วิธีคิดของบางชุมชนเห็นค่ากรรมสิทธิ์หลายอย่างอาจซ้อนทับในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรของท้องถิ่น - ที่ดินถูกซื้อเพื่อเก็งกำไร ผู้มีรายได้น้อยถูกกีดกันออกจากตลาด ทำให้ที่ดินว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ - การปฏิบัติไม่เท่าเทียมกันระหว่างชาวเขาและชาวไทยพื้นบ้าน 	<p>-</p> <p>พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518</p> <p>ประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>ประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>กฎหมายและมาตรการทางภาษี</p> <p>กฎหมายสัญญาเช่า</p>	X		X	
				X	X	X	X
				X	X	X	
				X	X	X	
				X	X	X	
	ปัญหาการถือครองที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> - การเพิ่มขึ้นของประชากร - ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตป่าสงวนและที่สาธารณะเกิดขึ้นกับผู้อยู่อาศัยในที่ดินและที่ทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าไม้ถาวร และที่สาธารณประโยชน์ 	<p>-</p> <p>ประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p>	X	X	X	
				X	X	X	

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ถ้าสมมติสอดคล้องกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - การเช่าที่ดิน - ความต้องการที่ดินเชิงพาณิชย์ เช่น ธุรกิจที่ดิน - แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 	พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 กฎหมายจัดสรรที่ดิน -	X x		X x	X x
	ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน	<ul style="list-style-type: none"> - ภัยจากธรรมชาติ เช่น ดินเค็ม ดินเปรี้ยว ดินตมมีการดูดกลืนปนดินทรายและดินพรุ - การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยขาดการจัดการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาการ - การชะล้างพังทลายของหน้าดินมีสาเหตุมาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ในเชิงอนุรักษ์ ทำให้สูญเสียหน้าดินที่อุดมสมบูรณ์และแร่ธาตุอาหารพืชในดิน รวมทั้งแหล่งน้ำตื้นเขิน น้ำท่วมฉับพลัน - ดินเค็ม เกิดจากปริมาณหินเกลือธรรมชาติที่อยู่ในดินที่มีอิทธิพลจากการขึ้นลงของน้ำทะเล หรือเกิดจากตะกอนน้ำจืดทับถมได้ดิน นอกจากนี้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น สูบน้ำใต้ดินเค็มเพื่อทำนาเกลือ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งทะเล 	- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510			X X X X X X x x x	X X X X X X X X X

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ลำดลยไม่สอดคล้องกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - การตัดไม้ทำลายป่าบนพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแพร่เชื้อ - การสร้างอ่างเก็บน้ำในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม ทำให้น้ำได้ดินเดิมที่ขึ้นสู่ผิวดิน - ดินเปรี้ยวจัด การเกษตรต้องลงทุนสูงกว่าพื้นที่เพาะปลูกอื่นๆ - ดินดาน เกิดจากการใช้เครื่องจักรหนักทำลายโครงสร้างดิน 	กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ	x	x	x	x
ทรัพยากรน้ำ	การจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> - ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และแหล่งต้นน้ำลำธาร - ระบบการบริหารจัดการน้ำขาดประสิทธิภาพ - ขาดการอนุรักษ์แหล่งน้ำและการควบคุมการใช้น้ำผิวดินและใต้ดินอย่างมีประสิทธิภาพ - ขาดแคลนนํ้าอย่างรุนแรง (บางพื้นที่ต้องการขยายระบบชลประทานบางแห่งต้องการระบบกักเก็บน้ำท่วม แม้จะมีอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อนก็ตาม) - ขาดการวางแผนการใช้น้ำ เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ - การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม 	กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ ขาดกฎหมายทรัพยากรน้ำ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 “ “ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	x	x	x	x
	ข้อมูลหมายเหตุ	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดความขัดแย้งการใช้น้ำทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การบริการและอุปโภค และการผลักดันน้ำเดิม - การจัดสรรน้ำดื่มให้ภายในชุมชนไม่เพียงพอกับความต้องการของคนในชุมชนเนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้น 	ขาดกฎหมายทรัพยากรน้ำ				

