

ปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
การมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

พัสดราภรณ์ ชัยปัญหา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2559

ปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
การมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
พัสดราภรณ์ ชัยปัญหา
คณะนิติศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.ภูมิ มูลศิลป์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ)

ศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร)

กันยายน 2559

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
ชื่อผู้เขียน	ว่าที่ร้อยตรีหญิงพัสดราภรณ์ ชัยปัญหา
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2559

การศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ แนวคิดทฤษฎี การมีส่วนร่วมมาตรการทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ ปัญหา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และเสนอแนะ เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

จากการศึกษาพบว่า

1. ใน ปัจจุบันไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุมัติ อนุญาตให้ใช้พื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น การขอเพิกถอนพื้นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนและตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้โดยอิสระ ทำให้ไม่มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐในพื้นที่ของตน

2. ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553 ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดำเนินการดูแลรักษา ค้ำครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัดที่ดินภายในพื้นที่ของตนเอง

3. ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน ก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับ ประชาชนในหลายพื้นที่ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นของหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อนจะประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน

ข้อเสนอแนะของการศึกษา

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินให้ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทั้งในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ การใช้งบประมาณ การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ รวมถึงแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6 มาตรา 9 และมาตรา 10 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่มากขึ้น โดยกำหนดให้มีอำนาจร้องขอเพิกถอนที่ดินที่ปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่า การอนุญาตต้องมีหนังสือให้ความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ให้การใช้ทรัพยากรในพื้นที่และต้องมีการให้ข้อมูล ตลอดจนการจัดให้มีการประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

ABSTRACT

Title of Thesis	The Legal Problems on the Participation of the Local Administrative Organization on State Land
Author	Acting Sub. Lt. Phastrapphon Chaipanha
Degree	Master of Laws
Year	2016

The objective of the study of legal problems on the participation of the local administrative organization on state land is to research on the rules and regulations, legal theory, and legal support from the local administrative organization, both domestic and international, on state land. Consequently, the result will be used to analyze the legal issues related to the participation of local government authorities on state land management, includes providing recommendations to local administrative body on how to get involved in the state land management.

The study shows that;

1. Presently, there is no specific legislations which empower the local government to approve the right to use of state land to related bodies, to nullify and utilize unused wastelands, according to Article 6 of the Land Code. Additionally, the lack of clarity of law and the judgment of the Supreme Administrative court are causing the redundancy of power and structure of local administrative institute. In other words, by living under supervision of the central and provincial government, the local administrative organization has limited authorization to readily manage state land under its administrative region.

2. There are legal issues on local administrative body's budget for the management, maintenance and protection of state land which is public land for the citizens shared, references to the Article 122 of Regional Administration ActVol.11,2008, in accordance with the provision of Ministry of Interior regarding to

the care and protection of the public use of state land 2010. Aforementioned legislature has ruled out that the financial burden of state land management including maintenance, protection and land measurement shall fall under such local administrative budgets.

3. The legal issues on the participation of local administrative authority in the decision-making process before the announcement on the right reserved and prohibition for public use of state land which declared by the Ministry of Interior, who take a post of Chairman of the committee of the National estate. This declaration has caused an argument between the state and people in order to claimst he rights for public use of state land. Chiefly, the authority to reserves land for public use or restricted share of the state land is in the power of the central and provincial government which this topic is a contentious issue in many areas across the country.

The recommendations of this study;

1. In order to make local administrative body eligible to liberally manage its state land to comply with the will of the people, it is needed to decentralize the powers from the central and provincial government to each local administrative authorities. Such powers shall include but not limited to the scope of authority, use of budget, local rules and regulations drafting, and all other requirements related to the state land management of local authority. Ultimately, the local governments must be encouraged and supported to play a role in resolving the country's land management.

2. The Article 6, 9 and 10 of the Land Code are needed to be revised by setting out a new rule to empower the local authorities that they can be more involved in decision-making on the use of state land resources, and establish rules and support necessary information for the use of resources in their areas. As well as, schedule a meeting to receive feedbacks from the residents in the area.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเมตตาและความช่วยเหลือจากท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ ที่ให้โอกาสให้ผู้เขียนได้เสนอประเด็นปัญหาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้งยังสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เขียน

ขอขอบพระคุณอาจารย์อัฉราพร สีหะวัฒนา และคุณครูเพ็ญสิริ บุญยืน ที่คอยรับฟังปัญหาในระหว่างการเขียนวิทยานิพนธ์ คอยให้คำปรึกษาแนะนำ และให้กำลังใจผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้

ขอขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่านแห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้ถ่ายทอดวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างดี ขอขอบคุณเพื่อนๆ ที่รักทุกคนสำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือที่มีให้กันตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ และมอบความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แด่คุณพ่อร์ ชัยปัญหาและคุณประภาพรรณ พลคมพล ผู้ซึ่งเป็นบิดาและมารดาของผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้คอยให้การอบรมสั่งสอน ให้การสนับสนุน และคอยเป็นกำลังใจ ตลอดจนเป็นแรงใจที่สำคัญ จนทำให้การศึกษาในครั้งนี้สำเร็จได้ตามที่ตั้งใจไว้ และ ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และมีคุณค่าต่อผู้สนใจเพื่อการศึกษาและพัฒนาความรู้ต่อไป และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนต้องขออภัยมา ณ โอกาสนี้

พัสดราภรณ์ ชัยปัญหา

กันยายน 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	10
1.3 สมมติฐานการศึกษา	10
1.4 ขอบเขตการศึกษา	11
1.5 วิธีการศึกษา	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 1	2
การมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	
2.1 แนวคิดการจัดองค์กรของรัฐ และการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ 1	2
2.1.1 การจัดองค์กรของรัฐตามรูปแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ	13
2.1.2 หลักการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	29
2.1.3 การกำหนดสิทธิในที่ดิน 3	1
2.2 ทฤษฎีการบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิด 3	3
การมีส่วนร่วมของประชาชน	
2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการที่ดิน	33
2.2.2 แนวคิด ทฤษฎี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ 3	5
ที่ดินของรัฐ	
2.2.3 การบริหารจัดการ ที่ดินของชุมชน	48

บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	54
3.1	มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของต่างประเทศ	54
3.1.1	กฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินในประเทศญี่ปุ่น	54
3.1.2	กฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	66
3.2	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย	78
3.2.1	กฎหมาย อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น	78
3.2.2	กฎหมาย งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	87
3.2.3	กฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น	90
3.2.4	มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	93
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	112
4.1	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	112
4.1.1	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	112
4.1.2	วิเคราะห์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	116
4.2	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	122
4.2.1	ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	123
4.2.2	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	125
4.3	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	128
4.3.1	ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	129
4.3.2	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	132

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	137
5.1 บทสรุป	137
5.2 ข้อเสนอแนะ	140
 บรรณานุกรม	 143
ประวัติผู้เขียน	151

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ทรัพยากรที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญมากอย่างหนึ่ง ดินเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับการดำรงชีวิตของมนุษย์มาโดยตลอด มนุษย์ทุกคนต้องอาศัยทรัพยากรดินในการยังชีพ ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดินเป็นที่มาของปัจจัยสี่ อันได้แก่อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งยังคงต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรอันเป็นอาชีพพื้นฐาน และแผ่นดินเป็นที่ตั้งของเมือง บ้านเรือน ทำให้เกิดวัฒนธรรมและอารยธรรมของชุมชนต่างๆ มากมาย ดังนั้นความเข้าใจบทบาทของทรัพยากรดิน การกำหนดคุณค่าของทรัพยากรดิน การกำหนดการใช้ทรัพยากรที่ดินที่เหมาะสม เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการให้ความสำคัญกับทรัพยากรที่ดิน การเห็นคุณค่าของทรัพยากรดิน การบำรุงรักษา การป้องกัน การปรับปรุง และการเตรียมการในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรดิน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างคุ้มค่ามากที่สุด จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ

ในอดีตที่ดินในประเทศไทยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะเอาที่ดินไปทำประโยชน์ต้องขออนุญาตต่อเสนาบดีราชวาทนาการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการเขียนใบอนุญาตซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นคู่มือสำหรับที่ดินและเก็บอากรเข้าท้องพระคลัง ถ้าหากราษฎรเข้าไปในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนถือเป็นคนผิด ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการออกกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดิน ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชนตามประกาศออกโฉนด ร.ศ.120 ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ.120 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยให้ถือโฉนดเป็นหนังสือสำคัญแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน¹

¹ปราโมทย์ ตั้งเกียรติกำจาย, “มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ในที่ดิน,” รายงานที่ตีพิมพ์ใน 8 (มีนาคม 2553): 6.

เนื่องจากมีประชากรของประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้น สถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีความก้าวหน้า ทางเทคโนโลยี มีการลงทุนธุรกิจที่หลากหลาย ทรัพยากรที่ดินเป็นอีกหนึ่งปัจจัยหลักที่นักลงทุนต้องการเพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจ เมื่อทรัพยากรที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินมีอยู่สูง จึงเกิดการแก่งแย่งทรัพยากรที่ดินนั้นเพื่อให้ได้มาครอบครองเป็นของ ตน ทำให้เกิดปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อใช้ในการทำรีสอร์ท สถานที่ท่องเที่ยว เป็นต้น ส่วนผู้ที่มีฐานะยากจนที่ไม่มีที่ดินทำมาหากินก็จะเข้าบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อใช้ทำมาหากินและอยู่อาศัย ซึ่งในปัจจุบันมีการบุกรุกพื้นที่ที่รัฐได้สงวนหรือหวงห้ามไว้จำนวนมาก² ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจากจำนวน 171,018,125 ไร่ หรือ ร้อยละ 53.33 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 เหลือเพียง 107,615,800 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 33.44 ของพื้นที่ทั้งประเทศใน พ.ศ. 2551 จากการสำรวจข้อมูลการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2541-2551) พบว่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายมีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน 184,710 ราย รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น 2.23 ล้านไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน 340,000 ราย เป็นเนื้อที่ 6.40 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลน มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน 5,426 ราย เป็นเนื้อที่ 0.12 ล้านไร่

สาเหตุในการบุกรุกที่ดินเกิดจากความไม่ชัดเจน ใน การประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ อันเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิด ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิของรัฐกับประชาชนที่ครอบครองที่ดินมากที่สุด³ กล่าวคือ การโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับประชาชนในหลายพื้นที่เกิดจากการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในภาครัฐ การสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวมีการดำเนินการประกาศหวงห้ามทับที่ดินที่ราษฎรมีสสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ก่อนนอกจากนี้การทำแผนที่แสดงขอบเขตการหวงห้ามที่ดินของรัฐแต่ละประเภทเพียงเพื่อให้สามารถมีรูปแบบที่แนบท้ายตามกฎหมายเท่านั้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่รัฐไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ที่ดินที่ไม่มีการทำประโยชน์หรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ สืบเนื่องมาจากกำหนดให้จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินตาม

² สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานแก้ไขปัญหามลพิษทางดินของรัฐ และสิ่งแวดล้อม, แนวทางวิธีการและมาตรการในการแก้ไขปัญหามลพิษทางดินของรัฐ (กบร.) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2552), หน้า 21.

³ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหามลพิษทางดินของรัฐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.), 2553), หน้า 29.

มาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่มีผลทางปฏิบัติ ทำให้มีการซื้อที่ดินไปแล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์เป็นจำนวนมากและเกิดการบุกรุกที่ดินเพื่อใช้ทำมาหากิน

จากปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ภาครัฐได้จะพยายามแก้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐแต่ก็ยังมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวเขตระหว่างรัฐกับเอกชนการประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ครอบคลุมที่ดินขนาดใหญ่ทำให้ทับซ้อนที่ดินของราษฎรบางพื้นที่ไม่มีการทำประโยชน์ ส่งผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้ตรงวัตถุประสงค์ ต่อมาภาครัฐได้กำหนด นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศอย่างยิ่ง แต่ในช่วงที่ผ่านมาเมื่อมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงหรือนำมาใช้กำหนดเพื่อเป็นนโยบายในการชนะใจประชาชนผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันสามารถเรียกได้ว่าการดำเนินการด้านบริหารจัดการที่ดินถือเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายด้านประชานิยม ของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา ได้กำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินร่วมกับภาครัฐ ภาคประชาชน และชุมชน แต่ด้วยแนวนโยบายที่เกิดขึ้นขาดความชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะดำเนินการในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในพื้นที่ของตนเอง ประกอบกับด้วยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับของทางราชการเป็นหลัก เมื่อมีเพียงนโยบายแต่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้เท่าที่ควรและไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน การบุกรุกที่ดิน การจัดระบบการใช้ที่ดินได้ อาจกล่าวอีกในหนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐได้

การให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ตามระบบกฎหมายหน่วยงานภาครัฐมีอำนาจและบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ถึงแม้รัฐจะอ้างว่าการบริหารจัดการของรัฐเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ตลอดระยะที่ผ่านมาเห็นได้ว่าการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐเน้นการเรียกเก็บผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำไปใช้เสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐและพัฒนาระบบบริหารราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ระบบกฎหมายนโยบาย และมาตรการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อภาคประชาชนเท่าที่ควร ทั้งยังจำกัดสิทธิหรือกีดกันประชาชนจากการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรจากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชน

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจะกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองป้องกันและดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายและระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล รักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดทำทะเบียนที่ดิน ป้องกันชี้รั้วแนวเขต ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมิกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยนั้น ทำให้พบข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเอง เพราะอำนาจหน้าที่ต่างๆ ในการบริหารจัดการที่ดิน เกิดการทับซ้อน และมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประกอบกับระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐถูกจำกัดทั้งในด้านการพิจารณาอนุญาต อนุมัติ ซึ่งอำนาจดังกล่าว เช่น การอนุญาตให้ใช้ที่ดินภายในพื้นที่และในส่วนของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางพื้นที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกหรือทำเกษตรกรรม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่มีการเข้าทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ได้กำหนดไว้⁴ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการร้องขอเพิกถอนกรรมสิทธิ์

⁴ มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 บัญญัติไว้ว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

หรือสิทธิครอบครอง เนื่องจากเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการดำเนินการให้ที่ดินกลับมาเป็นที่ดินของรัฐ

อำนาจในการบริหารจัดการ ที่ดินของรัฐเป็นอำนาจของส่วนกลาง กล่าวคือเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่และส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจว่าสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินในเขตพื้นที่ของตนเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ การอนุญาตให้ใช้ที่ดินภายในพื้นที่และและไม่มีอำนาจในการดำเนินการร้องขอเพื่อเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เนื่องจากเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการดำเนินการให้ที่ดินกลับมาเป็นที่ดินของรัฐ

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน ของรัฐในพื้นที่ตนเอง ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย ให้อำนาจไว้ ที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่เพื่อมารองรับการปฏิบัติงานและเป็นแนวทางขั้นตอนดำเนินงานในการจัดการทรัพยากรที่ดิน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม เช่น การเข้าพัฒนาพื้นที่สาธารณะซึ่งไม่มีการทำประโยชน์ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกระบวนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การอนุญาตรวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนผู้ประสานงานและเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างเหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ ดังนั้น เมื่อการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจต้องมีความอิสระในการบริหารจัดการภารกิจ ราชการส่วนกลางจึงต้องถ่ายโอนอำนาจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อย ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปี ติดต่อกันให้ถือว่าเจตนาละเลยสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้น ตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

แม้ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 290 เคยบัญญัติไว้ว่า กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ตนเองและ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(24) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนท้องถิ่น รวมทั้งจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่า ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ กว้างๆ ยังขาดความชัดเจนไม่สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน บริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้ อย่างสมบูรณ์แล้ว ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาในหลายๆ ด้านตามมา เช่น ด้านงบประมาณ ด้านการออก กฎหมายท้องถิ่น เป็นต้น

ด้วยข้อจำกัดและขอบเขตของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นต้องมีการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมาย พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดย การกำหนดให้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีอำนาจเพิกถอนที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า ตามระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 กำหนดไว้

2. ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

การใช้งบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะต้องดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนและกฎหมายโดยเคร่งครัด การพิจารณาตั้ง งบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถรองรับภารกิจในการบริหาร จัดการที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 ⁵ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครอง

⁵ มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553⁶ ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดำเนินการดูแลรักษา คุ่มครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัดที่ดินภายในพื้นที่ของตนเอง

กฎหมายและระเบียบดังกล่าว ทำให้เกิดภาระหน้าที่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อที่จะนำไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งที่งบประมาณอยู่อย่างจำกัด หรือไม่เพียงพอต่อการดำเนินการดูแลรักษา คุ่มครองและ ป้องกันที่ดินของรัฐ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลได้ งบประมาณจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับภารกิจที่ต้องดำเนินการ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินไม่มี ประสิทธิภาพ เพราะยังขาดแคลนงบประมาณ แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับงบประมาณจำนวนมาก แต่ด้วยพื้นที่และประชากรจำนวนมาก ทำให้การ ดำเนินการพิจารณาใช้งบประมาณเพื่อตรวจสอบแนวเขต การรังวัด การดูแลรักษา คุ่มครองที่ดิน ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากมีภารกิจที่มีความจำเป็นในการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาหรือแก้ไข ปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถบริหารจัดการ ที่ดินของรัฐได้เต็มที่และมีประสิทธิภาพ เพราะขาดงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน

จะเห็นได้ว่าการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ก่อให้เกิดภาระ ด้าน งบประมาณ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในกรณีการดูแลรักษา คุ่มครอง ป้องกัน และ ดำเนินคดีต่อผู้บุกรุกหรือรุกล้ำที่ดินของรัฐ สาเหตุดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ที่ชัดเจน หรือขาดข้อมูลจำนวนที่ดินของรัฐที่เป็นปัจจุบัน อันก่อให้เกิด ข้อพิพาทกับเอกชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ทั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือกรณีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อสร้างถนนรุกล้ำหรืออยู่ในที่ดินของเอกชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

แม้ว่าที่ผ่านมาภาครัฐจะได้ใช้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐหลาย ประการ แต่ยังมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวเขตระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับเอกชน และทำให้เกิดปัญหาในกรณีมีข้อโต้แย้งว่าฝ่ายใดมีสิทธิดีกว่า บางกรณีมี การประกาศพื้นที่ของรัฐทับซ้อนที่ดินของเอกชน ส่งผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินได้ตรงตาม วัตถุประสงค์ ที่ดินของรัฐบางพื้นที่ไม่มีการทำประโยชน์ บางพื้นที่มีการหวงห้ามเป็นพื้นที่ที่

⁶ข้อ 13 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553

ครอบคลุมที่ดินที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิระหว่างรัฐกับเอกชนไม่สามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและชัดเจนเนื่องจากขอบเขตของที่ดินไม่แน่นอน

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในการประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20⁷ ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน เมื่อหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้ามโดยไม่รู้จักสภาพพื้นที่ที่แท้จริง ว่ามีผู้ครอบครองทำกินหรืออยู่อาศัยมาก่อนที่จะทำการประกาศหรือไม่ จึงเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิด ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิของรัฐกับ ประชาชน ที่ครอบครองที่ดินมากที่สุด⁸ กล่าวคือ การโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับประชาชนในหลายพื้นที่ เกิดจากการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในภาครัฐ การสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวมีการดำเนินการประกาศหวงห้ามทับที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ก่อน โดย ทำให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆ ตกเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ นอกจากนี้การกำหนดที่แสดงขอบเขตการหวงห้ามที่ดินของรัฐแต่ละประเภทเพียงเพื่อให้สามารถมีรูปแบบที่แนบท้ายตามกฎหมายเท่านั้น และในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมาตรา 10 กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาผลประโยชน์รวมทั้งจัดให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์โดยมีการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และเช่าซื้อได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามที่กล่าวมา

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยสงวนหวงห้ามที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าที่ดินที่อธิบดีจะประกาศสงวนหวงห้าม นั้นสมควรที่จะประกาศหรือไม่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน และรู้จักพื้นที่ของตนเองเป็นอย่างดี ย่อมทำให้ทราบว่าพื้นที่ใดที่เหมาะสมในการหวงห้าม พื้นที่ใดรกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่ที่จะประกาศอาจมีผู้ครอบครองทำกินหรือมีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืน เมื่อประชาชนเป็นผู้ใช้ทรัพยากรที่ดินร่วมกันจึงควรเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ รักษา รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ทรัพยากรคงอยู่ตลอดไป แต่ในการเข้ามีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินต้องให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจและกระตุ้นประชาชนให้มีส่วนร่วมตั้งเริ่มกระบวนการ ตามแนวทางของการร่วมคิด ร่วมทำและร่วมกันทำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

⁷ มาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

⁸ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

แต่ในการดำเนินงานยังเกิดปัญหา เพราะอำนาจในการตัดสินใจ เกี่ยวกับ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในการ การกำหนดสิทธิ การ อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรที่ดิน การสงวนหวงห้าม ที่ดินของรัฐ ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่มีรูปแบบวิธีการที่ชัดเจน แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ และเกิด ความคล่องตัวในการดำเนินงาน และจัดทำบริการสาธารณะที่ดี และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยบัญญัติรับรองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ การกำหนดปัญหา การกำหนดการเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ ประการสำคัญการบัญญัติในลักษณะนี้จะเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มในการสร้างกลไก ช่องทางต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ที่ได้อ้างมาข้างต้นประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจในกระบวนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การอนุญาตรวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากขาดบทบัญญัติกฎหมายลำดับรองที่จะให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ตนเอง

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นจึงต้องศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐว่ามีอยู่หรือไม่อย่างไร เพื่อหามาตรการและเป็นแนวทาง ในการกำหนดกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การมีส่วนร่วมในกระบวนการประกาศที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ดังนั้นข้อกฎหมายที่ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาและวิเคราะห์ มีดังนี้

1. วิเคราะห์ ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

2. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122

⁹ มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553

3. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินเพียงใด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ แนวคิดทฤษฎี การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

1.3 สมมติฐานการศึกษา

การบริหารจัดการที่ดิน ของประเทศไทยยังไร้ประสิทธิภาพ สืบเนื่องมาจากปัญหาการบุกรุกทำให้เกิดความขัดแย้งเกี่ยวระหว่างสิทธิของรัฐกับประชาชน ปัญหาที่ดินไม่มีการทำประโยชน์หรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจ ขออนุญาต ร้องขอเพิกถอน จัดหาประโยชน์ในพื้นที่ของตน แต่กฎหมายให้อำนาจการบริหารจัดการที่ดินแก่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลกลางควรมอบอิสระและอำนาจทางการบริหารงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอเหมาะสมต่อภารกิจ โดยการ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมและมีมาตรการทางกฎหมาย ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งศึกษาจาก หลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ของประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยในลักษณะของการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาวเคราะห์จาก หนังสือ ตำรา วารสาร วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม หลักเกณฑ์ แนวคิดทฤษฎี และการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ แนวคิดทฤษฎี การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศในการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
3. ทำให้ทราบผลวิเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้มีความชัดเจน เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

พื้นดินเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติพร้อมๆ กับการกำเนิดของโลก การดำรงชีวิตของมนุษย์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยทรัพยากรที่ดินเพราะเป็นปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ทรัพยากรดินมีความสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นยุคที่มนุษย์หาเลี้ยงชีพเพาะปลูก การล่าสัตว์ จนมาถึงปัจจุบัน ทรัพยากรดินยังมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะเป็นแหล่งอาหาร แหล่งประกอบอาชีพ และเป็นที่อยู่อาศัย เนื่องจากประชากรที่เพิ่มมากขึ้นความต้องการใช้พื้นดินก็มากยิ่งขึ้นเพราะทุกคนต่างแสวงหาทรัพยากรที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เพื่อใช้ประโยชน์ตามที่ดินต้องการ แต่มีข้อจำกัดคือทรัพยากรที่ดินมีอยู่เท่าเดิม จึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ทำให้เกิดปัญหาไม่มีที่ดินทำกิน การบุกรุกพื้นที่ป่า การแย่งการครอบครอง และปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชน ดังนั้นภาครัฐจึงต้องเข้ามาบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน ทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการร่วมกัน

2.1 แนวคิดการจัดองค์กรของรัฐ และการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

แนวคิดการจัดองค์กรของรัฐ และ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ที่จะเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน ในการดูแลรักษา และคุ้มครองที่ดินของรัฐ รวมทั้งพัฒนาพื้นที่ให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.1 การจัดองค์กรของรัฐตามรูปแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ

2.1.1.1 การรวมอำนาจปกครอง

การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศ ที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองอื่นๆ และเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินงานปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญสามประการ คือ มีการรวมกำลังในการบังคับต่างๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่¹⁰

การรวมอำนาจการปกครองสามารถจำแนกได้¹¹ 3 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจปกครอง และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

1) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือที่เรียกกันในชื่ออื่นว่า การแบ่งอำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด

2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ได้แก่ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นส่วนกลางโดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาคการปกครองประเทศด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจ การปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศที่สร้างภาระให้กับส่วนกลาง เพราะส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก¹²

3) หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นหลักการที่สำคัญ กล่าวคือ เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง เพราะเมื่อมีการมอบอำนาจ

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 17-20.