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น 2. หมายถึง ละเอียดถี่ถ้วน 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและควบคุมการใช้ผู้นำให้มีประสิทธิภาพ 	ขาดกฎหมายทรัพยากรน้ำ				
	น้ำท่วมฉับพลัน	<ul style="list-style-type: none"> - พื้นที่ป่าครองรับมาถูกบุกเบิกเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน - การเพิ่มขึ้นของประชากร - ฝนตกชุกและต้นไม้มากทำลาย 	กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ	x	x	x	x
	คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม (มักพบในภาคใต้เนื่องจากดินเปรี้ยวและเค็ม)	<ul style="list-style-type: none"> - ผลกระทบจากมลพิษทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และชุมชน - แหล่งน้ำในภาคกลางปนเปื้อนแบคทีเรียกลุ่มพิโคลิฟิฟอร์ม - อาจก่อให้เกิดโรคทางเดินอาหารได้ - ออกซิเจนละลายน้ำบางแห่งมีปริมาณน้อยเกินไปเพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตของสัตว์น้ำ - ปริมาณแอมโมเนียไนโตรเจนแสดงค่าความสกปรกและความเป็นพิษจากสารอาหารที่เน่าเสียสูงกว่ามาตรฐาน - พบการกัดเซาะและชะล้างตะกอนดินของน้ำตามธรรมชาติในช่วงฤดูฝนให้เกิดความขุ่น 	<p>ปัญหาเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ คือ</p> <p>พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535</p> <p>พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535</p> <p>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535</p> <p>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535</p>	x		x	x
ทรัพยากรประมง	คุณภาพน้ำบาดาลเสื่อมโทรมเนื่องจากการไหลซึมของน้ำเสียลงสู่ใต้ดิน	<ul style="list-style-type: none"> - การรื้อถอนของน้ำทะเลเข้าสู่แม่น้ำทำให้ไม่เหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม - การไหลซึมของน้ำเสียลงสู่ใต้ดิน 	-				

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ลำดลยไม่สอดคล้องกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - การสูบน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในปริมาณเกินศักยภาพของน้ำบาดาล ทำให้แรงดันของระดับน้ำบาดาลต่ำ อากาศไอ้เกิดแผ่นดินไหวและการไหลของน้ำใต้ดินเข้าสู่ลำน้ำ 	ซึ่งอาจเกิดจากบ้านเรือน ชุมชน โรงงาน หรือสถานประกอบการ				
	น้ำท่วมฉับพลัน	<ul style="list-style-type: none"> - ฝนตกชุกและป่าถูกทำลาย 	กฎหมายป่าไม้ 4 ฉบับ			x	x
	ปัญหาการลักลอบทำประมงนอกน่านน้ำไทย	<ul style="list-style-type: none"> - วิธีการประมงที่ไม่ถูกต้อง - ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมทำให้ทรัพยากรประมงในแหล่งน้ำธรรมชาติลดลงและเสื่อมโทรม รวมทั้งการใช้ประโยชน์ที่มากเกินไปจนเกิดการผลิต 	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	x	x	x	x
	ขาดการบริหารจัดการที่ดี	<ul style="list-style-type: none"> - มีการบริโภคน้ำและส่งออกมากเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติ - ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ระหว่างเรือประมงขนาดเล็ก หรือประมงชายฝั่ง - ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมงและระบบนิเวศทางการประมงเนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่มากเกินไป 	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	x	x	x	x

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ดำดัดดองกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		- ไม่มีการบำบัดและป้องกันการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านการเกษตรโดยการใช้น้ำและสารเคมี การก่อสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของชุมชน การขาดการติดตามการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างถูกต้อง	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518	X		X	X
		- ขาดการจัดการแบบมีส่วนร่วม	ขาดกฎหมายทรัพยากรน้ำ	X		X	X
		- ขาดการจัดการลุ่มน้ำโดยองค์กรชุมชน	"				
		- ขาดการศึกษาแบบที่เหมาะสมกับทรัพยากรชายฝั่งทะเล	-				
		- ขาวประมงไม่เห็นความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ ต้องการจับให้ได้มากที่สุด	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	X	X	X	X
		- หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดการควบคุมจับสัตว์น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การควบคุมจำนวนเรือประมงและวิธีการประมง	"	X	X	X	X
		- ความไม่สอดคล้องระหว่างพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม	-				