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), หน้า 62-63.

¹² โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 26-28.

ในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำส่วนภูมิภาค ก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่นั้นจัดทำได้เองบางส่วน นอกจากนี้ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองก็ยิ่งทำให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปสะดวก รวดเร็วขึ้นไม่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางตัดสินใจทุกเรื่อง

นักวิชาการหลายท่าน ได้อธิบายลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครองค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. มีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันทั่วทั้งที่ หากไม่มีการรวมกำลังไว้ที่ส่วนกลางโดยตรงจะทำให้เกิดผลลบมากกว่าทางบวก
2. การรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ให้มีอำนาจสั่งการต่างๆ ได้ทั่วราชอาณาจักรของประเทศ
3. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ต่ำกว่า ในฐานะเป็นบังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในกิจกรรมที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของตน ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพราะมีระเบียบวินัยเป็นตัวบังคับอยู่¹³

นอกจากนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โกวิท พวงงาม ยังได้กล่าวสรุปถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไว้ดังนี้¹⁴

จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1. การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้มีนโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศ
2. ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งมิได้เป็นการทำเพื่อท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ
3. ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่างๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด
4. มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

¹³ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 186-187.

¹⁴ โกวิท พวงงาม, เรื่องเดิม, หน้า 26-28.

5. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครองทันที¹⁵

1. ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกันเพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง
2. การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา
3. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
4. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปแล้วหลักการการรวมอำนาจปกครองนั้นทำให้การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นเอกภาพ ทำให้การปฏิบัติราชการทั่วทั้งประโยชน์ต้องปฏิบัติเหมือนกัน จึงทำให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง แต่หลักการรวมอำนาจปกครองนั้นไม่สามารถเข้าไปตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้อย่างทันทั่วถึงที่เท่าที่ควร

2.1.1.2 การกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายอำนาจจากความเป็นรัฐรวมศูนย์ โดยถ่ายโอนอำนาจบางประการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภารกิจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยการจัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระ โดยมีองค์กรส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจนี้เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยด้วยนั่นเอง

- 1) ความหมายและแนวความคิดของการกระจายอำนาจ

บริงค์เกอร์ฮอปป์ ดิริค ดับบลิวและโอมาร์ อชิฟา ได้อธิบายถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรอำนาจ อำนาจหน้าที่และภาระรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางและปริมณฑล¹⁶

¹⁵ เรืองเดียวกัน.

¹⁶ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 5.

โรเบิร์ตสัน เวิร์ค ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจเป็นการเคลื่อนย้ายความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ การจัดเก็บและการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางและหน่วยงานของรัฐไปสู่ระดับล่างของรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองของประเทศ โดยที่รัฐได้มอบอำนาจบางส่วนเพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างอิสระ โดยที่องค์กรส่วนกลางไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา จะมีก็เพียงแต่การกำกับดูแลเท่านั้น¹⁷

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ อธิบายถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนของรัฐให้แก่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นนอกจากรัฐ เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เองโดยอิสระในทางปกครองและในทางกรคลัง ซึ่งไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น¹⁸

เมื่อทราบถึงความหมายของการกระจายอำนาจที่ท่านผู้รู้ทั้งหลายได้อธิบายดังที่ยกขึ้นในข้างต้นนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจว่า เพราะเหตุใดจึงต้องมีการกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจมีเป้าหมายอย่างไร ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้เริ่มจากปรัชญาของความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ เมื่อมนุษย์เป็นสัตว์สังคม อันหมายถึงการที่มนุษย์นั้นได้อยู่รวมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน โดยเริ่มจากการอยู่รวมกันเป็นสังคมในระดับกลุ่ม ชุมชน และเมื่อรวมตัวกันใหญ่ขึ้นก็จะกลายเป็นรัฐเป็นชาติ ซึ่งมนุษย์ที่อยู่รวมกันในสังคมชุมชนเล็กๆ นั้นย่อมต้องมีการปกครองตนเองในชุมชน โดยอาจมีวิถีในการปกครองที่แตกต่างหรือคล้ายคลึงกันสำคัญอยู่ที่ว่ามีผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นผู้นำให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฉะนั้นแล้วเมื่อมีการรวมตัวของชุมชนต่างๆ ขึ้นเป็นรัฐ โดยที่ชุมชนเล็กๆ ต่างก็มอบอำนาจในการปกครองให้แก่ผู้ปกครองเพื่อจะได้ให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ตน ซึ่งผู้ปกครองเองก็มักที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อความเป็นเอกภาพในการปกครอง ในขณะเดียวกันบางรัฐแม้จะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางแล้วก็ตาม แต่สำหรับในระดับชุมชนท้องถิ่นแล้วก็มีอิสระในการปกครองตนเองอยู่ตามสมควร เพราะก่อนที่ชุมชนจะมอบอำนาจให้ส่วนกลางนั้น ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้ก็ได้ปกครองดูแลตนเองอยู่ก่อน จึงทำให้มีการยินยอมให้

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 23.

¹⁸ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553), หน้า 122.

ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอยู่ภายใต้รัฐส่วนรวม อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสและกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย มีอิสระในการปกครองตนเองโดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน¹⁹

นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาในข้างต้นที่ว่าชุมชนมีวิธีการปกครองตนเองอยู่ก่อนที่จะมอบอำนาจการปกครองให้ส่วนกลางจึงมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอยู่ แต่ก็ยังมีปัจจัยอันเป็นเหตุให้มีการกระจายอำนาจอื่นอีก²⁰ กล่าวคือ รัฐที่มีพื้นที่และประชากรจำนวนมากเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่สามารถทำให้มีการกระจายอำนาจ ด้วยว่าการมีประชากรจำนวนมากและพื้นที่ที่กว้างใหญ่นั้น ย่อมต้องมีความต่างกันทางภูมิศาสตร์ สังคมและวัฒนธรรม หากมีการปกครองที่เหมือนกันไปทั้งหมดแล้วนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและไม่มีประสิทธิภาพ เพราะระบบราชการที่ล่าช้ากำลังคนที่จะใช้เวลาในการให้ความเห็นชอบการตัดสินใจของท้องถิ่นและปัญหาการติดต่อสื่อสารอันเป็นอุปสรรค ประการต่อมาคือการที่รัฐมีประชากรที่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความเชื่อ จึงมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเพื่อให้รองรับความแตกต่างที่เป็นอยู่ได้ ปัจจัยประการต่อมาคือความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้มีการกระจายอำนาจ ด้วยเพราะเมื่อมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจย่อมต้องมีความจำเป็นในการเลือกตั้งและความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นสามารถรองรับความผันผวนของราคาสินค้า การจ้างงานและผลกระทบจากภายนอกได้มาก จึงไม่มีความจำเป็นในการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจไว้ที่ส่วนกลาง ตลอดจนความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมหมายถึงการมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีและความยืดหยุ่นที่จะมอบการตัดสินใจในการลงทุนบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการผ่อนคลายมาตรการบางประการได้เอง ปัจจัยที่ทำให้มีการกระจายอำนาจประการต่อมาคือการกระจายอำนาจเป็นมาตรการทางการเมืองอันจะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้ เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนนั้นได้ปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการการเมือง ปัจจัยที่ทำให้มีการกระจายอำนาจประการสุดท้ายคือการกระจายอำนาจเป็นมาตรการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่คุ้มค่า เพราะด้วยประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนดีที่สุด ดังนั้นการมีองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการได้ดีกว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรส่วนกลาง

¹⁹ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 15-16.

²⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 125.

ส่วนเป้าหมายของการกระจายอำนาจนั้นก็คือ การวางรากฐาน

ประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างอิสระอันจะเป็นการกำหนดวิถีชีวิตให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นจะเป็นการช่วยให้มีการบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่รวดเร็ว เพราะอำนาจการตัดสินใจดำเนินการนั้นไปอยู่ในองค์กรที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดอันจะเป็นการมุ่งลดภาระของรัฐในส่วนกลาง แต่จะยังคงเหลือภารกิจโดยตรงของรัฐที่ต้องดำเนินการเองอยู่ ตลอดจนลดความเป็นราชการและเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีบทบาทในการปกครองตนเอง²¹ ทั้งนี้มุ่งให้ประชาชนมีความเข้มแข็งโดยเพิ่มอำนาจการตัดสินใจเพื่อการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนวัฒนธรรม ประเพณีของตนเพื่อให้ชุมชนสามารถตัดสินใจดำเนินการและสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนเอง

2) ประเภทของการกระจายอำนาจ นั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าการกระจายอำนาจทางเขตแดน เกิดจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นการเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการกระจายอำนาจ แต่ยังคงเป็นการรวมอำนาจอยู่นั่นเอง ฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง มีงบประมาณในการจัดทำกิจกรรมต่างๆ และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง²² ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาเกิดความต้องการหลากหลายที่มีความสลับซับซ้อนขึ้น การให้บริการที่หลากหลายรูปแบบจึงเข้าสู่ระบบการแข่งขัน ความเข้าใจในแนวความคิดทางการเมืองที่มุ่งเน้นถึงความจำเป็นที่จะแยกภารกิจของสังคมออกเป็นภารกิจหรือกิจการของชาติและภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่นเพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อการกิจการสองลักษณะให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้นความหมายของการกระจายอำนาจในแง่ก็คือ การยอมรับของรัฐว่าท้องถิ่นสามารถมีกิจการที่มีระบบบริหารตัวเองได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

²¹ พิมพาง เพ็ญนาเรนทร์, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, 2554), หน้า 12-13.

²² ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 122.

ในปัจจุบันมีการผสมผสานแนวความคิดทางการเมืองและการบริหารเข้าด้วยกันโดยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางหลักไว้ 3 ประการคือ

1. การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นของสภาท้องถิ่น
3. การควบคุมหรือกำกับดูแลปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดนนั้นมีความสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ²³

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลอันมีความเป็นอิสระต่างหากจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีราชการบริหารส่วนกลางควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าเพื่อบังคับบัญชาหรืออำนวยการแต่อย่างใด
2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ต้องมีหน้าที่ประชุมปรึกษากิจการและดำเนินการบริหารระดับนโยบายของท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ด้วยว่าการเลือกตั้งเป็นเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ ซึ่งถ้ามีการเลือกตั้งก็นับได้ว่าการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์
3. องค์กรตามการกระจายอำนาจทางปกครองมีอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตน โดยไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง อันเป็นแต่เพียงที่ส่วนกลางกำกับดูแลเท่านั้น

(2) การกระจายอำนาจทางกิจการ

การกระจายอำนาจทางกิจการ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระจายอำนาจทางบริการเกิดขึ้นจากความเป็นรัฐสมัยใหม่ซึ่งรัฐต้องมีการจัดกิจการของรัฐเพิ่มขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอันมีความหลากหลายและมีความสลับซับซ้อนมากกว่าเดิม ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจบริการโดยเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ โดยจัดทำไม่ว่าจะเป็นกิจการในทางสังคม เศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม การ

²³ ประยูร กาญจนดุล, *เรื่องเดิม*, หน้า 183-184.

กีฬา ฯลฯ ซึ่งแต่ละองค์กรต้องมีความเป็นอิสระ มีทรัพย์สินและมีผู้บริหารของตนเอง โดยการจัดทำบริการสาธารณะนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับพื้นที่หรือเขตแดนแต่อาจมีส่วนอันเป็นเหตุผลทางเทคนิคเท่านั้น ซึ่งต่างจากองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดนที่ต้องอาศัยพื้นที่หรือเขตแดน และผู้บริหารของกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดนจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารของการกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการไม่ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจัดตั้งองค์กร แต่อย่างไรก็ตามนิติบุคคลดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน²⁴

การกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการนี้

เป็นภารกิจที่รัฐได้กระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรอื่นได้จัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมหรือการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้าน การที่รัฐให้นิติบุคคลอื่นจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ กรรม เพราะว่ารัฐมีข้อจำกัดในการที่จะให้ส่วนราชการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว กล่าวคือ รัฐโดยส่วนราชการเหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะในทางปกครองเพราะต้องอาศัยอำนาจความเป็นรัฐ ส่วนราชการจึงไม่เหมาะสมที่จะจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม อันมีความคล้ายคลึงกับการเป็นวิสาหกิจที่เอกชนก็สามารถจัดทำได้เองโดยมีวัตถุประสงค์ของการบริการ คือการผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้าตลอดจนการให้บริการอันต้องอาศัยความคล่องตัวและมีแหล่งที่มาของทุนคือรายได้ที่เรียกเก็บเป็นค่าตอบแทนจากผู้รับบริการ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วส่วนราชการจะไม่มี ความคล่องตัว เพราะมีการบังคับบัญชาจากองค์กรผู้บังคับบัญชาไปสู่องค์กรที่อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ยาวจึงเกิดความล่าช้า ทั้งนี้หากรัฐจะเข้าจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้เสียเองโดยไม่ยินยอมให้เอกชนได้จัดทำอันเป็นการผูกขาดหรือรัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจจัดทำบริการสาธารณะเคียงคู่ไปกับเอกชนนั้น

รัฐก็ต้องพิจารณาว่าจะมีการจัดองค์กรในรูปแบบใดจึงจะมีความเหมาะสม ซึ่งการจัดองค์กรของรัฐในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจมีความเหมาะสมกับการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพราะมีความคล่องตัวในการดำเนินการอันสามารถแข่งขันกับเอกชนในการดึงดูดและรักษาบุคลากรซึ่งเป็นที่ต้องการของเอกชนไว้ในรัฐวิสาหกิจได้และมีรายได้จากการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้รับบริการโดยไม่ต้องอาศัยเงินจากงบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียว จึงทำให้ระบบงบประมาณมีความคล่องตัวกว่าระบบของทางราชการและรัฐวิสาหกิจถูกกดดันให้ต้องหารายได้เองจึงมีผลต่อการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นในทางกฎหมาย รัฐวิสาหกิจ จึงหมายถึงองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการมุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ

²⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 123.

โดยประกอบกิจกรรมไปในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ ยกรรมในการที่จะผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อการขายแลกกับราคาและอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵

ส่วนการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านนั้น รัฐไม่สามารถจัดองค์กรใน

รูปแบบส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ จึงต้องจัดตั้งองค์กรของรัฐ กล่าวคือ ด้วยการบริการสาธารณะประเภทนี้เป็นการกิจใหม่ที่สังคมต้องการหลังจากที่มีการจัดวางรูปแบบโครงสร้างขององค์กรของรัฐ ประเภทส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น กระนั้นก็ดี แม้จะนำภารกิจการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านนี้มาพิจารณาก็ไม่มีผลคล่องที่จะจัดองค์กรให้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะกิจกรรมบริการสาธารณะใหม่เหล่านี้ต้องอาศัยความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินการของผู้บริหาร ซึ่งส่วนราชการเองอยู่ในระบบบังคับบัญชาจึงมีความล่าช้าไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการประเภทนี้ได้ และการบริการสาธารณะเฉพาะด้านนี้ก็มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ ยกรรม จึงไม่สามารถจัดเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้นรัฐจึงได้จัดตั้งเป็นองค์กรอื่นมาดำเนินการเพราะมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชน

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดนและการ

กระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการนั้นล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่รัฐได้กระจายอำนาจไปให้แม้จะไม่ใช่โดยการบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์กันโดยการกำกับดูแล ซึ่งทั้งการบังคับบัญชาและการกำกับดูแลมีความแตกต่างระหว่างกัน ดังนี้²⁶

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ปกครองผู้ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการใดๆ ก็ได้ที่ตนเห็นว่าเหมาะสมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามโดยชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจกำกับดูแล คือ ความสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล²⁷ โดยมีอำนาจในการที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล หรือเข้าดำเนินการแทนหากองค์กรที่อยู่ใต้การกำกับดูแลไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้ ตลอดจนสามารถถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของ

²⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 72-80.

²⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 123.

²⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 124.

องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ในการกำกับดูแลนั้น องค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามเห็นสมควร เพราะองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว²⁸ ดังนั้นจึงมีอำนาจเพียงแต่กำกับดูแลให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในบางกรณีกฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรกำกับดูแล สามารถยกเลิก เพิกถอนหรือสั่งการแทนองค์กรกำกับดูแล ซึ่งเป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณี โดยหลักแล้วย่อมไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะกระทำได้ ต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่โดยหลักมีอำนาจทั่วไปทำได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้โดยชัดแจ้ง

กล่าว โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจการบริหารงานของนิติบุคคลหนึ่ง ซึ่งเรียกอีกอย่างว่า รัฐหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจกำกับดูแลเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลอื่นที่ได้รับการกระจายอำนาจ

ดังนั้นการบริหารงานของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องผสมผสานหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจเข้าไว้ด้วยกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เพราะจะให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะเพียงลำพังฝ่ายเดียวย่อมเป็นไปได้ยากที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็นในรัฐสมัยใหม่ที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายและซับซ้อน ในขณะเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการเมืองการปกครองของรัฐต่างๆ ในสังคมโลกก็มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย บนพื้นฐานเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้น การกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญและเป็นวิธีการในการบริหารภารกิจต่างๆ ของรัฐสมัยใหม่ให้สำเร็จลุล่วงมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

2.1.1.3 หลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากการบริหารราชการส่วนกลางอันเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือเขตแดนเพื่อให้ได้ดำเนินการทำกิจกรรมสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะองค์กรในระดับท้องถิ่นนี้ย่อมทราบถึงปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารเพื่อให้สมเจตนาและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งยังมีความรวดเร็วในการดำเนินการ แต่ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

ท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหลักการอันเป็นองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งมีอยู่ 7 ประการ อันจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

1) ความอิสระของปกครองส่วนท้องถิ่น

ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมอบให้ไปพร้อมกับการกระจายอำนาจ²⁹ ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และรัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตน³⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550³¹ ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจไว้เป็นสาระสำคัญในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้กำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

จากบทบัญญัตินี้เอง รัฐจึงมีหน้าที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้³² นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ยังได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะใน

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

³⁰ ธเนศวร์ เจริญเมือง, **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก** (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551), หน้า 66-69.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, *เรื่องเดิม*, หน้า 22.

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, **การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), หน้า 17.

หมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

“ มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ”

ความในมาตรานี้ ได้รองรับความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย ในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระกับท้องถิ่น ความเป็นรัฐเดี่ยว เบื้องต้นแสดงออกโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบัญญัติให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกันกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นกรณีดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของตน³³ ได้แก่ การที่รัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นที่จะมีอิสระในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁴ เป็นเรื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนกล่าวคือ มีอำนาจกำหนดตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งจัดการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนให้คุณให้โทษพนักงานรวมทั้งให้สิทธิประโยชน์เมื่อพ้นจากงานความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมาแล้วหากเป็นไปได้และมีประสิทธิภาพก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างประสบผลสำเร็จ³⁵

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

³⁴ จรูญ ศรีสุขใส, แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550), หน้า 9.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

(3) ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง

เนื่องจากภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีเงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดหาเงินมาใช้จ่ายก็จะต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลางซึ่งจะส่งผลทำให้ความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้เพราะเมื่อส่วนกลางได้จัดสรรเงินมาให้ก็จะต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ดังนั้น ความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังจึงได้แก่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองโดยมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้อย่างอิสระพอสมควรซึ่งจะส่งผลให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง³⁶

อย่างไรก็ตามถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้แต่ก็มิได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในลักษณะที่ได้ขาดเสียทีเดียวเพราะว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเปิดช่องให้อำนาจแก่ส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ด้วยเพียงแต่การใช้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

หลักในการพิจารณาว่าส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินกว่าจำเป็นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้หรือไม่นั้นต้องทำการพิจารณาจากมาตรการกำกับดูแลที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดให้แก่ส่วนกลางเอาไว้ ทั้งนี้เพราะส่วนกลางจะใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁷ ประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือจะมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งในการเลือกตั้งนั้นจะต้องใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นกติกา แต่ในบางกรณีอาจที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือมีผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งไปอันมีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ประการที่ว่านี้อาจจะไม่ต้องมาจาก

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 178.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ อีกทั้งการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมีผลประโยชน์ในทางที่มีขอบไม่ได้

3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการอันจะก่อประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารบุคคล การเงินการคลัง³⁸ ในประการที่ว่านี้จะต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาไปของรัฐด้วย อีกทั้งเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานโดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างครบถ้วนตามหน้าที่ของตน จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามหน้าที่เพื่อบริการให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และจะต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ อันเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล ตลอดจนต้องมีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษี การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอเหมาะสมกับรายจ่ายตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงระดับทางเศรษฐกิจ สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁹

ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ไปถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิในการให้ความรู้และฝึกอบรมแก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสมและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนกลาง โดยคำนึงถึงมาตรฐานและระบบการศึกษาของรัฐ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

³⁸ เรืองเดียวกัน, หน้า 180.

³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, เรืองเดิม, หน้า 21-23.

จัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของตนในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตประชาชนในเขตพื้นที่ของตน หรือมีส่วนร่วมในการที่จะพิจารณาริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดๆ นอกเขตพื้นที่ของตนที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของคนในพื้นที่ของตนและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

4) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณที่ถูกจัดสรรมาจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้ของท้องถิ่นเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ของตน ซึ่งจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

5) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจึงต้องมีบุคลากรของตนเอง โดยต้องมีบุคลากรที่เหมาะสมเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ต้องมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคุ้มครองระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีความมุ่งหมายให้มีการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในการที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของตน⁴⁰ เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะทราบถึงปัญหาและทราบถึงความต้องการของตนได้ดี ดังนั้นประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกเสียจากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางอื่นได้อีก กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, **การมีส่วนร่วมของประชาชน**, ค้นวันที่ 15 มกราคม 2558 จาก http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/08/2km_001.pdf

ส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าชื้อกันเพื่อเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่เสนอได้ ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีวิธีการในการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอันจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ให้ประชาชนทราบก่อนที่จะดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในระยะเวลาพอสมควร ในกรณีให้เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนที่จะมีการดำเนินการนั้น⁴¹ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วม ตัดสินตัดสินใจร่วมรับผิดชอบ และร่วมตรวจสอบ ดังนั้นถ้าหากประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับทราบขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลให้การดำเนินการต่างๆ ของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ลดการทุจริต และความขัดแย้งในการทำงาน

7) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำกับดูแลเท่าที่เป็นโดยต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสม ซึ่งการกำกับดูแลนั้นต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอันจะกระทบถึงหลักการที่เป็นสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ นอกจากนี้้องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลนั้นก็ควรมีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลือกไปปฏิบัติเอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของการพัฒนาและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบถึงความสามารถในการตัดสินใจดำเนินการตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก⁴²

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 182-183.

2.1.2 หลักการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ที่ดินในประเทศไทยนั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ โดยที่ดินของเอกชนนั้น ได้แก่ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และทางราชการออกเอกสารสิทธิให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในรูปของโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. 3, น.ส.3 ก) ส่วนที่ดินของรัฐ นั้น ได้แก่ ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของซึ่งมีหลายประเภท แต่ละประเภทก็จะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการดูแลรักษา⁴³ เช่น

1. ที่ป่าไม้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจดูแล
2. อุทยานแห่งชาติเป็นไปตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชเป็นผู้มีอำนาจดูแล
3. แม่น้ำเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2546 มีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นผู้มีอำนาจดูแล
4. ที่ทางหลวงเป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มีกรมทางหลวงเป็นผู้มีอำนาจดูแล
5. ที่ราชพัสดุเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจดูแล
6. ที่ดิน ส.ป.ก. เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. เป็นผู้ที่มีอำนาจดูแล
7. ที่นคมสร้างตนเองเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นผู้มีอำนาจดูแล
8. ที่สาธารณประโยชน์เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2551) มีนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแล
9. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมีกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลเป็นต้น⁴⁴

จะเห็นได้ว่าที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยมี 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ได้แก่ ที่ดินของรัฐที่ไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

⁴³ กรมที่ดิน, **การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ**, ค้นวันที่ 12 กันยายน 2558 จาก

<http://www.odloc.go.th>

⁴⁴ *เรื่องเดียวกัน.*

และต้องมีการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นที่เขาภูเขา ปริณพทเขาภูเขา 40 เมตรที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478⁴⁵ ที่ดินที่จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 หรือ 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ดินที่จัดให้สัมปทานตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นต้น และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่สาธารณประโยชน์⁴⁶ เช่น เดิมประชาชนส่วนใหญ่ใช้วัวควายทำการเกษตร จึงได้มีการกันพื้นที่ไว้สำหรับให้ประชาชนนำวัวควายไปเลี้ยง หรือเดิมไม่มีเมรุก็จะกันพื้นที่ไว้เป็นที่ป่าช้าสำหรับเผาหรือฝังศพ หรือลำคลอง หนอง บึง ทางสาธารณะที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เป็นต้น การที่จะพิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่นั้นต้องพิจารณาจากการเกิดของที่ดิน สาธารณประโยชน์นั้นโดยแยกเป็น 4 ประการดังนี้⁴⁷

1. เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายโดยจะต้องพิจารณาว่าที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาใด
 - 1) เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ.2478 ช่วงนี้ไม่มีกำหนดรูปแบบไว้อาจเป็นการสงวนหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการผู้ว่าการมณฑลสมุหเทศาภิบาลกรมการอำเภอเท่านั้นเป็นต้น
 - 2) เกิดขึ้นช่วงระหว่างปี พ.ศ.2478-2497 ในช่วงนี้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ใช้บังคับการสงวนหวงห้ามต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น
 - 3) เกิดขึ้นหลังปี พ.ศ.2497 จนถึงปัจจุบันช่วงนี้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
 - 4) การดำเนินการสงวนหวงห้ามจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อนการจะดูว่ามีการสงวนหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้นสามารถดูจากทะเบียนที่สาธารณประโยชน์โดยทะเบียนดังกล่าวจะเก็บไว้ที่ว่าการอำเภอและที่สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์จะระบุผู้หวงห้ามวันเดือนปีที่หวงห้ามและวัตถุประสงค์ในการหวงห้ามไว้

⁴⁵ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ, โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2555), หน้า 1.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴⁷ สำนักบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการปฏิบัติงานการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2546), หน้า 4.

แต่อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีการสงวนหวงห้ามไว้หรือไม่มีการขึ้นทะเบียนที่สาธารณะไว้ก็ไม่ได้หมายความว่าที่ดินนั้นจะไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์อาจเกิดขึ้นโดยเหตุประการอื่นๆ ได้ดังนี้

2. เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คลองห้วย หนองบึง ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

3. เกิดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของราษฎรเช่นเดิมเป็นที่รกร้างว่างเปล่าต่อมาราษฎรนำวัวควายเข้าไปเลี้ยงจนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นต้น

4. เกิดขึ้นโดยการอุทิศมี 2 กรณี

1) อุทิศโดยตรง เช่น ทำหนังสือหรือจดทะเบียนในโฉนดยกให้เป็นที่สาธารณะ

2) อุทิศโดยปริยายเช่นเจ้าของที่ดินยินยอมให้ประชาชนทั่วไปเดินโดยไม่มีการโต้แย้งเป็นเวลานานก็เป็นการอุทิศโดยปริยายเป็นทางสาธารณะแล้ว

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าเกิดขึ้นเมื่อใดอย่างไรการที่เราจะทราบข้อมูลดังกล่าวก็ต้องดูจากเอกสารราชการเช่นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงระวางแผนที่เอกสารที่ดินแปลงข้างเคียงภาพถ่ายทางอากาศเป็นต้นแต่ถ้าไม่มีหลักฐานดังกล่าวก็ต้องสืบจากพยานบุคคลผู้ปกครองท้องที่ในอดีตผู้สูงอายุเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ทราบประวัติความเป็นมาของที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวและตรวจสอบจากสภาพที่ดินจริง

2.1.3 การกำหนดสิทธิในที่ดิน

การกำหนดสิทธิในที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการมานาน จากสมัยกรุงสุโขทัยมีการรับรองสิทธิและให้อิสระแก่ราษฎรที่จะก่อ ่งสร้างและทำประโยชน์ในที่ดิน ⁴⁸ โดยมีได้กำหนดว่าจะต้องส่งอากรหลวงแต่ประการใด ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาหลักสำคัญสามประการคือ ⁴⁹ ประการแรกพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักร ประการที่สอง ราษฎรขายที่ดินให้แก่กันไม่ได้ และประการที่สาม หากมีการละทิ้งที่ดินและมีผู้อื่นเข้าทำกิน เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิ เมื่อ เริ่มต้น

⁴⁸ ประชุมศิลาจารึก ภาค 1 จารึกกรุงสุโขทัย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), อ้างถึงใน สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554), หน้า 3.

⁴⁹ ร. แลงกัต, กฎมหาตราสามดวง เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร: องค์การคำคุรุสภา, 2519) อ้างถึงใน สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554), หน้า 4.

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ระบบการบริหารที่ดินยังคงมีลักษณะเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นของพระมหากษัตริย์ไปสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน มีการจัดตั้งกรมทะเบียนที่ดินและประกาศ ใช้พระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 (พ.ศ.2445) และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งได้เริ่มออกโฉนดที่ดินตั้งแต่นั้นมา⁵⁰

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ.2475 มีการแบ่งแยกระหว่าง ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐกับระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน การสงวน หวงห้าม ที่ดินของรัฐได้เริ่มตั้ง แต่ปี พ.ศ.2478 จะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติการสงวน หวงห้าม ที่รกร้าง วนาการที่ดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) กำหนดให้เร่งรัดกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศตามโครงการพัฒนาของกรมที่ดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) กำหนดให้ปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) กำหนดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่กลุ่มคนจนในภาคเกษตรที่ไร้ที่ดินทำกิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) กำหนดให้เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์และจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นนโยบายที่ดินในภาพรวมมี 4 เรื่อง คือ⁵¹

1. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 มิถุนายน 2525⁵² เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีสาระสำคัญในการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ป่าไม้อ่าวและป่าสงวนแห่งชาติการกำหนดไม่ให้หน่วยงานจัดที่ดินทำกินขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นกรณีการปฏิรูปที่ดิน และการพัฒนาที่ดิน

2. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่องนโยบายที่ดินที่กำหนดไว้สี่ด้าน นีคือนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และนโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคงตลอดจนนโยบายชาวเขาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งสี่ด้าน

⁵⁰ เทพปกรณ์ เตชา, การดูแลรักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2546), หน้า 8.

⁵¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551), หน้า 130.

⁵² เรื่องเดียวกัน.

3. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 เรื่องนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ที่กำหนดนโยบายเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรม และเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ทั้งการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนา เมืองและอุตสาหกรรม ซึ่งได้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกๆ ห้าปี

4. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติที่แบ่งเป็นเจ็ดแผนงาน คือ แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน แผนงานปรับปรุง องค์การบริหารจัดการที่ดิน แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน แผนงานอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ ทรัพยากรดินและที่ดิน แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม และแผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเฉพาะอีก 59 เรื่องที่ เกี่ยวข้องกับการวางแผนการถือครองที่ดินในส่วนของนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาได้ เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2485 ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 10 ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนการถือครอง ที่ดินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ.2551 ในสมัยรัฐบาลคณะที่ 56 ได้แถลงต่อรัฐสภาว่า จะวาง ระบบการถือครองที่ดินและกำหนดแนวเขตการใช้ที่ดินให้ทั่วถึงและเป็นธรรม

2.2 ทฤษฎีการบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิด การมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการที่ดิน

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบูรณาการ แนวความคิดใน การดูแลคุ้มครองรักษา ควบคุม กำกับดูแล รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ประชาชน ชุมชน ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵³ การบริหารจัดการที่ดินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรวบรวมปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน อันมีผลต่อวิถี การดำเนินชีวิตของประชาชน ทั้งทางด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคง ในปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิตโดยเฉพาะปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย และการประกอบอาชีพ นำมา แก้ไขปรับปรุงโดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน

⁵³ มนตรี แดงศรี, โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554), หน้า 9.

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่มีทำให้ ความหมายหรือคำนิยามไว้อย่างชัดเจนหรือมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมครอบคลุมภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใดแต่เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และความเข้าใจ ผู้วิจัยจึงนำความหมายของการบริหารจัดการที่ดิน จากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีดังนี้⁵⁴

นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลอมก๋อย อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ นายบุญเย็น ใจตา “การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดการที่ดินโดยชุมชนประชาชนในพื้นที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องตรงจุด ทั้งในรูปแบบของการดูแล บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน”

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ได้ให้ความหมายของ “การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็นข้อๆ คือ”

1. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่อย่างมีคุณค่าและยั่งยืน
2. การมีกลไกมารองรับการบริหารจัดการที่ดินในชุมชน พร้อมมีการบูรณาการจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. การเข้าถึงสิทธิมนุษยชนถึงความเป็นคน ด้านทรัพยากรที่ดิน เช่น การมีที่อยู่อาศัย การมีที่ดินทำกิน เหมาะสมกับการดำเนินชีวิต

รองนายกเทศมนตรี เมืองสระแก้ว อำเภอสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว นายณัฐวุฒิ ดวงรัตน์ ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันของพลเมือง โดยการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและสนับสนุนการดำเนินการให้แก่ประชาชนหรือชุมชนทั้งนี้ตามความเหมาะสมและต้องการของท้องถิ่นนั้น เช่น การสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือ งบประมาณ การประสานงานด้านความรู้ และวิชาการจากหน่วยงานภายนอกและภายในพื้นที่ เป็นต้น

นายกเทศมนตรีเมืองพญา จังหวัดชลบุรี นายอิทธิ คุณปลื้ม ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

⁵⁴ เรืองเดียวกัน, หน้า 6-7.

การบริหารจัดการที่ดินเป็นการพัฒนาการและบูรณาการทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ให้เกิดความเจริญโดยมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีการนำระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินการ เช่น ระบบผังเมือง โดยมีพื้นฐานการดำเนินการที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่และรองรับการเจริญเติบโตของท้องถิ่นในทุกด้าน เช่น ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น”⁵⁵

สรุปความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.2 แนวคิด ทฤษฎี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

2.2.2.1 หลักการมีส่วนร่วม

1) ความหมายของการมีส่วนร่วม

องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มบุคคลผู้มิมีบทบาททางด้านการพัฒนาสังคม ทั้งในและต่างประเทศ นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนผู้ที่เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมมาก่อน ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมหรือได้ให้ความหมาย หรือได้ให้นิยามคำว่า การมีส่วนร่วมไว้หลากหลาย เช่น

Erwin⁵⁶ ได้กล่าวว่าการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมการเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของประชาชน การให้ความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชนในการแก้ปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁵⁶ William Erwin, *Participation Management: Concept Theory and Implementation* (Atlanta GA: Georgia State University, 1976), pp. 17-20.

WHO and UNICEF⁵⁷ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็นกระบวนการในการพัฒนาว่าคือการเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังของประชาชน ในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม จัดทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเป็นการ ปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ โดยความสมัครใจ

Peter Oakley and David Marsden⁵⁸ กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไปสัมพันธ์กับเรื่องการสร้างประชาธิปไตยทางการเมือง หรือมีฉะนั้นก็เอาไป เกี่ยวพันกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม หรือการเติบโตตามคำว่า “พัฒนา” ซึ่งนำหรือที่ใช้กัน บ่อยๆ คือ ในแง่ที่รัฐบาลจะเข้าไปกับสภาพของการ “มีส่วนร่วม” ที่รัฐบาลใช้ ส่วนความหมายของ การมีส่วนร่วมอย่างกว้างๆ เช่น การมีส่วนช่วยเหลือโดยสมัครใจ การให้ประชาชนเข้าร่วมกับ กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการดำเนินการของโครงการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จาก โครงการเหล่านี้ล้วนเป็นข้อความที่ดูจะมีความคล่องตัว เป็นการปฏิบัติงานที่จริงจัง ซึ่งบ่งบอกว่า โครงการหรือแผนงานนั้น การมีส่วนร่วมจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำ เนินงาน อย่างไรสำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมที่ระบุค่อนข้างเฉพาะเจาะจง เช่น การที่จะให้ประชาชน มีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะเข้าร่วมแก้ปัญหาของเขา ให้เขาเป็นผู้มีความริเริ่มและมุ่งใช้ความพยายาม และความเป็นตัวของตัวเองเข้าดำเนินการและควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ เพื่อ แก้ปัญหาเหล่านี้ก็เป็นการแสดงถึงความหมายที่บอกถึงสภาพการมีส่วนร่วมที่เน้นให้กลุ่มร่วม ดำเนินการ และมีจุดสำคัญที่จะให้การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการปฏิบัติอย่างแข็งขัน มิใช่เป็นไปอย่าง เพิกเฉยหรือมีส่วนร่วมพอเป็นพิธีเท่านั้น

ไพรัตน์ เตชะรินทร์⁵⁹ กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน การสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้ง รูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และนโยบาย การพัฒนาที่กำหนดไว้ คือ

⁵⁷ WHO and UNICEF, Report of the International Conference on Primary Health Care (New York: n.p., 1978), p. 41.

⁵⁸ นรินทร์ชัย พัฒนพงศา, แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2533), หน้า 17-20.

⁵⁹ ไพรัตน์ เตชะรินทร์, ทบทวนการพัฒนาชนบทไทย (กรุงเทพมหานคร: ดีแอนด์เอส, 2525), หน้า 6-7.

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงในระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้จากบุคคลภายนอกหรือองค์กรต่างๆ ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

อคิน ระพีพัฒน์⁶⁰ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนพอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่าง ซึ่งไม่ใช่การกำหนดจากภายนอกแล้วให้ประชาชนเข้ามาร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากแต่ทุกอย่างจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนคิดเอง ซึ่งอาจแบ่งการมีส่วนร่วมออกได้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. ร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา
3. ร่วมในการเลือกวิธีการและวางแผนในการแก้ปัญหา
4. ร่วมในการดำเนินตามแผน
5. ร่วมในการประเมินผล วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดผลสำเร็จ

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี⁶¹ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามี

⁶⁰อคิน ระพีพัฒน์, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภารการพิมพ์, 2527), หน้า 320.

⁶¹ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร: ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2526), หน้า 20.

ส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาการพัฒนาชุมชนว่าที่มนุษย์ทุกคนต่างมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความจริงที่ว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์⁶² ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

อรรถัย กักผล⁶³ ได้กล่าวว่า ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหาร และตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ โดยหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ไม่ใช่เป็นการจัดเวทีการมีส่วนร่วมครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น ในการแก้ปัญหาของชุมชนควรเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ต้นจนจบ⁶⁴ ดังนี้

1. เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนอยู่

⁶²นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, กลวิธีแนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภารการพิมพ์, 2527), หน้า 183.

⁶³อรรถัย กักผล, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2552), หน้า 17-19.

⁶⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

2. ร่วมคิดด้วยกันว่าอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไรและจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการกับปัญหาใดก่อนหลัง
3. ร่วมกันวางแผนการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใด และใครจะเป็นผู้ดูแลรักษา
4. ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มใจ เต็มกำลังความรู้ความสามารถของตนเอง
5. ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหามา เพื่อให้งานหรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย
6. ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้วย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งอาจไม่จำเป็นจะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจเป็นความสุขสบายความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

ทั้งนี้ในการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ 1. การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ 2. กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค และขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม 3 . การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีการมีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นต้องไม่เกิดจากการบังคับ หรือขู่เข็ญจากผู้ใดเหนือกว่า

เมื่อพิจารณาจากความหมายที่องค์การระหว่างประเทศ บุคคลผู้มีบทบาททางด้านการพัฒนาสังคมทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมหรือได้ให้ความหมายหรือได้ให้นิยามคำว่ามีส่วนร่วมไว้หลากหลายข้างต้นแล้วเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนนั้น ⁶⁵ ขั้นแรกจะต้องเกิดขึ้นจากจิตสำนึกของประชาชนในชุมชนที่จะร่วมมือร่วมใจกันอย่างเต็มใจเต็มกำลังตามความรู้ความสามารถของตนเองในการเข้าแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ชุมชน โดยร่วมกันวางแผน จัดรูปแบบ

⁶⁵ แชน ชื่นคิวา, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2538), หน้า 8.

วางแผนหารวมถึงการกำหนดงบประมาณในการแก้ไขปัญหาของชุมชนตนเอง ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์ที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชน

2) เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

ประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมหรือไม่เข้าร่วมนั้น มีเงื่อนไขหลายประการที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งอาจเป็นไปด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับหรือผลักดันให้เข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น เงื่อนไขในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่หลายประการ

Cohen and Uphoff⁶⁶ ได้เสนอว่า บริบทหรือเงื่อนไขแวดล้อมของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย

1. ลักษณะของโครงการ โดยพิจารณาจากความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยี ทรัพยากรที่ต้องการ ลักษณะประโยชน์ที่จะได้รับ ความเชื่อมโยงของโครงการ ความยืดหยุ่นของโครงการ การเข้าถึงการบริหารจัดการโครงการ และการครอบคลุมเนื้อหาการบริหารงานโครงการ
2. สภาพแวดล้อมของงานหรือกิจกรรมตามโครงการในปัจจุบันต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และด้านประวัติศาสตร์ องค์การสหประชาชาติ⁶⁷ เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ คือ

1. รัฐบาลจะต้องมีการยอมรับในแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในเบื้องต้น และได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่างๆ
2. ประชาชนต้องมีพื้นฐานองค์การประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลอื่นๆ ได้
3. ประชาชนต้องมีอิสระในความคิดริเริ่มและการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง

⁶⁶ J. M. Cohen and N. T. Uphoff, *Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design' Implementation and Evaluation* (New York: Cornell University, 1977), p. 32.

⁶⁷ สิริพัฒน์ ลาภจิตร, *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 35.

4. ชุมชนต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนา เทคนิค วิธีการในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหาร

5. ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและความคิด เทคนิคที่จำเป็นโดยเฉพาะในระยะแรก

อนุภาพ ธีรลาภ⁶⁸ กล่าวว่าเงื่อนไขขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา มี 4 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีศักยภาพที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการค้นหาความต้องการ วางแผน จัดการ ตลอดจนบริหารองค์กรและการใช้ทรัพยากรในที่สุด

2. ประชาชนต้องมีความพร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และกายภาพที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

3. ประชาชนจะต้องมีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วม จะต้องมิใช่เป็นการบังคับ หรือผลักดันให้เข้าร่วม โดยที่ประชาชนไม่ได้มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วม

4. ประชาชนจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีโอกาที่จะเข้าร่วม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมพัฒนาที่ต้องการในระดับที่เหมาะสม ประชาชนจะต้องมีโอกาส และความเป็นไปได้ที่จะจัดการด้วยตนเองในระบบพื้นฐานทางการเมืองเป็นสำคัญ

วุฒิสาร ตันไชย⁶⁹ มองว่ามีเงื่อนไขอยู่บางประการที่จะทำให้ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควรด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ทักษะของประชาชนที่มีต่อการเมือง คิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น มองการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของประชาชน

⁶⁸อนุภาพ ธีรลาภ, “การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารบริหารรัฐกิจคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 21-22.

⁶⁹วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2545), หน้า 105-112.

2. ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อท้องถิ่นและความเป็นท้องถิ่น กล่าวคือ ทัศนคติของ Civic Culture ทัศนคติของผู้คนกับท้องถิ่น ไม่สนใจติดตามตรวจสอบหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการและพัฒนาท้องถิ่นให้ก้าวหน้า

3. วิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น คือ ชาวบ้านจะมีความประณีตประณีตสูงเพราะมีความสัมพันธ์ในเครือญาติ และมีความเกรงใจ ประกอบกับชาวบ้านมีการพูดคุยกันเมื่อเกิดปัญหา

4. วัฒนธรรมการยึดตัวบุคคล เป็นผลมาจากสังคมเป็นระบบอุปถัมภ์ ประชาชนขาดความรู้ที่แท้จริง ทำให้ถูกชี้นำและขาดอิสระในการตัดสินใจเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลายข้างต้นแล้ว เห็นว่าเงื่อนไขของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนนั้นจะต้องเกิดจากความพร้อม ความเต็มใจ ความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น วิถีชีวิต วัฒนธรรม และความกระตือรือร้นของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนตนเอง

3) ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการและผู้ที่เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมได้กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง⁷⁰ กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันเข้ามาแก้ไขปัญหาของชุมชน มีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลงาน

ไพรัตน์ เตชะรินทร์⁷¹ กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ 7 ประการ คือ

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นใน

องค์การ

⁷⁰เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบทในการบริหารงานพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 272-273.

⁷¹ไพรัตน์ เตชะรินทร์, เรื่องเดิม, หน้า 7.

2. ร่วมคิดหรือสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาขององค์กร หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือสนองความต้องการขององค์กร
3. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อจัดหรือแก้ไขและสนองความต้องการขององค์กร
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. ร่วมการลงทุนโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเอง และของหน่วยงาน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมควบคุม ติดตามประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้ทั้งภาครัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์ได้ตลอดไป

อคิน ระพีพัฒน์⁷² ได้แบ่งขั้นตอนในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของชุมชนออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

เมื่อพิจารณาความเห็นของ นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ และผู้ที่เคยทำการวิจัยไว้ก่อนแล้ว สามารถสรุปได้ว่าขั้นตอนการมีส่วนร่วมนั้นเริ่มตั้งแต่การเข้ามามีส่วนร่วมคิดค้นหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนของตนเอง วิเคราะห์สภาพปัญหาร่วมกัน หาวิธีการแก้ไขปัญหา เข้าร่วมแก้ไขปัญหามาตามโครงการที่กำหนดไว้ และติดตามประเมินผลงานที่เกิดขึ้น แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการและผู้ที่เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

⁷² อคิน ระพีพัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 320.