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ถ้าสมมติสอดคล้องกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - การแย่งชิงและความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรประมง และการใช้สิทธิประโยชน์บ้านทำประมง 	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	x	x	x	x
	แหล่งน้ำดิน	<ul style="list-style-type: none"> - ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร - เกิดปัญหามลพิษอย่างต่อเนื่อง - พ่อแม่พันธุ์สัตว์น้ำถูกทำลาย 	กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรทุกฉบับ	x	x	x	x
	ข้อกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - การฝ่าฝืนกฎหมายทั้งแง่การใช้เครื่องมือที่ผิด การจับสัตว์น้ำในเขตห้ามจับโดยเฉพาะการล่าวางเรืออวนรุน (ก่อให้เกิดปัญหาทางทรัพยากรประมงและความขัดแย้งในท้องถิ่น) - กฎเกณฑ์และบทลงโทษในการทำความเสียหายที่ใช้กับสิ่งแวดล้อมไม่มีความรุนแรงพอ - ไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่เป็นรูปธรรม ในการจัดการประมงที่มีกฎหมายและเกินขนาด 	พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490	x	x	x	x
	ปัญหาคุณภาพแหล่งน้ำเสื่อมโทรม	<ul style="list-style-type: none"> - นำเสียและมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ - น้ำจืดที่ไหลบ่าจากน้ำฝนที่ตกลงมามาก น้ำระบายจากชุมชน - ขาดแคลนพื้นที่เก็บน้ำทำให้บริเวณปากแม่น้ำและชายฝั่งทะเล มีความเค็มที่ลดลงเป็นเวลานาน ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรประมง การทำลายแหล่งเลี้ยงสัตว์อ่อนของสัตว์น้ำและระบบนิเวศ 	กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ				

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ลำดลยไม่สอดคล้องกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
สิ่งแวดล้อม	ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - สิ่งปลูกสร้างหรือขยะมูลฝอยทิ้งเรี่ยราดในที่สาธารณะริมถนน แหล่งน้ำหรือทุ่งนา - รอคุดสั้วในท้องที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง - มีผู้ประสงค์จะประกอบกิจการเก็บ ขน หรือกำจัดขยะมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจ - การจัดทำระบบกำจัดขยะมูลฝอยหรือระบบน้ำเสียรวม - การทิ้งวัสดุก่อสร้าง หรือระบายสิ่งปฏิกูลลงแหล่งน้ำ - การปล่อยสัตว์ลงแหล่งน้ำสาธารณะ ถนนหนทาง บริเวณสถานที่ราชการ - การบรรทุกทุก กรวด หิน ดิน หวาย สิ่งปฏิกูลมูลฝอย ตกหล่น เรี่ยราดบนถนนหนทาง - การจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะทางราชการ บนถนน ทางเท้า - การไปรยไปพลในที่สาธารณะ - การขีดเขียนบนกำแพง บั้วนน้ำลาย บนถนน พื้นรถ เรือโดยสาร - การทำลายต้นไม้หรือโคม่ไฟ ศาลาที่พัก ม้านั่งสาธารณะตก หรือแขวนสิ่งของรุงรังป็นป้ายบนกำแพงหรือราวสะพาน เล่นกีฬาในที่ห้ามเล่น (ปัญหาความเป็นระเบียบของบ้านเมือง) 	กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัญหานี้ ประกอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสถาปัตยกรรมศาสตร์ การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายบริหารจัดการท้องถิ่น แห่งอื่น เช่น เมืองพัทยา				
				x		x	x

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ลำดลยไม่สอดคล้องกับกรรทท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
การจัดการ		- การประกอบกิจการที่เกิดขึ้นจากปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535			X	X
		- ปัญหากิจการที่เป็นตัวทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ ทำให้น้ำเสีย	“			X	X
		- มีผู้ประสงค์เป็นผู้ “ควบคุมระบบ” หรือ “ผู้รับจ้างให้บริการ” เกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535				
		- การล่าสัตว์หรือจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่เป็นโรคติดต่อ เช่น แอนแทรกซ์	พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535			X	X
		- การประกอบกิจการตลาดที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ถูกต้องลักษณะของเอกชน	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535				X
		- การกีดกันขายของชำ ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านจำหน่ายอาหารโดยไม่มีใบอนุญาต หรือหนึ่งสื่อรับกรองการแจ้งไม่ถูกต้องลักษณะ	“			X	X
		- สถานที่จำหน่ายนมเชื้อเพลิงไม่มีส่วนผสม	“				
		- เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญในเขตท้องที่ เช่น กลิ่นเหม็นแมลงวันมาจากการเลี้ยงสัตว์ เสียงดังจากการประกอบกิจการต่าง ๆ	“				X
		- ผู้ประกอบการประกอบกิจการ และการปล่อยน้ำเน่าเหม็นจากสถานประกอบการ ฯลฯ	“			X	X