องค์การสหประชาชาติ⁷³ ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเอง เพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเองโดยเน้นการกระทำที่มีได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย
2. การมีส่วนร่วมแบบชัก นำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันทีแต่จะไม่ได้ผลประโยชน์ระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์⁷⁴ ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของชุมชนไว้ดังนี้

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน (Inclusive Organization) การรวมกลุ่มเยาวชนต่างๆ
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative Organization) กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน
3. การมีประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-Representative Organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อไรได้ตลอดเวลา

เมื่อพิจารณาจากความเห็นที่องค์การระหว่างประเทศ นักวิชาการ และผู้ที่ทำวิจัยได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมข้างต้นแล้ว เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น แบ่งเป็น การมีส่วนร่วมโดยที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจและร่วมเข้าไปแก้ปัญหาด้วยตัวเอง และการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยมีบุคคลอื่นมาชักจูงและบังคับแล้วจึงจะเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ที่จะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงหรือผ่านองค์กรผู้แทนหรือกรรมการกลุ่มหรือชุมชน

⁷³ สิริพัฒน์ ลาภจิตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 31.

⁷⁴ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* (กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2550), หน้า 179.

5) กระบวนการของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการและผู้ที่เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมได้กล่าวถึงกระบวนการของการมีส่วนร่วม ดังนี้

WHO and UNICEF⁷⁵ ได้เสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาจัดอันดับความสำคัญตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผล และประการที่สำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเองและการควบคุมทางสังคม

4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคม หรือในรูปวัตถุก็ได้

เจมส์ดี ปันทอง⁷⁶ เห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนามีอยู่ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาค้นหาปัญหา และสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุน ร่วมกันตัดสินใจ และปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นว่าประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นได้ 5 ลักษณะ คือ

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนา
4. การได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา
5. ประเมินผลกิจกรรมการพัฒนา

⁷⁵WHO and UNICEF, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁶เจมส์ดี ปันทอง, *เรื่องเดิม*.

เมื่อพิจารณาจากคำกล่าวของนักวิชาการแล้ว เห็นว่ากระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นเป็นการดำเนินกิจกรรม 4 ขั้นตอน คือ 1. การค้นหาสาเหตุของปัญหา 2. การวางแผนกำหนดทิศทางในการแก้ปัญหา 3. การร่วมตัดสินใจและปฏิบัติงาน และ 4. การติดตามและประเมินผล

2.2.2.2 หลักการการมอบอำนาจการตัดสินใจ

การมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในตอนต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 โดยเป็นที่รู้จักในฐานะที่เป็นผลมาจากการต่อรองกันในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ในประเด็นของ Maastricht Treaty⁷⁷ และเป็นแนวคิดที่นำมาใช้อย่างแพร่หลาย โดยมีเป้าหมายทางการเมืองที่จะต้องบรรลุตามกันมากับการดำรงอยู่อย่างยั่งยืน

หลักการการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุด อาจตีความได้ 2 ลักษณะ คือ การตีความเชิงสถาบัน กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจระดับล่างที่สุดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ไม่ว่าระดับนั้นจะเป็นรัฐบาล ภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานนอกภาครัฐ กับอีกลักษณะหนึ่ง คือ การตีความเชิงคุณภาพและการเมือง กล่าวคือ เป็นการมองว่าแรงขับเคลื่อนการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนเป็นกระบวนการที่จำเป็นและพึงปรารถนาที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเด็นของการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดนั้นประกอบด้วยแนวความคิด ที่เป็นเรื่องของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญ⁷⁸ คือ การกระจายการควบคุม การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้อำนาจประชาชน การร่วมดำเนินการ และการสร้างขีดความสามารถ

1) การกระจายการควบคุม

เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดในรูปแบบเชิงสถาบัน ณ ระดับท้องถิ่นโดยแสดงออกมาเป็นแรงผลักดันให้มีบริการท้องถิ่นให้มากขึ้น และอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งให้มีการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการมีความรับผิดชอบและผ่านการปรับโครงสร้างทางการบริหารและการให้บริการ และในบางกรณีก็ดำเนินการผ่านการปรับการจัดรูปแบบทางการเมือง การเริ่มให้มีการกระจายอำนาจควบคุมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยปกครองขนาดเล็กลงนั้น ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะ

⁷⁷ Enviroment Agency, *Environmental Issues Series No.5 Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources* (Copenhagen: Eropean Enviroment Agency, 1997), p. 38.

⁷⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 124-125.

พัฒนาการริเริ่มด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นที่เป็นการพัฒนาการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสม

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยหลักแล้วการมีส่วนร่วมทางเมืองเป็นเรื่องที่ต้องสนับสนุนเพราะการมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาสังคมที่มั่นคง ซึ่งเป็นสังคมที่ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนที่เป็นประโยชน์ได้เสียอยู่

3) การให้อำนาจประชาชน

เป็นแนวความคิดของส่วนกลางมักจะมองว่าเป็นวิธีที่จะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนพลเมืองมีความรับผิดชอบต่อชีวิตและท้องถิ่นของตนมากขึ้น แต่การจะบรรลุผลตามมาตรการการให้อำนาจชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้การลงทุนทางการเงินและโครงสร้างองค์กรใหม่ในระดับที่สูงมาก

2.2.2.3 หลักการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

การดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งสองคำนี้มีความหมายสองแนวทางที่ต่างกัน⁷⁹ คือ การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ได้หมายความว่าให้ความสำคัญแต่เพียงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่แนวความคิดการพัฒนานั้นรวมไปถึงตัวชีวิตอื่นๆ ของสวัสดิการมนุษย์ด้วย เช่น รายได้ การจ้างงาน สุขภาพ อนามัย ที่พักอาศัย และยังรวมไปถึงระดับอาชญากรรม การพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นเป้าหมายทางนโยบายที่รอบด้านมากกว่าการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันขณะเดียวกันความสนใจของการพัฒนาที่มีต่อสังคมและปัจจัยทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็หมายถึง การพัฒนาที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเป็นแกนหลักในทางกลับกัน การดำรงอยู่ที่ยั่งยืนนั้นมีความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าปัจจัยอื่นๆ ซึ่งก็หมายความว่าขีดความสามารถของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ระบบเศรษฐกิจพึ่งพาอยู่จะต้องได้รับการดำรงรักษาไว้ให้ยืนยาวต่อไปในอนาคต

แนวความคิดการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนานโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับนานาชาติ ตั้งแต่มีการตีพิมพ์ Brundtla Report โดย World Commission on Environment and Development ในปี ค.ศ.1987 โดยแนวคิดทั้งสองได้กลายมาเป็นหลักสำคัญของการจัดระบบการพัฒนา นโยบายและเป็นประเด็นเรียกร้องทางการเมืองของพวกที่มีความตระหนักในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.

2.2.3 การบริหารจัดการที่ดินของชุมชน

จากกรณีพิพาทและปัญหาความเดือดร้อนด้านที่ดินทำกิน ทำให้เกษตรกรรายย่อยจำนวน มากรวมตัวกันร้องเรียนปัญหาต่อหน่วยงานภาครัฐและปฏิรูปการจัดการที่ดินด้วยตนเอง โดยเรียกว่า “การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน” ตามหลักการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรซึ่งเป็นแนวนโยบายที่ หลายฝ่ายให้การสนับสนุน งานวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินระบุว่า ชุมชนควรมีสติและหน้าที่ในการ จัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการใน การใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี มูลนิธิฯเสนอให้สนับสนุนการจัดการที่ดินโดยท้องถิ่นด้วย การเพิ่มขีดความสามารถให้ชุมชนจัดการระบบข้อมูลและการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่ดินของ ตนเอง และสร้างกลไกจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินเป็นการเฉพาะ

นอกจากการปฏิรูปที่ดินโดยชุมชนแล้ว เครือข่ายประชาชนยังผลักดันให้รัฐมีการจัดตั้งและ ปฏิรูปกลไกและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน โดยมีข้อเสนอต่างๆ ดังนี้

2.2.3.1 โฉนดที่ดินชุมชน

เพื่อรับรองสิทธิของประชาชน ชุมชน ในการบริหารทรัพยากรที่ดินร่วมกัน โดยมี หลักการ สำคัญ ดังนี้

- 1 . การรับรองสิทธิในรูปแบบโฉนดชุมชนกำหนดให้โฉนดชุมชนเป็นสิทธิ ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันหรือมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชนในกรณีที่ดินของรัฐ ⁸⁰ โฉนดชุมชนเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินร่วมกันของ ชุมชน ทั้งนี้ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามกฎหมายเดิมและในกรณีของที่ดินเอกชน โฉนด ชุมชนนอกจากเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชน แล้ว ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ห้ามมิให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์จำนำย ถ้ายโอนโฉนดชุมชน เว้นแต่จะตกทอดแก่ ทายาทโดยธรรมหรือเป็นการโอนตามที่บัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดไว้
- 2 . ชุมชนที่มีสิทธิยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชนกำหนดให้ชุมชนที่มีสิทธิยื่นขอโฉนดชุมชน ประกอบด้วยชุมชน 3 ประเภท คือ ประการที่หนึ่ง ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐมาก่อนและ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ ประการที่สอง ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินประเภทอื่นๆ (เช่น ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นส. 3 หรือ นส. 3 ก หรือโฉนดซึ่งชุมชนร่วมกันจัดซื้อ)

⁸⁰ ศูนย์ข้อมูล & ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, เมื่อชุมชน...จัดการที่ดิน, ค้นวันที่ 19 มีนาคม 2559 จาก http://www.tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=1478&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

แต่มีความประสงค์ที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน และ ประการที่สาม เป็นชุมชนกรณีมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ทำกินของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน⁸¹

ที่ นี้ ชุมชนที่จะยื่นขอโฉนดชุมชนต้องมีการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการโฉนดกำหนด โดยชุมชนนั้นต้องมีการจัดองค์กรภายในชุมชนมีคณะกรรมการของชุมชนคณะหนึ่งเป็นผู้แทนของชุมชน มีข้อกำหนดหรือระเบียบในการบริหารจัดการที่ดินที่ชัดเจน

1. จัดทำหรือปรับปรุงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกในชุมชน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมของสมาชิกในชุมชนโดยให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของชุมชนแต่ละพื้นที่
2. จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัย อยู่เสมอโดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลางที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิให้เป็นผู้บริหารจัดการ
3. กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจสังคม และภูมิโนศของชุมชน
4. กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพ พื้นที่โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ
5. กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ยั่งยืนตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุก หรือการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง
6. ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อจัดการที่ดินและ ทรัพยากรธรรมชาติ
7. ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากรที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการโฉนดชุมชนกำหนด

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

กระบวนการในการพิจารณา ตรวจสอบและการอนุญาตโฉนดชุมชน กำหนดให้มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้⁸²

ขั้นตอนที่ 1 ชุมชนที่ต้องการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนด ให้คณะกรรมการ ชุมชนยื่นคำขอโฉนดชุมชนต่อสำนักงานโฉนดชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือ หลักฐานของชุมชนทั้งนี้ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันในการตรวจสอบ คณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจ มอบหมายคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการตรวจสอบรวมทั้งสอบถามความคิดเห็นของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน กรณีที่มีความจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

ขั้นตอนที่ 3 เสนอคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ คณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจกำหนดเงื่อนไขและมาตรการแนบท้ายด้วยก็ได้

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อคณะกรรมการโฉนดชุมชนให้ความเห็นชอบแล้วให้ถือว่าเป็นการ รับรองชุมชนให้ได้รับโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ข้อกำหนดหรือระเบียบในการจัดการโฉนดชุมชนที่ยื่นคำขอไว้สามารถใช้บังคับได้ ในกรณีที่ชุมชน จะขอแก้ไขกฎระเบียบชุมชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ขั้นตอนที่ 5 ให้สำนักงานโฉนดชุมชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นกันแนวเขตที่ดินร่วมกับชุมชนตามที่คณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติและออก หนังสือรับรองให้ชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการรับรอง ให้แก่ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นเพียงเครื่องมือ ทางการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐใช้ในการขับเคลื่อนกระบวนการเพื่อให้ชุมชนยื่นคำขอโฉนดชุมชน การตรวจสอบพื้นที่ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบเบื้องต้น ก่อนที่จะส่งเรื่องให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องพิจารณาต่อไป ดังนั้น ด้วยฐานะของกฎหมาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขาด ศักยภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงทำให้ชุมชนไม่สามารถ บริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁸² เรื่องเดียวกัน.

2.2.3.2 จัดตั้งธนาคารที่ดินของชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินเกิดขึ้นในสังคมเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่าสามสิบปี ดังมีหลักฐานว่า ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ อธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพัฒนาที่ดิน⁸³ ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาตั้งแต่ราวปี พ.ศ.2520 เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน เช่น การเก็บค่าเช่าที่ดินของรัฐจากเกษตรกร ซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำไปจัดสรรให้เกษตรกร และเพื่อให้เกษตรกรกู้เพื่อพัฒนาระบบการเกษตร เป็นต้น จากนั้นก็ได้มีความพยายามผลักดันแนวคิดนี้เรื่อยมาแต่กลับไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ในปัจจุบัน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) มีบทบาทหลักในการให้กู้เงินแก่เกษตรกร โดยสามารถใช้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหลักประกันค้ำประกัน แต่นั่นก็มีไข่แนวทางการพัฒนาธนาคารที่ดินตามความต้องการของภาคประชาชน เพราะการกู้เงินจาก ธกส. ก็ยังคงทำให้เกษตรกรมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินทำกินจากการกู้เงินอยู่ดี

ในปี พ.ศ.2551-2552 เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมีความคืบหน้าในการผลักดันให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม นำร่องใน 30 พื้นที่ทั่วประเทศ⁸⁴ โดยมีข้อเสนอว่า กองทุนธนาคารที่ดิน

เป็นกลไกในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน โดยจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ หรือแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานในลักษณะสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป โดยในเบื้องต้นงบประมาณกองทุนธนาคารที่ดินควรมาจากการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล รวบรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่หลายกองทุนเข้ามาเป็นหนึ่งเดียวกับกองทุนธนาคารที่ดิน และให้มีการกำหนดสัดส่วนรายรับภาษีจำนวนหนึ่งจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาสนับสนุนกองทุนธนาคารที่ดินด้วย

⁸³ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁴ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน, ค้นวันที่ 18 มกราคม 2559 จาก <http://www.landactionthai.org/land/images/phocadownload/landresearch.doc>

การจัดตั้งธนาคารที่ดินของชุมชน มีเป้าหมายเพื่อให้สมาชิกในชุมชนสามารถใช้สิทธิเหนือที่ดินเป็นหลักประกันในการเพิ่มทุนทำการผลิตได้ เพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินให้แก่นายทุนหรือผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจนอกชุมชนด้วยการจำนอง หรือการเก็งกำไรราคาที่ดินตามกลไกตลาด หากเกษตรกรไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ หรือต้องการขายที่ดินก็ให้ใช้เงินจากกองทุนที่ดินในการจัดการปัญหาดังกล่าว ด้วยระบบนี้จะทำให้สิทธิการควบคุมการใช้ที่ดินกลับคืนมาเป็นของส่วนร่วม เพื่อสมาชิกกลุ่มจะร่วมกันพิจารณาจัดสรรสิทธิการใช้ที่ดินแปลงนั้นให้สมาชิกรายอื่นต่อไป โดยวัตถุประสงค์ของกองทุนธนาคารตามข้อเสนอของ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มีดังนี้

1. เพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อย
2. เพื่อปรับเปลี่ยนสภาพที่ดินและรูปแบบการใช้ที่ดินให้เกิดความยั่งยืน เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค และระบบการเกษตร

3. รักษาที่ดินให้อยู่ในมือเกษตรกรเพื่อการทำการเกษตร
4. กระจายการถือครองที่ดินสู่คนไร้ที่ดิน หรือผู้ที่ดินทำกินไม่เพียงพอ

ชุมชนหลายแห่งที่พัฒนาระบบโฉนดชุมชนทดลองจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินระดับชุมชนขึ้นมา เช่น ชุมชนบ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่⁸⁵ โดยใช้ทุนเริ่มต้นจากการออมทรัพย์ร่วมกันในกลุ่ม การทอดผ้าป่า และเก็บค่าปรับและค่าธรรมเนียมในการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน กองทุนเป็นแหล่งเงินทุนให้สมาชิกกลุ่มฯ กู้ยืมเพื่อลงทุนทำการผลิตในแปลงที่ดิน และเป็นกองทุนสวัสดิการ โดยจะนำดอกผลที่ได้จากการบริหารจัดการของธนาคารที่ดินมาจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกและชุมชน เช่น การสมทบงานฌาปนกิจศพ งานกิจกรรมส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรมของชุมชนในเทศกาลต่างๆ เป็นกองทุนสำหรับการขับเคลื่อนกิจกรรมร่วมกับเครือข่ายผู้ประสบปัญหาที่ดินอื่นๆ นอกจากจะนำเงินจากกองทุนช่วยเหลือสมาชิกและกิจกรรมของกลุ่มแล้ว ยังมีเป้าหมายในอนาคตเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนตั้งต้นสำหรับซื้อที่ดินจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จากปัญหาของแนวคิดและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับท้องถิ่น ทำให้ชุมชนท้องถิ่นจำนวนมากเรียกร้องและผลักดันให้รัฐ มีนโยบายและมาตรการอย่างเป็นรูปธรรมในการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรที่ดินจากรัฐสู่ประชาชน เพื่อนำไปสู่การกระจายการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรม โดยพยายามผลักดันให้การจัดการที่ดินวางอยู่บนหลักการที่ว่า ที่ดินเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตของเกษตรกรรายย่อย มิใช่สินค้าที่จะมีการซื้อขายเก็งกำไรราคาหรือเก็งกำไรได้อย่างเสรี นอกจากนั้น ที่ดินยังควรถูกจัดการในฐานะที่เป็นทรัพยากรส่วนรวมที่ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการร่วมกัน

⁸⁵ เรืองเดียวกัน.

จากการศึกษาแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐนั้น จะต้องอาศัยองค์ประกอบหลักการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการที่ดินทั้งของภาครัฐและการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน เพื่อนำมาเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ รวมถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งประชาชนในพื้นที่ย่อมมีความห่วงใยทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดและร่วมกันอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ของตนไว้ใช้ในอนาคต หากประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินทุกกระบวนการ จะทำให้การบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการ เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การบริหารจัดการ ที่ดินในประเทศต่างๆ มีเหตุและวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันเพื่อพัฒนาประเทศ โดยให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีสภาพแวดล้อมที่ดี เอื้ออำนวยต่อการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจกรรม มีสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการที่ได้มาตรฐาน ในการบริหารจัดการที่ดินที่ดีมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน คงไว้ซึ่งทรัพยากรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ทั้งนี้รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินเป็นแนวทางที่สำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง

3.1 มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของต่างประเทศ

3.1.1 กฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การบริหารจัดการที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการ วางแผนพัฒนาพื้นที่ที่มีการใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุด และเก่าแก่ที่สุดในการปรับปรุงพื้นที่เมือง⁸⁶ ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้ให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจาย อำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะ

⁸⁶ กรมที่ดิน, การจัดรูปที่ดินในประเทศ, ค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2558 จาก http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/project%20city-judrup%20other%20country3.php

ปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิจึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน⁸⁷

3.1.1.1 กฎหมายอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 ของญี่ปุ่นซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 1947 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 8 ตามมาตราสำคัญดังต่อไปนี้⁸⁸

มาตรา 92 มาตรา 93 มาตรา 94 และมาตรา 95 มีใจความว่า ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การและการดำเนินการของหน่วยปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดเป็นกฎหมายโดยกฎหมาย ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของญี่ปุ่น นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีสภาพหน้าที่เป็นองค์กรให้ความคิดเห็นต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร ปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภา และพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดต้องได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชนภายในเขตชุมชนของตน ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สินดำเนินการและบริหารและออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายพิเศษใช้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งโดยเฉพาะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้ลงคะแนนเสียงในพื้นที่การปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ค.ศ.1947 ซึ่งระบุในมาตรา 1 ว่า

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ การแบ่งประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดกรอบองค์ การและดำเนินงานกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์พื้นฐานระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อประกันการบริหารงานอย่างเป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพรวมทั้งการพัฒนาที่เหมาะสม

⁸⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 188-189.

⁸⁸ Kayama Michihiro, **Local Government in Japan** (Japan: Council of Local Authorities for International Relations, 2008), pp. 1-2.

หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีความหมายสองนัย ดังนี้ นัยแรกความสัมพันธ์กับรัฐ องค์การปกครองท้องถิ่นย่อมมีอิสระและสามารถดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการกระจายอำนาจบริหารแก่ท้องถิ่น ส่วนกลางควบคุมให้น้อยที่สุดและมีฐานะการเงินเพียงพอที่สนองความสัมพันธ์กับประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่นย่อมดำเนินการให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้ องค์การท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ และประชาชนต้องสามารถควบคุมการดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างได้ผล กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นได้แก่⁸⁹

1. กฎหมายว่าด้วยการบริหารบุคคล (Local Public personnel Law)
2. กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ (Public Office Election Law)
3. กฎหมายว่าด้วยการคลังสาธารณะของท้องถิ่น (Local Public Finance Law)
4. กฎหมายว่าด้วยภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law)
5. กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรภาษีให้กับท้องถิ่น (Local Allocation Tax Law)
6. กฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจของท้องถิ่น (Local Public Enterprise Law)

โดยทั่วไปการปกครองของแต่ละประเทศอาจมีสี่ระดับ (ระบบสหพันธรัฐ) หรือสามระดับ (ระบบเอกรัฐ) ญี่ปุ่นเป็นระบบเอกรัฐ จึงมีการปกครองระดับชาติโดยรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมกับการปกครองท้องถิ่นที่ให้บริการพื้นฐาน หลักการของการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นในปัจจุบันอยู่ที่การเป็นหน่วยการปกครองของรัฐบาลซึ่งเน้นชุมชนท้องถิ่นมิใช่เป็นหน่วยปกครองซึ่งทำหน้าที่เฉพาะด้าน ดังนั้นท้องถิ่นจึงอยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากชุมชนที่ตนให้บริการ จังหวัดและเทศบาลจึงมีอำนาจครอบคลุมในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบถึงแม้ราชการส่วนกลางจะมีสำนักงานในพื้นที่ แต่ก็ทำงานอย่างเอกเทศ โดยไม่มีการประสานกับส่วนราชการอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นตัวแทนของทั้งรัฐบาลกลางในพื้นที่ใด (ญี่ปุ่นไม่มีราชการภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเช่นประเทศไทย)

กฎหมายการปกครองของตนเองของท้องถิ่นระบุให้มีจังหวัดและเทศบาลดังที่เคยเป็นมาก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะออกมาบังคับใช้ในปี ค.ศ.1947 กฎหมายกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลง

⁸⁹ *ibid.*, p. 2.

เขตภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นได้ แต่ไม่ยอมให้มีการตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ รวมทั้งไม่ยอมให้มีการยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมจนเป็นผลให้หน่วยย่อยไม่ต้องขึ้นกับใคร⁹⁰

โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น นับว่าเป็นประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (United State) โต ยอมรับว่าระบบของเขาจะประกอบด้วยส่วนหนึ่งคือ รัฐบาลกลาง (Central Government) และอีกส่วนหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government) สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นแยกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ “รูปแบบทั่วไป” (Ordinary) และ “รูปแบบพิเศษ” (Special) ดังนี้

1) จังหวัด (Prefecture)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดมีด้วยกัน 47 แห่ง เรียกชื่อต่างกัน เป็นโต (To) โต (Do) ฟุ (Fu) และ เคน (Ken)⁷⁴ กรุงโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ ถือเป็นจังหวัดหนึ่ง เนื่องจากกรุงโตเกียวเป็นมหานคร (โต) จึงเรียกกันว่า โตเกียวโต (Tokyo-to) หรือมหานครโตเกียว โตเกียวแตกต่างจากจังหวัดอื่น และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นตรงที่มีการปกครองรูปแบบ Special Wards ภายในเขตพื้นที่หน่วยการปกครองจังหวัดที่เรียกว่า โต หรือ ภาค (Region) มีฮอกไกโดเพียงแห่งเดียว ฟุมี 2 หน่วย คือ เกียวโต และโอซาก้า

นอกนั้นเป็นเคนการเรียกชื่อต่างกันนี้ สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์เท่านั้น ไม่ใช่เพราะมีความแตกต่างกันทางด้านต่างๆ ทั้งนี้ ยกเว้นการเรียกชื่อกรุงโตเกียว เป็นโต เพราะกรุงโตเกียวแตกต่างกับจังหวัดอื่นๆ อย่างเด่นชัดความรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมภารกิจดังต่อไปนี้

(1) งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น การวางแผนแม่บทเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (Comprehensive Local Development Plan) การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปรับปรุงแม่น้ำ

(2) งานที่จำเป็นต้องดำเนินการรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งจังหวัด หรือทั่วพื้นที่ประเทศ เช่น การรักษามาตรฐานการศึกษาภาคบังคับ และการบริหารงานกิจการตำรวจ

(3) งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล หรือการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาล เช่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานและการจัดองค์การ

(4) งานที่ขอบเขตดำเนินการซึ่งไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เช่น การจัดตั้งและการบริหารงานโรงพยาบาลและโรงเรียนมัธยมปลาย

⁹⁰ สุมาลย์ ขาวนา, “การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น,” วารสารจดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, 12 6 (มิถุนายน 2554): 7.

2) เทศบาล (Municipality)

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชนในปัจจุบันที่เทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Town / Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Sonor Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลก็ยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป ตามมติของรัฐมนตรี ซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วยกัน 12 แห่ง ได้แก่ Osaka Kyoto Nagoya Yokohama Kobe Kitakyusyu Sapporo Kawasaki Fukuoka Hiroshima Sendai และ Chiba โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไป คือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัด

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจสั่งในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งเทศบาลและจังหวัดจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการบริการแก่ประชาชน

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Authorities) หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและลักษณะพิเศษดังนี้⁹¹

(1) Special Wards หรือเรียกว่า คุ (Ku) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีในเขตนครกรุงโตเกียว (City of Tokyo) เท่านั้น ประกอบด้วย 23 เทศบาลนครด้วยกัน หน้าที่ของ Special Wards คล้ายกับหน้าที่ของเทศบาล โดยมีข้อยกเว้นบางอย่างเช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิงเหมือนอย่างเช่นเทศบาล การดับเพลิงในเขตโตเกียวเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมหานครโตเกียว การจัดรูปแบบการปกครองของ Special Wards ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (Mayor) ซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภา (Councilors) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน

(2) Municipal Cooperatives หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อร่วมกันดำเนินการกิจบางประการ ซึ่งถ้าปล่อยให้เทศบาลแต่ละแห่งดำเนินงานโดยลำพังจะไม่มีประสิทธิภาพ และได้รับผลสำเร็จต่ำกว่าการ

⁹¹ รายงานสรุปผลการสัมมนา แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด” (กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, 2554), หน้า 32-36.

รวมตัวกันดำเนินงานปัจจุบันมีการรวมตัวกันเพื่อให้บริการด้านต่างๆ เป็นการเฉพาะด้าน (Partial Cooperative) เช่น เพื่อจัดตั้งและบริหารงานโรงเรียนและโรงพยาบาลร่วมกัน

(3) Property Wards เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเขตหรือพื้นที่ ซึ่งมีทรัพย์สินบางประเภทภายในอาณาเขตของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อบริหารงานทรัพย์สินเหล่านั้น ทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้แก่ คลองชลประทาน หนองหรือบึง สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตร และ สถานที่ที่มีบ่อน้ำแร่ เป็นต้น ส่วนใหญ่การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลพื้นที่ ป่าและเขามักจัดตั้งตามหมู่บ้านในพื้นที่เกษตรหรือภูเขา

(4) Local Development Corporations หน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบนี้จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชากรตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแม่บท

3.1.1.2 กฎหมายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการใช้จ่ายภาษีที่ตนเองได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกลางกำหนด ทั้งนี้ แนวทางในการกระจายอำนาจต่อไป คือ เพิ่มภาษีที่ท้องถิ่นจะจัดเก็บได้เอง และลดการขึ้นนำในส่วนของการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น⁹² และมีคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 1995 โดยมีภารกิจสำคัญ ในการเสนอแนะต่อรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และผลักดันข้อเสนอแนะต่างๆ ให้บังเกิดผลสำเร็จ จุดมุ่งหมายสำคัญ คือ เสนอแนะแนวทางในการโยกย้ายอำนาจและเงินงบประมาณออกจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น โดยมีหลักการว่า ท้องถิ่นคือตัวแทนของประชาชน และเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางด้วย

แหล่งรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นหรือจังหวัด (Prefectures) ของญี่ปุ่นประกอบด้วย⁹³

1. รายได้จากภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) ประกอบด้วย ภาษีของจังหวัด ได้แก่ ภาษีบุหรี่ยของจังหวัด ภาษียานยนต์ ภาษีที่ดิน ภาษีนิติบุคคล และภาษีเทศบาลซึ่งประกอบด้วยภาษีบุหรี่ยของเทศบาล ภาษีผังเมือง (City Planning Tax) ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีนิติบุคคล ภาษีผู้อยู่อาศัยในเทศบาล

⁹² ชำนาญ จันทรเรือง, การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ, ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2559 จาก http://www.lrc.go.th/th/?wpfb_dl=349

⁹³ การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น, ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>

2. การกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Borrowing) ทั้งการกู้โดยตรงจากทั้งสถาบันการเงินของรัฐเช่น Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises และสถาบันการเงินเอกชน รวมทั้งการออกธนบัตรท้องถิ่น

3. รายได้รัฐบาลกลางจัดสรรให้ จากรายได้การเก็บภาษีที่ส่วนกลางเก็บ (Local Allocation Tax) ซึ่ง ประกอบด้วย ภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีนิติบุคคล ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการจัดสรรดังกล่าวจะเป็นสัดส่วนที่แน่นอนของรายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บได้

4. เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง (National Subsidy) จัดสรรเพื่ออุดหนุนสำหรับโครงการเฉพาะตามนโยบายของกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาลกลาง เช่นการสร้างโรงไฟฟ้าปรมาณูในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง กระทรวง METI ซึ่งรับผิดชอบด้านการพลังงานของประเทศจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณชดเชยให้แก่จังหวัดนั้น

5. ส่วนกลางเก็บภาษีบางชนิดแล้วโอนให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax)

6. การชดเชยรายได้ของรัฐบาลกลางแก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเริ่มจากปี 2542 จากการปรับปรุงภาษีทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ลดลง (Special Transfer Tax)

ค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นนับว่าสูง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายรวมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกือบเท่ารัฐบาลกลาง ถึงแม้สัดส่วนรายได้จากภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลางและท้องถิ่นจะอยู่ที่ 2 ต่อ 1 แต่รัฐบาลกลางก็ได้โอนเงินให้ท้องถิ่นในรูปแบบการจัดสรรภาษี การโอนภาษี และการให้ความสนับสนุนช่วยเหลือตามโครงการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จึงทำให้สัดส่วนรายได้กลายเป็น 1 ต่อ 2

3.1. 1.3 กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายการปกครองตนเองได้บัญญัติไว้ว่า ให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายช่องทาง ได้แก่ การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร้องขอให้มีการตรวจสอบ การร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงยุบสภาท้องถิ่น การถอดถอน และการลงประชามติ⁹⁴ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การตรวจสอบการทำงานขององค์กรท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดสิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการทำงานขององค์กรท้องถิ่นไว้ในกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) โดยการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นนั้น ประชาชนอาจจะร้องขอตรวจสอบจำนวนรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น หรือตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นทั่วไป การตรวจสอบลักษณะดังกล่าวมิใช่ว่าคณะกรรมการตรวจสอบจะมีอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะกิจการที่อยู่

⁹⁴ สุมาลย์ ขาวนา, *เรื่องเดิม*.

ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่มีอำนาจตรวจสอบครอบคลุมไปถึงกิจการต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารฝ่ายต่างๆ ด้วย การร้องขอให้มีการตรวจสอบ จะทำได้ต่อเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 50 ลงชื่อให้ปรากฏไว้ในสมุดลงชื่อของทางราชการผลของการตรวจสอบจะมีการรายงานให้สภาท้องถิ่น และรายงานให้ตัวแทนของผู้ร้องขอให้ตรวจสอบทราบด้วย

2) การเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ในกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ได้กำหนดไว้ว่าประชาชนในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จำนวนร้อยละ 2 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดสามารถที่จะเข้าร่วมกันเข้าชื่อเพื่อที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยที่ข้อบัญญัติเหล่านั้น จะต้องมิใช่ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอัตราและการจัดเก็บภาษีตลอดจนค่าบริการและค่าธรรมเนียมต่างๆ⁹⁵ สำหรับกระบวนการและขั้นตอนนั้น ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้บัญญัติให้ประชาชนตามจำนวนดังกล่าวข้างต้น ร่วมกันลงชื่อในบันทึกของทางราชการซึ่งหลังจากนั้นจะต้องยื่นบัญชีรายชื่อขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งของท้องถิ่นตรวจสอบว่าบรรดารายชื่อของประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งได้จัดทำไว้หรือไม่ภายใน 20 วัน โดยคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะต้องประกาศผลการตรวจสอบรายชื่อเพื่อให้ประชาชนที่สนใจได้ตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อเป็นระยะเวลา 7 วัน

3) การลงประชามติ

การลงประชามติจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อสภาท้องถิ่นได้มีการประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ฝ่ายบริหารมีความไม่แน่ใจว่าในมตินั้นว่าประชาชนจะมีความเห็นชอบด้วยหรือไม่ สภาฝ่ายบริหารก็อาจจะมีการนำเอาร่างข้อบัญญัติที่ผ่านสภาท้องถิ่นแล้วให้ประชาชนลงประชามติ

4) การร้องขอให้ยุบสภาท้องถิ่น

การร้องขอให้มีการยุบสภาท้องถิ่นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 1 ใน 3 ลงชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งจะเสนอเรื่องไปให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงอีกต่อหนึ่ง ถ้าผลของการออกเสียงปรากฏว่าเสียงข้างมากเห็นด้วยกับการยุบสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นก็เป็นอันยุบจากการออกเสียงนั้น แต่อย่างไรก็ตามการออกเสียงให้มีการยุบสภาท้องถิ่นจะต้องปรากฏว่าสภาท้องถิ่นดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

⁹⁵Article 74, The Local Autonomy Law of 1947

5) การถอดถอน

การถอดถอนนั้นแบ่งออกเป็นการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น การถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหาร การถอดถอนเจ้าหน้าที่บางคน การถอดถอนทั้ง 3 กรณีนั้นต้องมีเสียง 1 ใน 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง แต่ความแตกต่างของการถอดถอน คือ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และการถอดถอน

3.1. 1.4 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

หลักการจัดรูปที่ดิน ของประเทศญี่ปุ่น มาจากพระราชบัญญัติของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยในประเทศญี่ปุ่นเรียก การจัดรูปที่ดินในเมืองว่า “Kukaku-Seiri” ซึ่งในกฎหมายระบุให้เจ้าของที่ดินยกพื้นที่บางส่วนประมาณร้อยละ 20-30 ของที่ดินของตนให้รับหรือผู้ดำเนินการ โดยไม่คิดมูลค่าเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นที่ดินสงวนไว้เพื่อจัดหาประโยชน์ หลักการนี้เป็นการพัฒนาการใช้ที่ดินที่ประสบความสำเร็จและมีประโยชน์มากในประเทศญี่ปุ่นจนเป็นที่กล่าวว่า “การจัดรูปที่ดินในเมืองเป็นแม่บทของการวางผังเมือง” การจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่น⁹⁶ มีองค์กรรับผิดชอบหลายองค์กร ได้แก่ กลุ่มเอกชนเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการสมาคมจัดรูปที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาล รวมทั้งหน่วยงานของรัฐในระดับประเทศ เช่น องค์กรพัฒนาเมืองและที่อยู่ (Housing and Urban Development Corporation: HUDC) หรือคณะกรรมการพัฒนาวางแผนระดับภาค (Regional Planning Committee) โครงการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ส่วนมากจะเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่โดยมีรัฐบาลกลางและท้องถิ่นให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ ดังนั้นโครงการส่วนใหญ่จึงจะประสบความสำเร็จสามารถพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ของเมืองใหญ่ๆ ให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด แต่ก็มีในบางโครงการที่ต้องใช้เวลาในการชี้แจง และเจรจากับเจ้าของที่ดินมากกว่าโครงการอื่นๆ นอกจากนี้การจัดรูปที่ดินในญี่ปุ่นยังมีองค์กรดำเนินในหลายรูปแบบ และมีการสนับสนุนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถทำการจัดรูปที่ดินได้ด้วยตนเอง

การปฏิรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระจายการถือครองที่ดิน สามารถแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรและทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานที่นำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายการถือครองที่ดิน

⁹⁶สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา, การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศญี่ปุ่น, ค้นวันที่ 18 เมษายน 2559 จาก http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/project%20city-judrup%20japan4.php

ดังนี้⁹⁷ ญี่ปุ่นเริ่มต้นด้วยการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร กำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนในกฎหมาย เช่น เกณฑ์การเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน โครงสร้างคณะกรรมการ และระยะเวลาของการปฏิรูปที่ดิน

การดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ได้กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อยู่ออาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่อยู่ออาศัย และเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนไม่ใช่ต่อคน ประกอบกับการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการในการวางแผนการเวนคืนที่ดินในรูปของคณะกรรมการที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วยผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้มีผลต่อการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน

ก่อนที่โครงการปฏิรูปที่ดินจะสิ้นสุดลง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร่างกฎหมายที่ดินเพื่อเกษตรกร (Agricultural Land Law) ขึ้นใหม่เพื่อรองรับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในอนาคต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายสิทธิครอบครองที่ดินไปสู่การเกษตรให้ได้ตามเป้าหมายและมีความเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการไปแล้วสามารถดำรงอยู่ในสังคมชนบทตลอดไป และเพื่อป้องกันการหวนกลับมาของระบบการเช่าที่ดินในข้อที่สะท้อนถึงความรอบคอบและความต่อเนื่องในการดำเนินการปฏิรูป

ทั้งนี้พบว่าญี่ปุ่นมีผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมากมายทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างในชุมชน ความสัมพันธ์ของผู้เช่าที่ดินกับวิถีทางการเกษตร และปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกรเป็นอย่างดี นอกจากนี้รัฐมีข้อมูลที่ดินและเจ้าของที่ดินถูกต้องจากระบบภาษีที่ดินซึ่งเป็นผลทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁹⁸

การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ที่มีการใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุด และเก่าแก่ที่สุดในการปรับปรุงพื้นที่พื้นที่เมือง เพราะประเทศญี่ปุ่นมีความจำเป็นต้องฟื้นฟูประเทศจากผลของสงคราม ครั้งที่ 2 และภัยพิบัติต่างๆ การจัดการทรัพยากรที่ดินตามกฎหมายการปรับปรุงที่ดินการจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศญี่ปุ่นดำเนินการตาม

⁹⁷ปิยาพร อรุณพงษ์, โครงการพัฒนาองค์ความรู้และแผนการปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม คู่มือการปฏิรูปที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555), หน้า 23-25.

⁹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

หลักการของกฎหมายการปรับปรุงที่ดิน (Land improvement District Law)⁹⁹ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีผลต่อการปรับปรุง การพัฒนา การจัดรูปที่ดินของพื้นที่ดินด้านเกษตรกรรม เพื่อที่จะทำให้การจัดการระดับไร่นาดำเนินไปได้ และพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรและเพื่อให้การบำรุงรักษา และการส่งเสริมการผลิตอาหารและผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรอื่นๆ

โครงการปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Project) เป็นโครงการที่ดำเนินการจัดตั้ง การบำรุงรักษา การเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลง ระบบชลประทานและระบายน้ำ ถนนเพื่อการเกษตร ตลอดจนสิ่งแวดลอมอื่นๆ ที่จำเป็นในการอนุรักษ์หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตรกรรม ในที่นี้จะกล่าวเกี่ยวกับโครงร่างเขตปรับปรุงที่ดินซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายการปรับปรุงที่ดิน ดังนี้

1) เขตปรับปรุงที่ดิน (Land improvement District)

เขตปรับปรุงที่ดิน คือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานปรับปรุงที่ดินในด้านต่างๆ ซึ่งได้แก่การปรับปรุง ดูแลโครงการชลประทานและระบายน้ำ รวมทั้งทรัพยากรที่ดินในการจัดแบ่งพื้นที่ทำการเกษตรภายในเขตที่กำหนด

2) การจัดตั้งเขตปรับปรุงที่ดิน

เขตปรับปรุงที่ดินจัดขึ้นโดยเกษตรกรจำนวน 15 คน ขึ้นไป กำหนดเขตที่จะได้รับผลประโยชน์จากการปรับปรุงที่ดิน งานการก่อสร้างและควบคุมดูแลและประกาศโครงร่างงานปรับปรุงที่ดินต่อสาธารณชน ขอความเห็นของเกษตรกรที่มีอยู่ในเขตที่จะได้รับผลประโยชน์จากงานให้ได้ 2 ใน 3 จัดทำแผนงานการปรับปรุงที่ดินและกฎระเบียบของเขตปรับปรุงที่ดิน

โครงสร้างหน่วยงานของเขตปรับปรุงที่ดิน

1. สมัชชาใหญ่เป็นหน่วยงานที่ธำรงความเป็นประชาธิปไตยภายในเขตปรับปรุงที่ดิน ต้องจัดการประชุมใหญ่อย่างน้อยปีละครั้งสมัชชาใหญ่เปิดประชุมได้เมื่อมีสมาชิกเข้าร่วมเกินครึ่งของจำนวนสมาชิกสหกรณ์ทั้งหมด และในการผ่านมติใดๆ นั้น จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินครึ่งของจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม

2. หน่วยปฏิบัติงานเพื่อให้กิจการของเขตการปฏิรูปที่ดินดำเนินไปอย่างราบรื่น จึงให้มีการเลือกบุคคลากรขึ้นมาเป็นผู้จัดการฝ่ายบริหารจำนวนอย่างน้อย 5 คน และผู้จัดการฝ่ายธุรการอย่างน้อย 2 คน โดยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนผู้จัดการฝ่ายธุรการทั้งหมดต้องเป็นสมาชิกสหกรณ์ ส่วนวิธีการเลือกบุคคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งนั้นมีกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับขององค์กร ซึ่งโดยหลักผู้จัดการจะอยู่ในตำแหน่งคนละ 4 ปี

⁹⁹ Land Improvement District Law, Retrieved May 18, 2016 from http://publications.iwmi.org/pdf/H_14764.pdf

3. การล้มนเล็กกิจการและการรวมกิจการของเขตปรับปรุงที่ดิน

เขตปรับปรุงที่ดินอาจล้มนเล็กกิจการหลังจากที่งานการปรับปรุงที่ดินเสร็จเสร็จสมบูรณ์ตามเป้าหมายได้ โดยให้สมาชิกใหญ่ลงมติเห็นชอบ แล้วยื่นขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากนั้นกรณีที่เขตปรับปรุงที่ดินรายได้บริหารจัดการไปในทางที่ผิดกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกคำสั่งให้ล้มนเล็กกิจการได้¹⁰⁰

กรณีที่เขตปรับปรุงที่ดินรายหนึ่งกับเขตปรับปรุงที่ดินอีกรายหนึ่งที่อยู่ติดกันอีกรายหนึ่งที่อยู่ติดกัน เชนิณสถานการณ์ที่จำเป็นต้องประสานงานซึ่งกันและกัน อย่างเช่นกรณีที่เขตก่อสร้างของงานการปรับปรุงที่ดินเกิดซับซ้อน เขตปรับปรุงที่ดินแต่ละแห่งสามารถขอให้องค์กรประชุมผ่านมติรวมกิจการกับอีกแห่ง แล้วยื่นขออนุมัติการรวมกิจการจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้หน้าที่หลักของเขตปรับปรุงที่ดิน

การดำเนินงานของเขตปรับปรุงที่ดิน

1. ดำเนินการปรับปรุงที่ดิน เขตปรับปรุงที่ดินที่สามารถดำเนินการด้านโยธาซึ่ง ได้แก่ ปรับปรุงและจัดสร้างงานชลประทานและระบายน้ำ รวมทั้งแบ่งเขตที่ดินให้เป็นระเบียบ และทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถานปฏิบัติงานชลประทานและระบายน้ำของรัฐบาลกลางหรือทางจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย¹⁰¹ รวมทั้งการควบคุมดูแลสถานปฏิบัติงานดังกล่าวที่ได้รับโอนจากรัฐบาลกลางหรือทางการจังหวัด

2. ดำเนินงานที่ผนวกมากับการปรับปรุงที่ดิน เขตปรับปรุงที่ดินสามารถดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงที่ดินได้ด้วย

3. การยื่นคำร้องให้รัฐบาลกลางทางการจังหวัดดำเนินการ

การที่รัฐบาลกลางทางการจังหวัดจะตกลงดำเนินการโครงการปรับปรุงที่ดินนั้น จะต้องได้รับคำร้องจากเกษตรกรในเขตนั้น จำนวน 15 คนขึ้นไป แต่ในกรณีของงานการปรับปรุงที่ดินเกี่ยวกับการชลประทานอาจดำเนินการโดยสมาชิกใหญ่ผ่านมติออกมา แล้วยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการได้

4. การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายต่างๆ

การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการปรับปรุงที่ดินที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานปรับปรุงที่ดินเพื่อดำเนินการตามโครงการ รัฐบาลกลาง ทางจังหวัด เมือง ตำบล

¹⁰⁰ ธรรมรังสี วรรณโก, ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 40.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

หมู่บ้าน และเกษตรกรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกษตรกรต้องจ่ายร่วมกันกับเขตปรับปรุงที่ดิน เพราะงานปรับปรุงที่ดินจะต้องใช้เงินจำนวนมาก

การดำเนินงานปรับปรุงที่ดินของประเทศญี่ปุ่น ทั้งรัฐบาลกลางและทางการจังหวัด เมือง ตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งเกษตรกรต้องรับผิดชอบดำเนินโครงการร่วมกัน ในอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมายการปรับปรุงที่ดิน ระเบียบข้อบังคับในการปกครองส่วนจังหวัด และเทศบัญญัติในเขตเทศบาลเมือง ตำบล หมู่บ้าน ถึงแม้ว่าเขตปรับปรุงที่ดินมีหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรที่ดินและโครงการของรัฐทั้งหมด แต่ก็จะควบคุมเฉพาะเรื่องที่สำคัญเท่านั้น สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินทั่วไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการและทำนุบำรุงรักษาของชุมชนท้องถิ่นที่เรียกว่า มูรา (Mura) ซึ่งเป็นหน่วยย่อยของหน่วยงานปกครองระดับหมู่บ้านและให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการอ่างเก็บน้ำอเนกประสงค์ที่มีขนาดใหญ่ในโครงการขนาดใหญ่เท่านั้นที่อยู่ในอำนาจบริหารจัดการของรัฐหรือเทศบาล ส่วนใหญ่มีการบริหารจัดการโดยเกษตรกรหรือสมาคมชลประทาน เขตปรับปรุงที่ดินซึ่งเป็นสมาคมอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการอาคารที่สร้างขึ้นในโครงการรัฐ จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงที่ดินแห่งญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปรับปรุงที่ดิน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปรับปรุงที่ดิน รวมทั้งการบริหารจัดการที่ดินดำเนินไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และกฎหมายยังกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับผิดชอบในโครงการที่รัฐจัดทำขึ้นตั้งแต่ริเริ่มโครงการ การดำเนินการ และการยื่นคำร้องต่อรัฐบาล

3.1.2 กฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐ ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจการ จัดระเบียบบริหารของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถื่นดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยเฉพาะในเรื่องของ การกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการ พัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการ ปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งจัดความแตกต่างในหน่วย งานหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบ ต่างๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอัน เดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆ ที่เคยมีจะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยหรือองค์กร ทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบ เดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ “คอมมูน” หรือเทศบาล (“Commune”) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะ

เด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค (Standardization and Equalization)

3.1.2.1 กฎหมาย อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
ในมาตรา 72 ไว้ว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่
เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบอื่นให้จัดตั้งได้โดยกฎหมาย
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสิทธิปกครองตนเองโดย
อิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย
ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจ
หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมดูแลทางปกครอง
และการบังคับให้มีการเคารพกฎหมาย

โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสการปกครองส่วนท้องถิ่นของ
สาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันมี 3 ระดับ ดังต่อไปนี้

1) เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับ
รากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง
36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึง
ประมาณ 550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและ
อยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน

2) จังหวัด (Département)¹⁰²

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงกว่าเทศบาลและเป็นหน่วยงาน
ของส่วนภูมิภาคด้วยในขณะเดียวกันและมีพื้นที่เดียวกันกับการบริหารงานของจังหวัดในฐานะองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วยสภาจังหวัด และประธานสภาจังหวัด เป็นผู้บริหารของจังหวัด
สมาชิกสภาจังหวัด จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

¹⁰² สมาน รังสิโยภุชญ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ (กรุงเทพมหานคร: บรรณ
กิจ (1991), 2543), หน้า 28.

และสมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาจังหวัด อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบหรือบริการของจังหวัด ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

- (1) ถนน ซึ่งได้แก่ ถนนที่เรียกว่า “Main Roads”
- (2) การศึกษา ซึ่งได้แก่ Junior Hight School
- (3) การนันทนาการและวัฒนธรรม
- 3) ภาคหรือมณฑล (Région)¹⁰³

ในการบริหารของภาคหรือมณฑล จะประกอบไปด้วย สภาเขตหรือมณฑล และประธานสภาภาคหรือมณฑลซึ่งเป็นผู้บริหารภาคสมาชิกภาคหรือมณฑล จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสมาชิกสภาภาคและมณฑลจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาภาคหรือมณฑลในแต่ละภาคหรือมณฑล จะมีผู้ว่าราชการภาคหรือมณฑล ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีทำหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาภาคหรือมณฑลและประธานสภาภาคหรือมณฑล ปฏิบัติตามนโยบาย กฎและระเบียบของรัฐบาลกลางอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคและมณฑล ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องในด้านการพัฒนา ได้แก่

- (1) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ
- (2) การพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยและบริการทางสังคม
- (3) การพัฒนาด้านวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์
- (4) การบริหารจัดการพื้นที่¹⁰⁴

3.1.2.2 กฎหมาย งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) กรอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธาร ฝรั่งเศส แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) งบประมาณเพื่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก คือ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน (Operating Expenditure) ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างของบุคลากร ค่าครุภัณฑ์ ค่าประกันสังคม รายจ่ายเพื่อการศึกษา หรือเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่น จ่าย เพื่อที่จะสามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการดำเนินงานได้

¹⁰³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: อักษร, 2543), หน้า 10-13.

¹⁰⁴ สมาน รังสิโยภักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 29.

ส่วนที่สอง คือ งบประมาณรายรับเพื่อการดำเนินงาน (Operating Revenue) ได้แก่ ภาษีท้องถิ่น เงินช่วยเหลือของรัฐ รายรับที่มาจากการบริหารจัดการการจัดบริการสาธารณะของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ใบแจ้งหนี้ค่าน้ำ ค่าธรรมเนียมการใช้ส้วม น้ำ ค่าธรรมเนียมในการเข้าเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ต่างๆ หรือคูปองค่าอาหาร โรงเรียน

(2) งบประมาณเพื่อการลงทุน มีลักษณะเดียวกับงบเพื่อการดำเนินงานคือ แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนแรก คือ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน (Capital Expenditure) ได้แก่ เงินที่เป็นรายจ่ายจริงจากการลงทุน ทั้งการซื้อสิ่งปลูกสร้าง ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ ก่อสร้าง เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ เพื่อการลงทุนที่จ่ายให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่สอง คือ งบประมาณรายรับเพื่อการลงทุน (Capital Revenue) ได้แก่ เงินกู้ เงินช่วยเหลือด้านการลงทุนที่รัฐให้ หรือเงินช่วยเหลือที่ได้จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2) หลักการงบประมาณที่สำคัญ¹⁰⁵ ได้แก่

(1) หลักความสมดุลระหว่างรายรับ-รายจ่าย (Equilibrium Rule) ใช้ได้กับระดับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่สามารถใช้ได้กับระดับรัฐบาลกลางหรือ การประกันสังคม เนื่องจากในระดับรัฐบาลกลางหรือการประกันสังคม เป็นลักษณะของงบเกินดุลหรือขาดดุลหรือเท่าดุล ผลของหลักความสมดุล คือ ห้ามจัดทำหรืออนุมัติ งบประมาณที่มีลักษณะเกินดุลรวมทั้ง แต่ละส่วนของงบประมาณจะต้องมีลักษณะเฉพาะหรือมีอิสระต่อกัน เช่น กรณีการห้ามกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการให้เงินช่วยเหลือในส่วนของการลงทุนอื่นๆ ในลักษณะที่เป็น เงินค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนของบุคลากรช้อยกเว้น คือ สามารถอนุมัติงบประมาณเพื่อการดำเนินงานในลักษณะเกินดุล เพื่อนำไปใช้เป็น งบประมาณเพื่อการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภค หลักการเฉพาะ คือ หลักการจัดการด้านการเงินด้วยตนเอง เป็นลักษณะการให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นำเงินภาษีไปลงทุนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทอื่นๆ ได้ กล่าวได้ว่า หลักความสมดุลระหว่างรายรับ-รายจ่าย ถือเป็นหลักการสำคัญของหลักการจัดทำงบประมาณ

(2) หลักการทองคำ (The Golden Rule) คือ ห้ามกู้เงินใหม่มาใช้คืนเงินเก่าเป็นหลักการที่นำไปใช้ค่อนข้างเคร่งครัด ไม่อนุญาตให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นำเงินที่กู้ยืมมาไปลงทุนในระบบสาธารณูปโภค ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคืนเงินที่กู้มาโดย

¹⁰⁵ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ระบบงบประมาณและการจัดเก็บภาษีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณฝรั่งเศส, ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2015/04>

จะต้องมีรายรับเฉพาะที่ถูกกำหนดไว้ แล้วนำเงินนี้ไปใช้คืน ไม่ใช่ไปกู้เงินใหม่ ซึ่งถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ทั้งสองหลักการยังเป็นหลักการพื้นฐานของการทำงานงบประมาณแผ่นดิน เช่น การจัดแบ่งหรือการจัดสรรประเภทของรายจ่ายการดำเนินงานของเทศบาลด้วย

3) กระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Procedure)

กระบวนการจัดทำงบประมาณ มีหลักสำคัญ คือ หลักระยะเวลา 1
ปีงบประมาณ หลักนี้ มีข้อพิจารณา คือ แต่ละปีงบประมาณจะต้องถูกจัดเตรียมและถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร เช่น นายกเทศมนตรี หรือ ประธาน องค์การบริหารส่วนจังหวัด งบประมาณจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากสภาของท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษี ก่อนวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี เช่น ในปีงบประมาณ 2011 ก็จะต้องได้รับการอนุมัติก่อนวันที่ 31 มีนาคม 2011

การกำหนดว่าปฏิทินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นก่อนวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี เนื่องจากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ เพื่อจะได้เตรียมการจัดทำงบประมาณ จึงไม่สามารถ กำหนดให้เป็นช่วงต้นปีหรือปลายปีได้ เช่น ในกรณีของงบประมาณปี ค.ศ.2011 ของรัฐบาลกลางจะได้รับการอนุมัติ จากรัฐสภา ในวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ.2010 เพื่อเป็นการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะนำไปใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีการอนุมัติก่อนวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ.2011 เป็นต้น งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ได้รับอนุมัติจากสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดในครั้งเดียวแต่จะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การอนุมัติในรายละเอียด คือ อนุมัติแต่ละประเภทของงบประมาณรายจ่าย

ขั้นตอนที่ 2 การอนุมัติในหมวดรายจ่าย ซึ่งเป็นงบประมาณที่มีขนาดใหญ่กว่าโดยอนุมัติเป็นหมวดๆ ไป เช่น งบประมาณรายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน เช่น จะมีหมวด 011 ที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ ค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากร เป็นต้น

4) การบริหารงบประมาณ¹⁰⁶

การบริหารงบประมาณถือเป็นความเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสในการจัดการกับงบประมาณ ที่ได้รับ การบริหารงบประมาณ ในนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของมหาชน จำเป็นต้องดำเนินการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน และสมุห์บัญชี ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ไม่อย่างนั้นจะเกิดความไม่เป็นกลางในการทำหน้าที่ ในส่วนของผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงิน ก็มาด

¹⁰⁶ งบประมาณท้องถิ่นฝรั่งเศส, ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%203.pdf>

ตามแต่ละ ประเภทของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ในระดับรัฐก็จะเป็นรัฐมนตรีที่มีอำนาจสั่งจ่าย ในหน่วยงานท้องถิ่น ก็จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตัวแทนของ รัฐในระดับท้องถิ่น ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับเทศบาลก็จะเป็นนายกเทศมนตรี ในเขตสหการ เป็นประธาน ในส่วน ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธาน ภาคก็เป็นประธานเช่นกัน ในส่วนของ ตัวแทนบริษัทมหาชนเป็นผู้ดำเนินการที่มีอำนาจสั่งจ่าย

เงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเงินที่ได้มาจาก เงินช่วยเหลือ และ รายได้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บได้ สมุห์บัญชีเป็นผู้จ่ายเงินโดยเป็นข้าราชการ สังกัดกระทรวง งบประมาณ นี่คือ อีกส่วนหนึ่งที่พิจารณาว่า การควบคุมงบประมาณ มีทั้งภายนอกและภายใน กรณี ประเทศไทยการควบคุมภายในจะควบคุมโดยสำนักงานงบประมาณ หรือโดย กรมบัญชีกลาง ส่วนการ ควบคุมภายนอก จะควบคุมโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่ที่พูดถึงท้องถิ่น ในส่วนของท้องถิ่น คือ สมุห์บัญชี เป็นผู้ที่มีอำนาจจ่ายเงินแต่ไม่ได้เป็นผู้ควบคุม

5) การจัดเก็บรายได้หลักของท้องถิ่นฝรั่งเศส

ภาพรวมการจัดโครงสร้างภาษีหลักของฝรั่งเศส รายได้หลักหรือภาษีหลัก ของฝรั่งเศส¹⁰⁷ ได้แก่ ภาษีย่อยจ่าย และภาษีย่อยจ่ายโดยภาษีย่อยจ่าย ที่สำคัญ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่ง รัฐเก็บได้มากกว่าร้อยละ 50 ส่วนภาษีย่อยจ่าย คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับภาษีที่จัดเก็บระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภาษีมรดก ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และภาษีที่เก็บจากรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีน้ำมัน ในส่วนของภาษี ท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ภาษีท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีธุรกิจ และประเภทที่สอง คือ ภาษีท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บจากการ กำจัดขยะ ภาษีท่องเที่ยว ภาษีจากการก่อสร้าง เป็นต้นภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บโดยตรง (Local Direct Taxes) เป็นภาษีที่มีมานานสำหรับการจัดเก็บ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย โดยภาษีโรงเรือนและภาษีเพื่อการอยู่อาศัย เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้างนั้นๆ อีกส่วนหนึ่งก็เป็น ภาษีมูลค่าเพิ่ม อัตราการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นกำหนดโดยสภาของแต่ละท้องถิ่น (เว้นแต่ ภาษีมูลค่าเพิ่มจากบริษัท) แต่อัตราภาษีต้องไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ภาษีท้องถิ่นจะถูกจัดเก็บ โดย สมุห์บัญชีที่มาจากรัฐบาลกลาง และการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอื่นๆ (Other Taxes) เทศบาลและ

¹⁰⁷ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การ จัดการด้านภาษีและการงบประมาณของท้องถิ่น, ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2015/04>

สหการ จัดเก็บได้ ประมาณ 9.6 พันล้านยูโร คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 11 ของรายได้เพื่อการดำเนินงานในเขต

ระบบการคลังท้องถิ่นใน สาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจกล่าวได้ว่า มีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับระบบการคลังของภาครัฐเนื่องจากมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพียงประมาณร้อยละ 20 ของการใช้จ่ายในภาครัฐทั้งหมด แต่ อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน โดยเฉพาะภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ทำให้การแทรกแซงและควบคุม ทางภาครัฐจากรัฐบาลกลางมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากการจัดตั้ง ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคใน ทุกๆ ภาคเพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบที่กำหนดไว้และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็นของตน

3.1.2.3 กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม (la démocratie locale participative) สิทธิในการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกิจกรรมของท้องถิ่นถือเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่ง สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐนั้นได้ถูกรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและได้รับการ ยืนยันอีกครั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งได้กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในการเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดทิศทางของกิจกรรมสาธารณะในประเทศของตน โดยอาจจะเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงหรือผ่านทางผู้แทนที่ได้รับการเลือกมาอย่างอิสระ¹⁰⁸ หลักการ ว่าด้วยการมีผู้แทนนั้นไม่ได้เป็นข้อกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าในบางกรณีประชาชนจะ ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้โดยตรง แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิในการให้คำแนะนำหรือ ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นเองอาจขอคำปรึกษาจากประชาชนได้ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการ สาธารณ เป็นต้น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่น รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ไว้ อย่างไรก็ดี ตามในปี ค.ศ.1978 ได้มีการตรารัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลของฝ่ายปกครอง และยังรวมไปถึง การเข้าถึงเหตุผลและแรงจูงใจต่างๆ ของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย โดยที่ กฎหมายสองฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ในส่วนของการ ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องรอนจนกระทั่งปี ค.ศ.1992 และได้รับการบรรจุไว้ในส่วนที่สองของ

¹⁰⁸ วรรณภา ตีระสังขะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในฝรั่งเศส: การอภิปรายสาธารณะ (Le débat Public), คำนวณที่ 18 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=938>

ประมวลกฎหมายว่าด้วยท้องถิ่น ที่ได้ก่อตั้งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้¹⁰⁹

1) สิทธิในการรับรู้ข้อมูลของประชาชน

ข้อมูลข่าวสารถือเป็นหัวใจสำคัญของปัญหาในการจัดการกับสังคมในทุกระดับชั้น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารไม่ใช่เงื่อนไขประการเดียวของการเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ดี หากแต่เป็นวิธีการขั้นต้นของการบริการจัดการท้องถิ่นที่ดี หากมีการปิดกั้นข้อมูลข่าวสารจะทำให้เกิดการบริหารเบ็ดเสร็จโดยท้องถิ่น (Monarchie Local) ดังนั้นการบริหารงานของท้องถิ่นจึงต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส สิทธิในการได้รับรู้ข่าวสารข้อมูลของประชาชนนั้นเป็นเรื่องของเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งหมายความว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลทุกอย่างยกเว้นแต่เป็นเรื่องถูกห้ามโดยกฎหมายและต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะเท่านั้น นอกจากนั้นประชาชนยังมีสิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นและรวมถึงการเข้าร่วมรับฟังนโยบายต่างๆ ได้อีกด้วย

(1) การเข้าถึงข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจของท้องถิ่น
ในการเข้าถึงข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับการตัดสินใจของท้องถิ่นนั้นมีหลายระดับ ดังนี้¹¹⁰

(1.1) สิทธิในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีที่นั่งสำหรับประชาชนผู้ที่สนใจในการเข้าร่วมรับฟังการประชุมท้องถิ่น โดยผู้ที่เข้าร่วมนั้นสามารถบันทึกการอภิปรายในท้องถิ่นได้

(1.2) สิทธิในการได้รับการตัดสินใจขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการได้รับการตัดสินใจขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น บันทึกวาทะของสภาท้องถิ่นจะต้องเข้าถึงได้ โดยเฉพาะในระดับเทศบาลที่จะต้องนำเอารายงานการประชุมมาเปิดเผยไว้ที่ประตูหน้าที่ทำการเทศบาลภายในแปดวันนับจากที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

(1.3) การเข้าถึงเหตุผลในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1979 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 17 มกราคม 1986

¹⁰⁹ ยอดพล เทพสิทธิธา, ประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสและไทย 1: หลักว่าด้วยการมีผู้แทนท้องถิ่นของฝรั่งเศส, ค้นวันที่ 18 ธันวาคม 2558 จาก <http://prachatai.org/journal/2012/03/39516>

¹¹⁰ ยอดพล เทพสิทธิธา, “หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส,” วารสารสังคมศาสตร์ 11, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 123-130.

กำหนดให้ในทุกๆ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดเสรีภาพของประชาชน การใช้มาตรการทางตำรวจ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการปฏิเสธคำร้องขอของประชาชนนั้นต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจนต่อประชาชน

(2) การเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองโดยประชาชน

(2.1) บุคคลที่สามารถเข้าถึงเอกสารได้ สามารทำได้โดยผู้จัดทำบริการสาธารณะ ผู้ใช้บริการสาธารณะ และประชาชนทั่วไป ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าบุคคลนั้นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 ได้ให้สิทธิในการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองไว้ว่า ประชาชนและนิติบุคคลมีสิทธิในการเข้าถึงเอกสารของฝ่ายปกครองโดยไม่จำกัดว่าจะมีภูมิสำเนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่ แต่อย่างน้อยต้องมีส่วนในความสัมพันธ์กับท้องถิ่นนั้นๆ

(2.2) การเข้าถึงเอกสารขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ มาตรา L1611-4 ของประมวลกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดว่าทุกองค์กรที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนที่มีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ แก่สาธารณะ ประกอบไปด้วยข้อมูลด้านเงินงบประมาณและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ในทางกลับกันองค์กรมหาชนเหล่านั้นก็สามารถขอเอกสารต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเหล่านั้นได้เช่นเดียวกัน

2) การปรึกษาหารือกับประชาชนในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ

ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การปรึกษาหารือกับผู้ให้บริการนั้นเกิดขึ้นค่อนข้างบ่อย ซึ่งการปรึกษาหารือนั้นเป็นการปรึกษาหารือเกี่ยวกับผลผลิตหรือการให้บริการของบริการสาธารณะประเภทต่างอาจถือได้ว่าผู้ให้บริการนั้นเป็นผู้เล่นคน หนึ่งในองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะ

รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 ได้กำหนดให้เทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 3500 คน ต้องจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้จัดทำโดยเทศบาลนั้นๆ นอกจากนั้นรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ La démocratie de Proximité ได้ทำให้ข้อผูกพันตามกฎหมายวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 นั้นใช้ได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและภาคด้วยนอกจากนั้นยังรวมไปถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลอีกด้วย องค์กรนี้จะประกอบไปด้วยสมาชิกขององค์กรผู้ให้บริการสาธารณะในประเภทที่เกี่ยวข้องโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน¹¹¹

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-143.

กฎหมายได้กำหนดขอบอำนาจขององค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะไว้ว่า ให้มีหน้าที่ในการเข้าไปจัดทำความเห็นเกี่ยวกับการมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงโครงการที่จัดทำโดยนิติบุคคลภายใต้การสนับสนุนทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังมีภารกิจประจำปีได้แก่ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับราคาและคุณภาพของบริการด้านการประปาการสุขาภิบาลและการจัดเก็บขยะ และการจัดทำรายงานเกี่ยวกับงบดุลของโครงการที่จัดทำโดยนิติบุคคลภายใต้การสนับสนุนทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐ

3) การปรึกษาหารือกับประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง

(1) การปรึกษากับพลเมืองแบบผู้แทน

รัฐบัญญัติ PLM (Paris Lyon Marseille) ในปี ค.ศ.1982 ได้ขยายขอบเขตในการปรึกษากับประชาชนในสามเมืองใหญ่ให้สภาเขต (conseil d'arrondissement) มีหน้าที่ผูกพันในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กระทบต่อทางภูมิศาสตร์ในเขตและรวมถึงเรื่องเกี่ยวกับการเงิน ขอบเขตที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นยังถูกทบทวนและนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป โดยให้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นโดยจำนวนสมาชิกองค์กรที่ปรึกษานั้นขึ้นอยู่กับเกณฑ์ประชากรของเทศบาล โดยใช้เกณฑ์เดียวกับสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้สมาชิกสภาที่ปรึกษายังมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนโดยการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นวันเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน

(2) การปรึกษากับพลเมืองแบบมีส่วนร่วม

รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992¹¹² ได้กำหนดให้สภาเทศบาลแต่ละแห่งสามารถจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นได้ในทุกๆ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเทศบาลสภาที่ปรึกษานี้ ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลอย่างไรก็ตามประธานของสภาที่ปรึกษานี้จะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี สภาที่ปรึกษานี้มีหน้าที่เกี่ยวกับทุกเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของท้องถิ่นและสามารถรับฟังปัญหาของประชากรในย่านต่างๆ ได้รวมถึงรับฟังปัญหาจากกลุ่มของประชากรได้ สภาที่ปรึกษานี้มีสถานะที่แตกต่างจากคณะกรรมการท้องถิ่นอื่นๆ ที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภาเทศบาล องค์การความร่วมมือระหว่างเทศบาลก็สามารถจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาได้เช่นกันภายใต้หลักการเดียวกันกับของเทศบาล

3.1.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและบริการสาธารณะขององค์กร

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 144-145.

ต่าง ๆ¹¹³ นั้นมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ซึ่งมีทั้งองค์กรปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระ ผู้จัดทำบริการสาธารณะ และรวมถึงผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะด้วย ซึ่งการแบ่งหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น บางกรณีจะแบ่งแยกกันชัดเจนไปเลยว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบอย่างไร เช่น ในเขตเทศบาลจะมอบหมายให้เทศบาล มีอำนาจเต็มในการจัดการดูแลรักษา แต่ถ้าหากเป็นการจัดการทางหลวงหรือทางระดับชาติ กรมที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทางหลวงก็จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แต่ก็มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทที่ทั้งองค์กรปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการดูแลรับผิดชอบร่วมกัน แต่มีการจำกัดอำนาจในส่วนของท้องถิ่นมากกว่าของส่วนกลาง

ประมวลกฎหมายทรัพย์สินของรัฐในประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้หน่วยงาน

ส่วนกลางของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางน้ำ มีการกำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในการอนุญาตให้ใช้แม่น้ำรวมถึงการประมงโดยเฉพาะ ประมวลกฎหมายท่าเรือชายทะเล จะกำหนดให้องค์กรเฉพาะที่มีอำนาจในการให้สัมปทานท่าเรือ เป็นต้น ประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมายที่บัญญัติให้การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะต่างๆ ดังนี้

1) มาตรการในการห้ามมิให้ทำการจำหน่ายจ่ายโอนสาธารณสมบัติ

ซึ่งหลักการที่ทำให้เกิดหลักในการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แกกันนั้น จะต้องพิจารณาจากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ กล่าวคือ การห้ามโอนนั้นไม่ใช่พิจารณาแต่เพียงสภาพหรือลักษณะของสินทรัพย์ที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่เพราะว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องดำรงอยู่เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงจำเป็นที่ต้องรักษาสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมให้มีอยู่ตลอดไป¹¹⁴ แต่หลักการห้ามโอนนั้นไม่ได้เด็ดขาด เพราะจะต้องมีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ส่วนรวม ว่าประชาชนยังคงใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

2) มาตรการในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการระงับการจำหน่ายจ่ายโอนทางปกครองเพื่อประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กล่าวคือ การที่บุคคลใดมีทรัพย์สินที่ติดอยู่กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ต้องละสิทธิการใช้ทรัพย์สินของตนบางอย่างเพื่อประโยชน์ในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินของประชาชนส่วนรวม เช่น บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องไม่

¹¹³ ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 45-50.