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ดำเนินการคัดค้านกับจารีตท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
	อนามัยแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดบ้านเรือนและบริเวณบ้านยังไม่สะอาดตามเกณฑ์ - การทำงานในโรงโม่หินไม่มีการป้องกันตัวเองทำให้มีการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงาน 	กฎหมายสาธารณสุข และ กฎหมายรักษาความสะอาดฯ กฎหมายแรงงาน				X
	สวัสดิการชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาเรื่องระบบชุมชน เช่น การขาดความรู้ โรคภัยไข้เจ็บ ความอดอยากยากจน 	ไม่เกี่ยวกับกฎหมายโดยตรง แต่เป็นหน้าที่ของหลายหน่วยงานต้องแก้ปัญหาพร้อมกับชุมชน			X	X
องค์กรชุมชน	ยังไม่เข้มแข็งพอ และยังไม่มีความสามารถที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นการจัดรวมตัวแบบหลวม ๆ เป็นครั้งคราวตามสภาพเหตุการณ์ ส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เช่น การร้องเรียนเรื่องที่ดินทำกินและปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ - ปัญหาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ - ปัญหาการสาธารณสุข สวัสดิการสงเคราะห์ และการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม 	กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องสิทธิของประชาชนในการรวมตัวกันหลายรูปแบบ ต้องการกฎหมายมารองรับ เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของรัฐ	X	X	X	X
	ข้อกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - กฎหมายจัดตั้งองค์กรของประชาชนที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมสำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนตามแนวพระราชบัญญัติวัฒนธรรม พ.ศ. 2540 แล้วหรือไม่ 	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวัฒนธรรม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	X	X	X	X

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ถ้าสมมติสอดคล้องกับกรรณบัตรท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีสถานะทางกฎหมาย เช่น สมัชชาคนจน คือ เป็นการรวมตัวแบบไม่เป็นทางการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย การจัดตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิก - การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทำให้รายได้ของประชาชนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และกระจายในการดำรงชีพก็มิได้ลดลง - การแก้ไขปัญหาบางอย่างไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ - สมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลบางคนยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน - สมาชิก อบต. ยังขาดความรู้ความสามารถในการดำเนินงานที่ทำให้เกิดการวางแผนอย่างเป็นระบบ - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานกับ อบต. - เขตพื้นที่ของ อบต. ยังคงซ้ำซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 	องค์กรประชาชนบางองค์กรไม่ต้องการจดทะเบียนตามกฎหมาย เพราะไม่เห็นประโยชน์ ต้องแก้ไขที่ทัศนคติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตระหนักว่า หากเลือกผู้เลอิกตั้งให้ตระหนักว่า หากเลือกผู้บริหารที่ดี จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของเขาดีขึ้นได้ จึงควรใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ได้คนดี มีความรู้ความสามารถมาทำงานเพื่อท้องถิ่น	x	x	x	x

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ถ้าสมมติว่าองค์กรท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
ภาพรวมของปัญหา เกี่ยวกับทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม	เกี่ยวกับการจัดการ	<ul style="list-style-type: none"> - ความแออัดคับคั่งและสิ่งแวดล้อมเมืองที่เสื่อมโทรมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ - ขาดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ - ใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองไม่ประสิทธิภาพ - ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร - วิธีใช้และวิธีคิดที่ต่างกัน - เงื่อนไขความขัดแย้งที่เกี่ยวกับกฎหมายและโอกาสทางเศรษฐกิจรวมถึงความเป็นไปได้ของท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมจัดการ - มีความเข้าใจที่แตกต่างกันมากระหว่างภาครัฐและประชาชน - นโยบายของรัฐขัดแย้งกันเอง การตัดสินใจเชิงนโยบาย มักทำโดยขาดข้อมูลศึกษาวิจัยรอบด้าน - กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรฉบับเดียวทั่วประเทศ ไม่ยืดหยุ่นตามวัฒนธรรม - การจัดการทรัพยากรเป็นแบบรวมศูนย์ราชการแต่ละฝ่ายต่างพยายามรักษาอำนาจโดยไม่สนใจระบบความรู้ของท้องถิ่นหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง - การจัดการแบบแยกส่วนทรัพยากรของหน่วยงานรัฐ เมื่อขาดการประสานงานที่ดีก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน 	กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากร กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	×	×	×	×