¹¹⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 51.

กระทำการในบางลักษณะในทรัพย์สินของตนเองที่อยู่ติดกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่จะกระทำได้อีกเมื่อผู้นั้นได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองแล้วเท่านั้น

3) มาตรการคุ้มครองทางอาญา

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติให้นำคนที่กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินมารับโทษทางอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักการเพื่อให้ส่วนรวมอยู่อย่างสงบสุข สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง มีการกำหนดอำนาจพิเศษในการป้องกันรักษาดูแล ไม่ให้มีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกำหนดอำนาจในการดูแลสงวนรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปด้วยดี จึงทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมต่อไป ซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจจัดการตามความเหมาะสม อันมีลักษณะเช่นเดียวกันกับเจ้าของทรัพย์สินที่คอยดูแลปกป้องทรัพย์สินของตนเอง

4) มาตรการในการดูแลรักษา

ประเทศฝรั่งเศสมีหลักโดยทั่วไปว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคอยปกป้องไม่ให้บุคคลใดเข้ามาแสวงหาประโยชน์หรือบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะมีไว้เพื่อประโยชน์โดยทั่วไปหรือใช้ประโยชน์เฉพาะกรณีก็ตาม

5) มาตรการในการคุ้มครองทางศาล

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดการคุ้มครองทางศาลโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิในการฟ้องขับไล่ผู้เข้าครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว หน่วยงานทางปกครองจะฟ้องขับไล่บุกรุกต่อศาลปกครอง¹¹⁵

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกอำนาจให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน ในกรณีที่ต้องบริหารจัดการดูแลรักษาคู่ครองที่ดินร่วมกัน จะกำหนดประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งยังให้อำนาจของเทศบาลอนุญาตให้ให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ของตนได้ แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ของตนเอง

¹¹⁵ เรืองเดียวกัน.

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย

การบริหารจัดการที่ดินให้มีความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุด จำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินหลายฉบับ แต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ รวมทั้งโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพื่อสนองให้เห็นถึงมีความสัมพันธ์กันระหว่างอำนาจหน้าที่กับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นแนวทางในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 กฎหมาย อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)¹¹⁶ ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุม เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็น กิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้¹¹⁷ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้

¹¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), หน้า 56.

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่เมืองพัทยา มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยายิ่งเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล¹¹⁷

3.2.1.1 โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้¹¹⁸

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน) ได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

2) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้⁸⁵

- (1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- (2) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- (3) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน
- (4) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน
- (5) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

¹¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 15.

¹¹⁸ สมาน รังสิโยภักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า 92.

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้น จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยตนเอง ขึ้นมาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาจังหวัด และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสมัยสามัญและสมัยวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปแล้วจะมี 2 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัยวิสามัญนั้นโดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องเปิดประชุมสภา และการร้องขอของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม

นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด

3) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตกมาเป็นของสภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดเลือกสมาชิกสภาจังหวัดหนึ่งคนขึ้นมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาจังหวัด ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้¹¹⁹

- (1) ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน
- (2) ในกรณีมีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน
- (3) ในกรณีมีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

นอกจากในส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในฝ่ายบริหารก็ยังประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อื่น อันได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัดที่รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการส่วนจังหวัดนี้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมา

¹¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*.

ในส่วนของการบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ คือ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนช่างรับผิดชอบด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงิน การคลังและการเบิกจ่ายเงิน และส่วนกิจการสภารับผิดชอบงานของสภาจังหวัด¹²⁰

3.2.1.2 เทศบาล

เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด คือ เริ่มใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2476 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก เทศบาลของไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่สำหรับการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลได้ใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นหลัก โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

1) สภาเทศบาล

เป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภา สภาเทศบาลนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

- (1) สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- (2) สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- (3) สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล และควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

2) คณะเทศมนตรี

สำหรับคณะเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ.2542) ได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน มาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล และเทศมนตรีอื่นๆ ตามจำนวนที่กฎหมายระบุ ดังนี้¹²¹

¹²⁰ ไกรวิทย์ พวงงาม, *เรื่องเดิม*, หน้า 104.

¹²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, หน้า 227-228.

(1) เทศบาลตำบล มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน

(2) เทศบาลเมือง มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน แต่ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรีได้อีก 1 คน

(3) เทศบาลนคร มีเทศมนตรี จำนวน 4 คน

เทศมนตรีเหล่านี้มาจากสมาชิกสภาตามความเห็นชอบของสภาเทศบาลเช่นกัน และคณะเทศมนตรีนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นอกจากคณะเทศมนตรีแล้ว ในฝ่ายบริหารก็ยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในเบื้องต้น

สำหรับพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ได้มีการกำหนดโครงสร้างเทศบาลให้เมืองประกอบใหม่ดังนี้

1. สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี คือ ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรียอมอบหมายให้ โดยจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้ดังนี้ เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น ประชาชนในเขตเทศบาลต้องออกเสียงแสดงมติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีด้วย

2. สำหรับเทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกว่า เทศบาลตำบลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเสียงแสดงมติของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ โดยในรูปแบบคณะเทศมนตรียังคงตามโครงสร้างเดิมที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี ตามจำนวน ดังนี้ เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป เทศบาลทุกแห่งจะต้องเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างตามรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือถ้าจะคงโครงสร้างตามรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการแสดงประชามติ

3.2.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538

สำหรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายใหม่นี้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ¹²² คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่อย่างไรก็ดีใน 4 ปีนับตั้งแต่งกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ

นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีประธานสภาและรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาตามมติของสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ประธานสภานี้มีหน้าที่ในการดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติม
- (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาความเห็นชอบ
- (3) รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
- (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3.2.1.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 กำหนดฐานะกรุงเทพมหานครเป็นราช การส่วนท้องถิ่นนครหลวง ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ.2528 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีอิสระจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน สำหรับโครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานครได้แบ่งการจัดองค์กรออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ

1) สภากรุงเทพมหานคร

เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) สามารถเลือกประธานสภาได้ 1 คนและรองประธานสภาอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาจะเลือกมาจากสมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร ให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร มีดังนี้

- (1) ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- (2) ให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เป็นกิจการของกรุงเทพมหานคร เช่น การให้เอกชนเข้าทำกิจการใดๆ หรือการไปทำกิจการใดๆ ของกรุงเทพมหานครนอกพื้นที่
- (3) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดต่างๆ

(4) ตั้งคณะกรรมการสามัญชุดต่างๆ

(5) ตราข้อบังคับของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและข้อบังคับ

เกี่ยวกับการประชุม

(6) มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานครพ้นตำแหน่ง

2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน และยังมีปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร¹²³

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

(1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้

เป็นไปตามกฎหมาย

(2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่า

กรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่า หรือเป็นคณะที่ปรึกษาของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

(4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

(5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

(6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ และกฎหมาย

อื่น

¹²³

อรธ พ่ายกุล, ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร ในการบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารเมือง, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 27.

3.2.1.5 เมืองพัทยา¹²⁴

เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ซึ่งเมืองพัทยานี้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่เคยนำเอาการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) อย่างหลายๆ เมืองในสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งรูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สมาชิกทั้งสองกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสภาเมืองพัทยานำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่างๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้งควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยา

ในส่วนของปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงานด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา อายุในการจ้างคราวละ 4 ปี และต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน หรือเป็นนักบริหารเทียบเท่าระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจหรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น¹²⁵ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยารูปแบบใหม่จะประกอบด้วย

1) สภาเมืองพัทยา¹²⁶

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา¹²⁷ นอกจากนี้ยังให้มีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมือง

¹²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 230.

¹²⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง, เรื่องเดิม, หน้า 196-197.

¹²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 231.

¹²⁷ มาตรา 26 และ 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

พทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพทยา มอบหมาย

2) นายกเมืองพทยา

สำหรับผู้บริหารเมืองพทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งใช้รูปแบบ ผู้จัดการเมืองกลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพทยาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพทยา ดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพทยา จำนวนไม่เกิน 4 คน

นายกเมืองพทยามีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹²⁸

- (1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพทยาให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบัญญัติและนโยบาย
- (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพทยา
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพทยา เลขานุการนายกเมืองพทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพทยาหรือนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี

3.2.2 กฎหมายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตัวเอง ซึ่งในส่วนจากรายได้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันคือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดและแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างที่ให้เป็นของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้างที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง¹²⁹ โดยกำหนดในรูปของกฎหมาย ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบและข้อบังคับต่างๆ

การดำเนินการกิจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้

¹²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 231.

¹²⁹ พรชัย ชีระเวช, ระบบการรับและจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คำนวณที่ 11

เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ปกติแล้วรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายได้ที่มาจากภาษีใน 3 ช่องทางใหญ่ๆ ได้แก่¹³⁰

1. ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น
2. ภาษีที่เป็นของรัฐ โดยรัฐบาลส่วนกลางจะเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น
3. ภาษีที่เป็นของท้องถิ่นแต่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วมอบให้ท้องถิ่น เช่น ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน เป็นต้น

การตั้งงบประมาณรายจ่าย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวง ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด¹³¹ โดยมีหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณ ดังนี้

1. งบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นทุกประเภท ทุกรายการจะต้องตราเป็นเทศบัญญัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
 2. การตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภท ทุกรายการจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด
 3. รูปแบบงบประมาณเป็นไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด
- อำนาจหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ จะต้อง จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานงบประมาณ ดังต่อไปนี้
1. เรียกให้หน่วยงานต่างๆ เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดไว้ตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย
 2. วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ
 3. สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹³⁰ สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น, รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 40.

¹³¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541, ราชกิจจานุเบกษา 115, 61 (14 กรกฎาคม 2541), หน้า 3-4.

จัดทำงบประมาณจะต้อง ลักษณะ ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้¹³²

1. เงินรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีงบประมาณรายจ่ายประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย
2. งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการได้โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น
4. งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ อาจตั้งจ่ายเงินช่วยเหลือระหว่างกันได้
5. งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยรายจ่าย งบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน
6. รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะคือ
 - 1) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย
 - (1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - (2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - (3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
 - (4) หมวดค่าสาธารณูปโภค
 - (5) หมวดเงินอุดหนุน
 - (6) หมวดรายจ่ายอื่นๆ
 - 2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและก่อสร้าง
รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่างๆ และเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด
7. งบประมาณรายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินประเภทอื่น ที่ต้องนำมาตั้งงบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่ายด้วย¹³³

¹³² พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2550), หน้า 275.

¹³³ ศุภวัฒน์ ปภัสสรกาญจน์, แนวคิดและกระบวนการบริหารการคลังและงบประมาณ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2545), หน้า 120-123.

อย่างไรก็ตาม ปริมาณการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีน้อยมากเพียงประมาณร้อยละ 6-9 ของรายได้รัฐบาล ซึ่งมักจะไม่เพียงพอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ครบถ้วนตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด นอกจากรายได้จากภาษีอากรดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถจัดหารายได้จากทรัพย์สินของท้องถิ่น รายได้จากสาธารณูปโภคและกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายได้เบ็ดเตล็ด เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตต่างๆ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 2 ลักษณะ ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะนำไปใช้จ่ายได้ตามความเหมาะสม และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีเงื่อนไขในการใช้จ่ายกำหนดไว้ด้วย สำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางที่จะต้องจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินงานของตนเองได้ดียิ่งขึ้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ถือว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยมาก และปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดเก็บภาษีไม่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนด จัดเก็บไม่ครบถ้วนและไม่เป็นธรรม ในปัจจุบันมีผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องเสียภาษีจำนวนมากที่หลีกเลี่ยงการเสียภาษี แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่ามีเจ้าของทรัพย์สินรายใดบ้างที่อยู่ในข่ายจะต้องเสียภาษีและไม่มาชำระภาษี เนื่องจากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต่างๆ ของประชาชนที่อยู่ภายในเขตปกครอง ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลสำหรับการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี จึงได้ส่งเสริมสนับสนุนให้จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

3.2. 3 กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้รัฐสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีได้มีความหมายแก่การใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้นแต่หมายรวมถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมีโอกาสดแสดงความคิดเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ดังนี้

1. ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 56¹³⁴ ได้รับรองสิทธิของประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากราชการท้องถิ่นก่อนอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

2. ระดับการปรึกษาหารือ

ตามหลักการประชาชน ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องนั้นๆ

3. ระดับความสัมพันธ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นในระดับนี้ประชาชนมีโอกาสร่วมเสนอแนะแนวทางต่างๆ ซึ่งในกรณีคือ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286¹³⁵ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่าหากประชาชนใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ประชาชนสามารถกำหนดเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์

4. ระดับความร่วมมือ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นในระดับนี้ หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87(1)¹³⁶ ได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วนกัน ดำเนินการใดๆ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้าร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการของแผนพัฒนาท้องถิ่นทุกขั้นตอน เพื่อกำหนดทิศทางในการบริหารจัดการรวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ และสนองตอบความต้องการของประชาชน

¹³⁴ มาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹³⁵ มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹³⁶ มาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5. ระดับการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน

การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน เป็นระดับที่ประชาชนมีบทบาทสูงสุดและเป็นการควบคุมตรวจสอบและตัดสินใจโดยประชาชน ปัจจุบันพบว่ามี 2 กรณี ได้แก่ การออกเสียงประชามติ ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 165¹³⁷ และการถอนตัวแทนของตนที่กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 285¹³⁸

ดังนั้น ถ้าหากประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ของท้องถิ่นแล้ว จะทำให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับทราบขั้นตอนการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลให้การดำเนินการต่างๆ ของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ลดการทุจริต และความขัดแย้งในการทำงาน

¹³⁷ มาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ว่า

“ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสีย ของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

¹³⁸ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ว่า

“ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

3.2.4.1 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ

- 1) นโยบายแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559

ในส่วนของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านที่ดินและการใช้ที่ดินนั้น มีสาระสำคัญ¹³⁹ คือ ส่งเสริมประชาสัมพันธ์และฝึกอบรมให้เห็นคุณค่าของทรัพยากรที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดิน ออกกฎหมายควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน กำหนดแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางดิน ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการที่ดินชายตลิ่ง ชายหาด ที่ชายทะเลและที่ใต้ทะเล เพื่อฟื้นฟูสภาพพื้นที่กรรมสิทธิ์ของเอกชนที่สูญเสียไปจากการกัดเซาะชายตลิ่งและชายฝั่ง ทั้งจะต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ดินให้สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน ด้วยการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรดิน ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือส่งเสริมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดินของพื้นที่ปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พัฒนาพื้นที่ และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

- 2) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559

สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรดิน ในส่วนของยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานราชการดำเนินการจำแนกเขตพื้นที่ที่มีปัญหากัดเซาะชายฝั่งทะเลตามระดับความรุนแรงและความเร่งด่วนของปัญหา หรือแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการการป้องกันและแก้ไข เพื่อฟื้นฟูพื้นที่แต่ละประเภท แต่ละแห่งให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพตลอดจนเร่งรัดให้พื้นที่เกษตรกรรมที่มีความลาดชัน จัดทำระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อป้องกันและลดการชะล้างทำลายของหน้าดิน รวมถึงความเสื่อมโทรมของดินด้วย

นอกจากนี้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559¹⁴⁰ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการใช้

¹³⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คำนวณที่ 20 มกราคม 2559 จาก <http://www.onep.go.th>

¹⁴⁰ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559, คำนวณที่ 10 มกราคม 2559 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/E/037/1.PDF>

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน¹⁴¹ มีระบบการฟื้นฟูและเยียวยาปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้มีแผนงานดังนี้¹⁴²

แผนการที่ 1 การบริหารจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

1. ระยะเร่งด่วน

ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งระบบให้สอดคล้องและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านการลดความเหลื่อมล้ำ และความเป็นธรรมในการกระจายการถือครอง รวมทั้งการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด พัฒนาการกลไกการบริหารจัดการที่ดินแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อลดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน และให้มีการกระจายถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม อาทิเช่น ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดิน การพัฒนาให้มีคณะกรรมการระดับชาติในการจัดการที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อดูแลความเป็นธรรมแก่ประชาชนจากการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการที่ดิน เป็นต้น

เร่งสำรวจและจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ครอบคลุมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่ดินระหว่างรัฐและเอกชน และให้มีแผนที่ที่มีมาตรฐานเดียวกันในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนาเครือข่ายระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดินเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ สามารถเชื่อมโยงถึงกันได้ รวมทั้งการพัฒนากลไกหรือช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดินได้สะดวกและง่าย เพื่อให้สามารถตรวจสอบสถานภาพที่ดินที่ถือครองอยู่ได้

2. ระยะปานกลาง

พัฒนากลไก ช่องทาง และรูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการติดตาม ตรวจสอบการบริหารจัดการที่ดิน สนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนที่มือ ที่แสดงพื้นที่การถือครองที่ดินของชุมชนร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ¹⁴³ พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดินให้รูปธรรม โดยเร็ว โดยเฉพาะการจัดที่ดินทำกินให้แก่นายากจน ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาค

¹⁴¹ อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), หน้า 55-56.

¹⁴² แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559, เรื่องเดิม.

¹⁴³ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, เรื่องเดิม, หน้า 17.

วิชาการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนร่วมในการดำเนินการเพื่อให้การกระจายการถือครองที่ดินเป็นธรรมและยั่งยืน

จะเห็นได้ว่า นโยบายแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้วางกรอบแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการที่ดินได้อย่างยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างสูงสุด

3.2.4.2 อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมาย

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

- 1) การบริหารจัดการที่ดินขององค์การปกครองท้องถิ่นตาม หลักการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามหลักการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากแก่การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การปกครอง และการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การจัดบริการสาธารณะ และการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีบัญญัติไว้เกือบ 10 มาตรา ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 284 บัญญัติให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในด้านการส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 290 ได้วางหลักไว้ดังนี้

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติหลายประการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการอนุรักษ์ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ทั้งยังมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ อันรวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ซึ่งได้วางหลักการว่า ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการ จำเป็น ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมี อำนาจสั่งการ ระเบียบข้อ หรือการกระทำใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่า คำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตาม คำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ ฉะนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวออก คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 4/2558 เกี่ยวกับมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น ป้องกันการบุกรุกที่สาธารณะ ป่าสงวนแห่งชาติอุทยานแห่งชาติ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะกีดขวางทางจราจร และออกคำสั่งฉบับที่ 36/2559 เรื่อง มาตรการในการแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีขอบกฎหมาย โดยให้บุคคลมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่หรือส่งมอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เป้าหมาย รวมทั้งยึดคืนที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ตามการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการที่ดิน เนื่องจาก ปัจจุบันยังคงมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวมเป็นจำ นวนมาก และการบังคับใช้กฎหมายยังเป็นไป อย่างไม่เคร่งครัดและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการได้รับความเดือดร้อน ในการใช้ชีวิตประจำวัน เป็นต้น จึงเป็นการสมควรที่จะกำหนด มาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับ ใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และประชาชนโดยส่วนรวมเป็นไปอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559¹⁴⁴ มาตรา 72 ระบุว่า รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน. . . โดย

1. วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2. จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ 3. จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มาตรา 73 ระบุว่า รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัยโดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่นใด

ทั้งนี้เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผล ตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ระบุว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้ 1. กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย 2. กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมี

¹⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559, ราชกิจจานุเบกษา 131, 55 ฉบับกฤษฎีกา (22 กรกฎาคม 2557), หน้า 19-23.

กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร 3. จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559 โดยเฉพาะประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญก่อนหน้า 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งค่อนข้างชัดเจนว่าจะไม่มีประเด็นเรื่องการส่งเสริมและรับรองสิทธิเกษตรกร สิทธิชุมชนในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเสมอภาค และการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม หรือแม้ว่ามีบางประเด็นถูกระบุเอาไว้แต่ก็ดูจะให้น้ำหนักและความสำคัญลดน้อยลง

2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542¹⁴⁵

เนื่องจากมาตรา 290 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและกระจายอำนาจเพื่อพัฒนา การกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จึงได้จัดทำกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นโดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ละอธิบดีกรมการปกครอง

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยา หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น รวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท

¹⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 30.

ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคล ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(2) คณะกรรมการมีอำนาจ และหน้าที่หลัก ดังต่อไปนี้¹⁴⁶

จัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา กำหนดการจัดบริการสาธารณะ ตามอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองปรับปรุงสัดส่วนภาษี และอากร และรายได้ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

กำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ จากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานการถ่ายโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจ และหน้าที่การจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจให้ข้อเสนอแนะ ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามแผนที่วางไว้ เช่น มาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศการจัดระบบตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

(3) จัดทำแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนดังกล่าว ให้ดำเนินการที่จำเป็น คือให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะ ที่รัฐดำเนินการอยู่ให้เสร็จสิ้น ภายในสี่ปี หากยังไม่แล้วเสร็จภายในสี่ปี ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือท้องถิ่น ให้ถ่ายโอนภารกิจให้แล้วเสร็จ ภายในสิบปี กำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน ปี พ.ศ.2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ ของรายได้รัฐบาล และในปี พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ของรายได้รัฐบาล ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ พิจารณาทบทวนแผนการกระจายอำนาจฯ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี

¹⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 58.

(4) จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ ในการให้บริการสาธารณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบจะต้องกระทำกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการ จัดสรรส่วนภาษี และอากรให้เพียงพอเสนอให้แก่ไข หรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อให้ ดำเนินการได้ตามแผนจัดระบบการบริหาร และการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการฯ ต้องกำหนดรายละเอียด และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้ง ระยะเวลาในการดำเนินการ ให้ชัดเจนด้วย

(5) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ได้มีการกำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา 16 นอกจากนี้กำหนดให้ อบจ. และ กทม. มีอำนาจ และหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ

ระบบบริการสาธารณะดังกล่าว เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของ ตนเอง กา รจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุขโรค การ สาธารณูปการ การส่งเสริมการฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การ ส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสาธารณะ การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การส่งเสริมกีฬา การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และการฆ่าสัตว์ การผังเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจ และหน้าที่ให้ อบจ. เช่น การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การ รักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ การ ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย การขนส่งมวลชน และการวิศวกรรมจราจร เป็นต้น

(6) การจัดสรรส่วนภาษี และอากร

ได้กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. อาจมีรายได้จากภาษี และอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษี มูลค้าเพิ่ม ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามกฎหมาย เป็นต้น

3) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497¹⁴⁷

ตามบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า

บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
นั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจ
หน้าที่ดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามสมควรแก่
กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าว รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวง
การเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้อธิบดีที่ดินและ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยที่ดิน
ของรัฐก็คือนอกจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน และไม่มีกฎหมาย
กำหนดให้อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งจะแยกพิจารณาตามประเภทของที่ดินดังนี้

ที่ดินประเภทที่ 1 คือ ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁴⁸
มาตรา 1304 (1) คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่เอกชนไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน
ดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน เดิมไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษว่าผู้ใดมีอำนาจหน้าที่
ดูแลรักษา จึงเป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน แต่ปัจจุบันอำนาจหน้าที่รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ทบวงการเมืองให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนอธิบดีกรม
ที่ดิน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 12/2543 ลงวันที่ 1 มกราคม 2543¹⁴⁹ โดยมอบอำนาจให้
1. กรุงเทพมหานคร ภายในกรุงเทพมหานคร 2 . จังหวัดภายในเขตจังหวัด แต่นอกเขตเทศบาล
สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดนั้นๆ 3 . เมืองพัทยา ภายในเขตเมืองพัทยา

¹⁴⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497, ราชกิจจานุเบกษา 71, 78 ฉบับพิเศษ
(8 พฤศจิกายน 2497), หน้า 3.