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ถ้าสมมติสอดคล้องกับจารีตท้องถิ่น
3. หมายถึงจัดการแยกส่วน
4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของการขายตัวของโรงงาน ส่งผลกระทบต่อการผลิตและระบบนิเวศในชุมชน - ใช้ทรัพยากรทำลายทรัพยากรอย่างไร้ขอบเขต จนเกิดภาวะเสื่อมโทรมไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีก - ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานหลัก ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ - รัฐให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม จึงต้องใช้ทรัพยากรมาก - ทรัพยากรชุมชนถูกละเมิดสิทธิ เช่น ให้สัมปทาน - ความร่อยหรอของทรัพยากร - ข้อจำกัดของทรัพยากร คือ ลักษณะเฉพาะตัวของทรัพยากรที่มีมากและซับซ้อน หน่วยงานรับผิดชอบมาก - ปัจจัยด้านข้อมูลข่าวสาร สถาบันที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอ และ อบต. มีระบบพรตพมากกว่าคนทำงาน และกฎหมายระเบียบข้อบังคับค่อนข้างล้าสมัย มีบทลงโทษไม่เด็ดขาดและไม่รุนแรง - ความเข้าใจที่ขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร - ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร 	<p>กลุ่มกฎหมายทรัพยากร</p> <p>ตามกฎหมายรัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร ดังนั้นจึงไม่ได้ให้สิทธิชุมชนในการเข้าดูแล แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว</p>	X	X	X	X

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น
3. หมายถึงจัดการแยกส่วน
- และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - ระบบกฎหมายยังไม่มีความชัดเจน และไม่เปิดกว้างพอกับการจัดการเชิงซ้อน - ปัญหาสิ่งแวดล้อมในชุมชนแออัดรวมถึงการไม่มีน้ำประปา ไม่มีทะเบียนบ้าน และไม่มีการจัดการขยะในชุมชน - การไม่เห็นหรือละเลยคุณค่ารากฐานสังคมวัฒนธรรม มองทรัพยากรธรรมชาติเป็นเพียงวัตถุบป้อนโรงงาน 					
	การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	<ul style="list-style-type: none"> - การศึกษาดำ ขาดกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพตนเองไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ - คนไทยยังไม่ได้รับการพัฒนาภูมิปัญญาอย่างเต็มศักยภาพ - ค่านิยมทางสังคมที่ยึดถืออำนาจจากความร่ำรวย เกิดกระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยมและการแสวงหาผลประโยชน์ตก ขาดความเข้าใจและวิธีคิดและที่มาของประชาสังคม เนื่องจากรับมาจากสังคมตะวันตก เน้นอุดมการณ์หรือมโนทัศน์นำไปสู่การคิดที่เป็นกระบวนการและเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในลักษณะเครือข่าย - ขาดรัฐบาลที่ดีส่งเสริมให้เกิดประชาสังคมอย่างแท้จริง - ขาดการสร้างอุดมการณ์ที่เน้นเรื่องสิทธิและหน้าที่ และความเป็นพลเมือง 					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ถ้าสมมติว่าสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - ขาดการสนับสนุนจากรัฐในแนวทางปฏิบัติและการศึกษาวิจัย - ปัญหาการประยุกต์ใช้กฎหมายให้เป็นตัวบทกฎหมาย สิทธิชุมชนถูกตีความอยู่เป็นหน่วยย่อยๆ ไม่รวมกันเป็นเครือข่ายภายใต้ระบบนิเวศเดียวกัน - ทรัพยากรไหลออกจากชุมชนชนบทสู่เมือง - การหยุดทำงานของกลไกตลาดในการกำหนดราคาพืชผลทางการเกษตร - องค์ความรู้ของชุมชนไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง - ชุมชนขาดผู้นำ ผู้บริหาร กลุ่ม หรือ 	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังไม่มีกฎหมายรองรับเพียงพอ	x	x	x	x
	องค์กรชาวบ้านขาดวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดเครื่องมือการทำงาน หรือกระบวนการทำงาน - ขาดการบริหารจัดการ กฎ ระเบียบ - ขาดนโยบายกลไกของรัฐที่เอื้อ - ขาดการประมวลองค์ความรู้ - ขาดการวางแผนแบบมีส่วนร่วม - ขาดการระดมทุน ภาษาดการบริหารการเงินการคลัง - ขาดการพัฒนาตัวชี้วัด - เกิดความขัดแย้งภายในและภายนอก อบต. และชุมชน - การพัฒนาของชาวบ้านกับ อบต. ไม่สอดคล้องกัน 					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ถ้าสมมติว่าตลอดทั้งปีการปฏิรูปที่ดิน 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - ระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในท้องถิ่น เนื่องจากใช้หลักสูตรส่วนกลาง - การประสานงานแบบราชการสร้างปัญหาให้กับสังคม - ชุมชนขาดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและไม่เป็นเครือข่าย - ขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่องด้านการพัฒนาเกษตร สิ่งแวดล้อม และชุมชน - การกำหนดระเบียบที่มากเกินไปด้านธุรกิจของชุมชน - ชาวบ้านขาดแคลนความรู้และเงินทุน - เกิดปัญหาสินค้าล้นตลาด - ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน บุคลากรของรัฐไม่สานต่อโครงการ - บางพื้นที่เกิดปัญหาระหว่างระหว่างหน่วยงานของรัฐ และ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน - ปัญหาคูณภาพสินค้ายังไม่ได้มาตรฐาน - ขาดโครงสร้างสังคมแบบแนวราบ แต่เป็นแนวตั้ง - ขาดระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง (แบยั้งชีพ) แต่เป็นแบบพึ่งพิง - ขาดกลุ่มผู้นำตามธรรมชาติ 					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ถ้าสมยอมละเมิดสิทธิชุมชน
3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ
4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - ขาดระบบความสัมพันธ์เชิงสังคมที่แน่นแฟ้นแต่มีก็เป็นระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจ - ขาดกลไกที่ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารตลอดเวลา - เงินทุนและสินเชื่อกิจขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันตามวงเงินที่สถาบันการเงินกำหนด - ขาดมาตรฐานระบบบัญชีและการตรวจสอบ ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในระบบการเงินและบัญชีขององค์กร - ขาดแคลนแรงงาน และแรงงานที่มีอยู่ไม่มีฝีมือ - ผู้นำและทีมบริหารองค์กรธุรกิจชุมชนขาดความสามารถและทักษะในการบริหารจัดการ ทั้งด้านการผลิตการตลาด การเงิน และการบัญชี การบริหารงานบุคคล - ขาดทักษะการทำงานเป็นกลุ่ม อันมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร - ขาดการประสานความร่วมมืออย่างแท้จริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้และเกิดความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ 					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ถ้าสมมติสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น
3. หมายถึงจัดการแยกส่วน
4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none">- ขาดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ในการเป็นเจ้าของและดำเนินกิจกรรม- นโยบายของรัฐยังไม่เอื้ออำนวยทั้งด้านภาษี สิ้นเชื้อ ตลอดจนระบบโครงสร้างราชการ- การช่วยเหลือและความสัมพันธ์ภายในชุมชนลดลงทำให้วัฒนธรรมบางอย่าง เช่น การลงแขก การเอาแรง เปลี่ยนเป็น การจ้างงาน- ภาครัฐมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการจัดตั้งองค์กรชุมชน โดยมองว่าเป็นการก้าวร้าวต่องานที่ภาครัฐทำอยู่แล้ว- ประชาชนยังยึดติดกับระบบพึ่งพาจากภาครัฐ- อ.ก.ส. ถูกแทรกแซงทางการเมืองทำให้ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย- ผู้ให้บริการทางการเงินอื่น ๆ ยังขาดแคลนบุคลากรที่ชำนาญด้านสินเชื่อชนบท- การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนมิได้ร่วมมือเริ่มต้นหาปัญหาและแก้ปัญหา แต่ร่วมใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่- การเหลืออยู่ของรูปแบบความสัมพันธ์ของลักษณะพึ่งพา- การยกย่องด้านวัตถุ เงินทอง ทำให้ผู้นำแข่งขันเสริมอำนาจตน					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ลำดลยัไม่ตลอดคั้งกับจาริตท้องถิ่น
2. หมายถึง
3. หมายถึงจัดการแยกส่วน
4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none">- การแย่งชิงสิ่งมีค่าในชุมชนสร้างความแตกแยกในชุมชน- การแบ่งแยกผู้นำเป็น 2 ฝ่าย และแย่งชิงตำแหน่ง โดยคุณสมบัตินี้ที่สำคัญ ได้แก่ ความร่ำรวย- ประสิทธิภาพอบรม อายุ การศึกษา และการเคยดำรงตำแหน่งมากกว่าผลงาน- อนาคตของสหกรณ์ขึ้นอยู่กับค่านิยมส่วนตัวและศีลธรรมของผู้เป็นสำคัญ- นักการเมืองมักใช้สหกรณ์สร้างรากฐานอำนาจของตน- การแบ่งพรรคพวกของกรรมการสหกรณ์ก่อให้เกิดความขัดแย้งไม่จริงใจในการทำงาน เห็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม- ความไม่ซื่อสัตย์ในการส่งคืนเงินยืมของสมาชิกสหกรณ์- กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ไม่ชัดเจน- การถ่วงอ้อมอำนาจให้ประชาสังคมยังไม่มีความจริงจัง- การศึกษาขาดการเชื่อมโยงกับสังคมและการเมืองเพราะรัฐผูกขาดอำนาจทางการศึกษา- กระแสทุนนิยมทำให้ชาวบ้านอพยพเข้ามาทำงานในเมือง เกิดล่มสลายของสถาบันครอบครัวชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่น					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน 2. หมายถึง ถ้าสมมติสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> - ขาดองค์ความรู้ด้านการวิจัยและพัฒนา - ขาดระบบฐานข้อมูล การสื่อสารกับสาธารณะ - ขาดแผนกำลังในประชาสังคมอย่างจริงจัง ทั้งการจัดการทุนวิชาการ - ขาดความรู้ความเข้าใจต่อสภาพบ้านเมืองและสังคม - ความเป็นเอกภาพของชุมชนในท้องถิ่นและความเป็นเอกภาพของผู้เฝ้า - ยาเสพติดในชุมชน - การจัดตั้งองค์กรหรือดำเนินการบางประเภทอาจขัดต่อกฎหมาย เช่น จัดตั้งเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ซึ่งจะเป็นผู้ออกบัตรชุมชนที่มีลักษณะเป็นรูปธงหรือบัตรเครดิตขึ้นใช้ภายในชุมชน อาจขัดต่อ พรบ.ธนาคารพาณิชย์เช่นเดียวกับการเงินเบียดูชุมชน - การดำเนินการของภาครัฐมีลักษณะสั่งการหรือเป็นผู้ปฏิบัติงานเอง จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ - ขาดองค์การผู้รับผิดชอบในการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างจริงจัง 					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ถ้าสมมติว่าตลอดทั้งการที่ท้องถิ่น 3. หมายถึงจัดการแยกส่วน และ 4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้

ทรัพยากร	ปัญหา	สาเหตุ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นปัญหา			
				1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none">- การดำเนินงานของชุมชนขาดการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐและระบบทุน ขาดการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ภายในชุมชน- ขาดการศึกษาความต้องการที่แท้จริงของประชาชน- ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และเสียรภาพทางเศรษฐกิจ- การจัดตั้งองค์กรที่ผ่านมาเป็นเพียงเครื่องมือให้ราชการมีอำนาจและขยายกำลังคน- ขาดกลุ่มองค์กรที่ชัดเจนและเข้มแข็งทำให้การเรียกร้องขาดความต่อเนื่อง การติดตามผลการประชุมแก้ปัญหาไม่มีแต่ข้อตกลงและข้อเสนอที่ไม่มีการปฏิบัติตาม- ระบบการจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นระบบ ไม่เป็นปัจจุบัน ไม่มีศูนย์ข้อมูลที่ชัดเจน- ขาดการจัดการที่ดี เช่น การรวมกลุ่มผลิตสินค้า สินค้ามีคุณภาพไม่แน่นอน ไม่มีการพัฒนาลิขิตภัณฑ์อุปกรณ์การผลิตไม่เพียงพอ ไม่มีตลาดรองรับ- ขาดแคลนภูมิปัญญาท้องถิ่น และองค์ความรู้เฉพาะทาง เช่น หมอพื้นบ้าน หมอสมุนไพร					

หมายเหตุ : ประเด็นปัญหา

1. หมายถึง ละเลยสิทธิชุมชน
2. หมายถึง ถ้าสมมติว่าตลอดทั้งกับจารีตท้องถิ่น
3. หมายถึงจัดการแยกส่วน
4. หมายถึง ขาดการบังคับใช้