¹⁴⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2558, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 22 พ.ศ.2558
132, 104 (5 พฤศจิกายน 2558), หน้า 215.

¹⁴⁹ กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 12/2543 เรื่อง มอบอำนาจให้ทบวงการ
เมืองอื่นมีหน้าที่ดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือ
ทรัพย์สินของแผ่นดิน 1 มกราคม 2543, ค้นวันที่ 18 มีนาคม 2559 จาก [http://www.dla.go.th/
work/e_book/eb1/std210550/27/4.pdf](http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/27/4.pdf)

4. เทศบาล ภายในเขตเทศบาล 5. องค์การบริหารส่วนตำบล ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นๆ ดังนั้น ที่ดินประเภทนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินอีกต่อไป

“ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง” หมายถึงที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองในที่ดินอยู่แล้ว แต่ได้ทอดทิ้งไปไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าติดต่อกันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ 10 ปี สำหรับที่ดินมีโฉนด หรือ 5 ปี สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁵⁰ โดยที่ดินดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ดังนั้น อธิบดีกรมที่ดินจึงเป็นผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองรวมทั้งบริหารจัดการที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งเพียงคนเดียว

สรุปได้ว่า ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐประเภทที่ 1 โดยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว อาจเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน หรือหน่วยงานทางปกครองอื่นของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวกลับมาเป็นของแผ่นดินนั้นมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดการไว้โดยเฉพาะ

ที่ดินประเภทที่ 2 คือ ที่ดินตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่หนึ่งตามความในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากที่ดินประเภทดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น จึงทำให้อธิบดีกรมที่ดินไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551¹⁵¹ บัญญัติว่า “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น อันอยู่ในเขตอำเภอ”

วรรคสอง “นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าที่ดินหรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม ภายในกระทรวงมหาดไทยเองก็กำหนดให้หลายหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินของรัฐอีกหลายหน่วยงาน ดังนี้

¹⁵⁰ มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

¹⁵¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551, *เรื่องเดิม*, หน้า 96.

(1) กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดำเนินการไปตามระเบียบ กฎหมาย นโยบายแห่งรัฐ วางนโยบาย แนวปฏิบัติ อนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนออกกฎ ระเบียบ และกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

(2) กรมการปกครอง

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่ควบคุม กำกับ ดูแลหน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐและกระทรวงมหาดไทย

(3) กรมที่ดิน

กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ที่ดินของสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์ การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ การดำเนินการในเรื่องขอเปลี่ยนสภาพที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง

(4) จังหวัด

จังหวัดที่อำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของรัฐและกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

(5) อำเภอ

กฎหมายกำหนดให้อำเภอนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 ซึ่งจะเห็นได้จากหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0409/1394 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2528 เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0409/ว.490 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2529 เรื่อง การบริหารเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2544

(6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็น

สาธารณประโยชน์อื่น อันอยู่ในเขตท้องที่ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ต่างก็มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามยังมีพระราชบัญญัติขององค์กรเฉพาะพระราชบัญญัติขององค์กรเฉพาะที่กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย ได้แก่

4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติเรื่องอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ในมาตรา 68 (3) บัญญัติไว้ว่า “การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. . .” นอกจากนี้ยังปรากฏตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 และบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 (27) ซึ่งกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนและในเรื่องการดูแลรักษาที่สาธารณะ

5) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติเรื่องอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ในมาตรา 50 (2) บัญญัติไว้ว่า “ให้เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำ ทางบก” และมาตรา 53 (5) บัญญัติว่า “ให้เทศบาลเมือง เทศบาลนครมีหน้าที่อย่างเดียวกับเทศบาลตำบล” จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่บริหารจัดการที่ดินของรัฐแก่เทศบาลเพียงการดูแลรักษาและปกป้องที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในท้องที่ที่รับผิดชอบ

6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ได้บัญญัติเรื่องอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ในมาตรา 68 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติแห่งระเบียบกฎหมายเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

สรุปได้ว่า ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเทศบาลเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้นๆ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้น

7) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน
ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.
2553

(1) เรื่องการระวางชี้และรับรองแนวเขต

(1.1) อำนาจในการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดิน¹⁵² ดังนั้น
ในกรณีที่ต้องลงนามรับรองแนวเขตที่ดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า
และประเภทที่สาธารณประโยชน์) นายอำเภอท้องที่ต้องลงนามร่วมกับ นายก องค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นเช่น ในเขตเทศบาลคือ นายกเทศมนตรี ในเขต อบต. คือ นายก อบต.

(1.2) หน้าที่ในการระวางชี้และรับรองแนวเขต (ตามระเบียบบ
กรมที่ดินนายก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องลงนามร่วมกับนายอำเภอในการรับรองระวางแนวเขต
ที่ดินเอกสารสิทธิ์ที่ดินที่ดินสาธารณะ)

(1.3) หน้าที่ในการจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์
จำนวน 4 ชุด ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ร่วมกับนายอำเภอและให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดิน แห่งละ 1 ชุด ตามข้อ 10 แห่ง
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

(1.4) หน้าที่ให้ข้อเท็จจริงและความเห็นกรณีทะเบียนที่ดิน¹⁵³
สาธารณประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณา
สั่งการ ให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามข้อ 11 วรรคสาม แห่ง
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

(1.5) หน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ 12 แห่ง
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

¹⁵² วสันต์ วรรณวโรธร, มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์, คำนวนที่ 18 มีนาคม
2559 จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/27/27.htm

¹⁵³ อนุชา สุณสวัสดิกุล, คติปกครองที่สำคัญเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คำนวนที่
18 มีนาคม 2559 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/520799>

(1.6) หน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกรณีที่มีข้อพิพาท หรือคดีเกี่ยวกับที่ดิน ตาม ข้อ 13 แห่ง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 บัญญัติว่า

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การ
ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบ
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีข้อ
พิพาท การรังวัดทำแผนที่ การจัดทำทะเบียนที่ดิน
สาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง
ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

(2) เรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน

(2.1) อำนาจดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน¹⁵⁴ (ร่วมเป็นโจทก์ร่วมกับ นายอำเภอ) หน้าที่เป็นผู้ดำเนินการระดับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้ เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดี ข้อ 6 วรรคสอง แห่งระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

(2.2) หน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน (รวมถึงเรื่อง การบุกรุกด้วย) เป็นโจทก์ร่วมกับนายอำเภอในการฟ้องร้องคดี

(3) เรื่องการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์

(3.1) อำนาจในการให้ความเห็น เพื่อใช้ประกอบการอนุญาตให้ ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ กรณีเอกชนขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 12 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน

(3.2) อำนาจขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อ ประโยชน์ในทางราชการ เช่น ใช้เพื่อก่อสร้างสำนักงาน ในฐานะ “ทบวงการเมือง” ตาม มาตรา 8 ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ อนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ

¹⁵⁴ วสันต์ วรรณวโรธร, *เรื่องเดิม*.

(3.3) อำนาจขอเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง ตามข้อ 9 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

จะเห็นได้ว่า นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ข้อ 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ฉะนั้น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำที่ดินของรัฐไปอนุญาตให้เอกชนผู้หนึ่งผู้ใดใช้ประโยชน์จึงเป็นการไม่ถูกต้อง หากเกิดความเสียหายต่อผู้ขอใช้หรือต่อที่ดินของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว และจะต้องรับผิดชอบทางวินัย และทางละเมิด หรืออาจจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาด้วย

8) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553

ตาม ข้อ 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 บัญญัติ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายและระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดทำทะเบียนที่ดิน ป้องกันชี้ระวางแนวเขต ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า

จะเห็นได้ว่า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะได้ มีหน้าที่เพียง “ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ” เท่านั้น ฉะนั้น การอนุญาตให้เอกชนก่อสร้างล่วงล้ำที่สาธารณประโยชน์ โดยเฉพาะทางน้ำ ต้องขออนุญาตต่อผู้มีอำนาจ ซึ่งหากเป็นทางน้ำอื่น(ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน) ผู้อนุญาตก็คือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด ”

หากเป็น “แม่น้ำลำคลองและที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่เป็นที่ขายตลิ่งที่น้ำท่วมถึง” ก็เป็นอำนาจของ “กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (หรือกรมเจ้าท่า)”

9) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองระบุเอาไว้ในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งสรุปอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ทางตรง ได้แก่ การผังเมืองและการควบคุมอาคาร
- (2) อำนาจหน้าที่ทางอ้อม ได้แก่
 - (2.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
 - (2.2) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ และการ

สาธารณูปการ

- (2.3) การบำรุงรักษาศิลปะ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

- (2.4) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่

อยู่อาศัย

- (2.5) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ
- (2.6) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
- (2.7) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่า

ไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตาม

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹⁵⁵ ในข้อบัญญัติหมวด 3 การ

ความเกี่ยวข้องของการผังเมืองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 มาตรา ดังนี้

มาตรา 18 เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม
 ณ ท้องที่ใด สำนักผังเมืองจะวางและจัดทำผังเมืองรวมของ
 ท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและ
 จัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงาน
 ท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ
 ผังเมืองก่อน . . .

¹⁵⁵ กรมโยธาธิการและผังเมือง, กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (กรุงเทพมหานคร: ร้าไทยเพรส, 2551), หน้า 28.

มาตรา 19 เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมือง. . .

จากมาตรา 18 ใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเอาไว้ ดังนี้

1. กรมโยธาธิการและการผังเมืองวางและจัดทำในท้องที่ที่เห็นสมควร
2. เจ้าพนักงานท้องถิ่น วางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนเมื่อเห็นสมควร โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการ ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรง รักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ¹⁵⁶

1. แผนนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุถึง “แผนนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เอาไว้ใน

มาตรา 85 (1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดย

¹⁵⁶ สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ, คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/ โครงการให้เป็นไปตามผังเมืองรวม (กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549), หน้า 3.

ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้
ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

รวมถึงความใน มาตรา 85 (3) ที่ว่า “จัดให้มีการวางผังเมืองพัฒนาและ
ดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแล
ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน”

2. ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนและการวางผังเมืองความสัมพันธ์
ระหว่างการวางแผนกับการวางผังเมืองในระดับต่างๆ นั้น เป็นความสัมพันธ์กันของนโยบายและ
แผนพัฒนากับระดับของการวางผังเมือง ซึ่งปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมือง สังกัด
กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมือง
ของประเทศไทย ได้แบ่งรูปแบบของการวางผังแต่ละระดับเอาไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ผังนโยบาย ประกอบด้วย ผังประเทศ ผังภาค และผังอนุภาค

รูปแบบที่ 2 ผังบังคับใช้ ประกอบด้วย ผังเมืองรวมจังหวัดผังเมืองรวม
เมือง/ชุมชน ผังเมืองเฉพาะ และผังการจัดรูปที่ดิน

รูปแบบที่ 3 ผังเสนอแนะ ประกอบด้วย ผังการพัฒนาพื้นที่และผังชุมชน

3. ระดับของการวางผังที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ¹⁵⁷ มี

4 ระดับ ดังนี้

1) ผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน ¹⁵⁸ คือ ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ระบบคมนาคมขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ในระดับเมืองและชุมชน โดยออกเป็นกฎกระทรวงใช้
บังคับตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

2) ผังเมืองชุมชน (เทศบาล) คือ ผังกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์
ที่ดิน ระบบโครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้น เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนที่ยังไม่มีผังเมืองรวม อาจจะ
ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.2522

¹⁵⁷ สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ, คู่มือขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ วางและจัดทำ
ผังเมืองรวมเพื่อประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับต่อเนื่อง, ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก
<http://www.dpt.go.th/csp/images/stories/pdf/mannual/ProcessPlan.pdf>

¹⁵⁸ สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ, คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/ โครงการให้เป็นไป
ตามผังเมืองรวม, หน้า 11.

3) ผังชุมชน (อบต.) คือ ผังเสนอแนะแนวทางโครงการพัฒนาชุมชน (อบต.) เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนที่ยังไม่มีผังเมืองรวม อาจจะออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

4) ผังเมืองเฉพาะ คือ ผังและโครงการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาพื้นที่เฉพาะแห่งหรือเฉพาะกิจการ ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ กระบวนการผังเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันยังเกี่ยวข้องกับ กระบวนการตามกฎหมายซึ่งเป็นการดำเนินการตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 3) ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วย สาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ อำนาจในการวางจัดทำผังเมืองรวมวิธีการวางและจัดทำผังเมืองรวม การบังคับใช้ผังเมืองรวมและการปรับปรุงผังเมืองรวม โดยเฉพาะด้านอำนาจในการวางจัดทำผังเมืองรวม

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การมีส่วนร่วมบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

เนื่องจากบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่รวมศูนย์อยู่ที่หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนและชุมชนในหลายๆ พื้นที่ ส่งผลกระทบต่อการเกษตร ระบบสิ่งแวดล้อม ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม เป็นต้น ในบทนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงสภาพและปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การศึกษาการใช้อำนาจหน้าที่และความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรที่ดิน นับว่ามีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ โดยมีได้บัญญัติรายละเอียดของขอบอำนาจ อีกทั้งทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทก็มีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการและส่วนภูมิภาคในการบริหารจัดการเรื่องเหล่านั้นอยู่ จึงนำไปสู่ปัญหาดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ บริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองป้องกันและดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะมี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายและระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล รักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดทำทะเบียนที่ดิน ป้องกันชี้ระวางแนวเขต ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยนั้น ทำให้พบข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเอง เพราะอำนาจหน้าที่ต่างๆ ในการบริหารจัดการที่ดิน เกิดการทับซ้อน และมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประกอบกับระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐถูกจำกัดทั้งในด้านการพิจารณาอนุญาต อนุมัติ ซึ่งอำนาจดังกล่าว เช่น การอนุญาตให้ใช้ที่ดินภายในพื้นที่และในส่วนของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางพื้นที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกหรือทำเกษตรกรรม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่มีการเข้าทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการร้องขอเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เนื่องจากเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการดำเนินการให้ที่ดินกลับมาเป็นที่ดินของรัฐ

อำนาจในการบริหารจัดการ ที่ดินของรัฐเป็นอำนาจของส่วนกลาง กล่าวคือเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่และส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจว่าสมควรจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินในเขตพื้นที่ของตนเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ การอนุญาตให้ใช้ที่ดินภายในพื้นที่และไม่มีอำนาจในการดำเนินการร้องขอเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เนื่องจากเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการดำเนินการให้ที่ดินกลับมาเป็นที่ดินของรัฐ

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถเข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐในพื้นที่ตนเอง ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย ให้อำนาจไว้ ที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ เพื่อบริหารจัดการที่ดินและเป็นแนวทางขั้นตอนดำเนินงานในการจัดการทรัพยากรที่ดิน จึงทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม เช่น การเข้าพัฒนาพื้นที่สาธารณะซึ่งไม่มีการทำ

ประโยชน์ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในกระบวนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน การอนุญาตรวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ตามหลักการรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้วางหลักการไว้ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ ในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน ในส่วนของ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 6 บัญญัติให้อำนาจอธิบดีเป็นผู้ยื่นคำร้องขอเพิกถอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา เพื่อให้ตกเป็นที่ดินของรัฐ มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามสมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าว รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ตาม ข้อ 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 บัญญัติว่า

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ตามหลัก การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายอำนาจจากความเป็นรัฐรวมศูนย์ โดยถ่ายโอนอำนาจบางประการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภารกิจเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยการจัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระ โดยมีองค์กรส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจนี้เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจเป็นมาตรการทางการเมืองอันจะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้ เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนนั้นได้ปกครองตนเองและมีส่วนร่วมในการการเมือง ปัจจัยที่ทำให้มีการกระจายอำนาจประการสุดท้าย คือ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่คุ้มค่า เพราะด้วยประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนดีที่สุด ดังนั้นการมีองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการได้ดีกว่าการจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรส่วนกลาง

หลักการการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดอาจตีความได้ 2 ลักษณะ คือ การตีความเชิงสถาบัน กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่จะก่อให้เกิดการตัดสินใจระดับล่างที่สุดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ไม่ว่าจะระดับนั้นจะเป็นรัฐบาล ภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานนอกภาครัฐ กับอีกลักษณะหนึ่ง คือ การตีความเชิงคุณภาพ และการเมือง กล่าวคือ เป็นการมองว่าแรงขับเคลื่อนการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนเป็นกระบวนการที่จำเป็นและพึงปรารถนาที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในประเด็นของการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดนั้นประกอบด้วยแนวความคิด ที่เป็นเรื่องของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ การกระจายการควบคุม การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้อำนาจประชาชน การร่วมดำเนินการ และการสร้างขีดความสามารถ การกระจายการควบคุม เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดในรูปแบบเชิงสถาบันระดับท้องถิ่นโดยแสดงออกมาเป็นแรงผลักดันให้มีบริการท้องถิ่นให้มากขึ้น และอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งให้มีการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการมีความรับผิดชอบและผ่านการปรับโครงสร้างทางการบริหารและการให้บริการ และในบางกรณีก็ดำเนินการผ่านการปรับการจัดรูปแบบทางการเมือง การเริ่มให้มีการกระจายอำนาจควบคุมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยปกครองขนาดเล็กลงนั้น ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาการริเริ่มด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นที่เป็นการพัฒนาการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสม

ด้วยข้อจำกัดและขอบเขตของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นต้องมีการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมาย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดยการกำหนดให้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีอำนาจเพิกถอนที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าตามระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6

4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองป้องกันและดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะมี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายและระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล รักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดทำทะเบียนที่ดิน ป้องกันชี้รั้วแนวเขต ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้พบข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเอง เพราะอำนาจหน้าที่ต่างๆ ในการบริหารจัดการที่ดิน เกิดการทับซ้อน และมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประกอบกับระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐถูกจำกัดทั้งในด้านการพิจารณาอนุญาต อนุมัติ ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้รัฐต้องให้เป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และรัฐจะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นการส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่งของราชการส่วนกลางของ
กระทรวงมหาดไทย จึงไม่ได้รับความอิสระในการบริหารจัดการและดำเนินตามภารกิจ
ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เป็นฐานความคิดในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมที่ตั้งอยู่บนหลักการบริหารตามเขตการปกครอง ซึ่งมีรูปแบบที่รัฐเป็นศูนย์กลางการ
บริหารจัดการโดยเน้นความเป็นเอกภาพ ในขณะที่ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
เน้นการกระจายอำนาจบริหารจัดการด้วยหลักความยั่งยืน และการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยัง
ระดับที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นในการบริหาร
จัดการที่ดินของรัฐ และแม้ว่าตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังถือเขตปกครองเป็น
ตัวกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์
จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไป
มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาหรือในการพิจารณาร่วมโครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ในกรณีที่
อาจมีผลกระทบต่อนพื้นที่ของตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่เพียงจำกัดอยู่
ในเขตพื้นที่ที่ปกครองอีกต่อไป ซึ่งหมายถึงต้องคำนึงถึงขอบเขตของแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและ
ผลกระทบเป็นหลัก เพราะการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในแต่ละพื้นที่อาจไม่เป็นรูปแบบเดียวกัน
เนื่องจากความแตกต่างกันตามสภาพธรรมชาติของท้องถิ่นจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบและ
เงื่อนไขการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ดังที่กล่าวมา เครื่องมือที่จะช่วยในการบริหารจัดการที่ดินของ
รัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบรรลุผลได้ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องมีการเปิดให้ความ
หลากหลายเหล่านี้นพัฒนาได้โดยไม่ยึดติดอยู่หลักความเป็นเอกภาพของการบริหารจัดการรูปแบบเดิม
เท่านั้น แต่ต้องยอมรับความหลากหลายของรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่อาจไม่ใช่รูปแบบ
เดียวกันทุกท้องถิ่นหรือทั่วประเทศ ทั้งนี้แม้หลักการรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้แต่ในปัจจุบันยังไม่มี
กฎหมายลำดับรองที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน
ของรัฐ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐในพื้นที่ของตน

กรณีการอนุญาตให้ใช้ที่ดินภายในพื้นที่และในส่วนของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
บางพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกหรือทำเกษตรกรรม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
ที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่มีการเข้าทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ได้
กำหนดไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการร้องขอเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ
ครอบครอง เนื่องจากเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการดำเนินการให้ที่ดินกลับมาเป็นที่ดินของรัฐ
ซึ่งเป็นอำนาจของราชการส่วนกลาง การกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมในประเด็น ของการมอบอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับที่เหมาะสมที่สุดนั้นประกอบด้วย
แนวความคิด ที่เป็นเรื่องของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ การกระจายการ
ควบคุม การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้อำนาจประชาชน การร่วมดำเนินการ และการสร้างขีด

ความสามารถ การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินเรื่องขอเพิกถอนที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้กลับมาเป็นของรัฐ ย่อมรู้ถึงปัญหาว่าพื้นที่ใดถูกปล่อยทิ้งร้างและพื้นที่นั้นเหมาะกับการทำกิจกรรมใดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ที่สุด ดังนั้นการมีองค์กรระดับท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ย่อมสามารถแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการได้ดีกว่า การบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยองค์กรส่วนกลาง

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ากฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบไว้ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ราษฎรของตนเองค่อนข้างน้อย เพราะมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองก็มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น การดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซ้ำซ้อนกับเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งบางส่วนก็เป็นการอุดช่องว่างของอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดทำ และกิจการที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก การที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าไปดำเนินงานในเขตพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานนั้นๆ ก่อน ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้ย่อมก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหารของประเทศ

การปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองป้องกันและดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายและระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล รักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จัดทำทะเบียนที่ดิน ป้องกันชี้รั้วแนวเขต ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมิกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการ และปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย

กำหนด ซึ่งเมื่อได้พิจารณาและศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองได้วางแนวบรรทัดฐานในเรื่อง การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 145/2552¹⁵⁹ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 68(8)¹⁶⁰ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับกฎหมาย” องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง รวมถึง การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา 16(27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มอบอำนาจในการดูแลที่ สาธารณ และข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553¹⁶¹ กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือโดยทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม นอกจากนี้ ยังมี คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 12/2543 ลงวันที่ 18 มกราคม 2543 ที่มอบหมายให้องค์การบริหารส่วน ตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ดี เมื่อไม่ปรากฏว่ากฎหมายหรือระเบียบฉบับใดดังที่กล่าวมา ได้มีบทบัญญัติให้ อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกคำสั่งให้เอกชนหรือถอนสิ่งปลูกสร้างใดๆ ออกจากทาง สาธารณะไว้อย่างชัดแจ้ง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการคุ้มครองดูแล และรักษา ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นเพียงอำนาจทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มี อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนสิ่งก่อสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คำสั่งดังกล่าวจึง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในการใช้อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 505/2552 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นใช้อำนาจแทน คือ 1. กรุงเทพมหานคร 2. เมืองพัทยา 3. เทศบาล 4. องค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ

¹⁵⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 145/2552

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, ราชกิจจานุเบกษา 111, 53 (2 ธันวาคม 2537), หน้า 26.

¹⁶¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553, เรื่องเดิม, หน้า 3-4.

มอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

นอกจากนี้ ศาลปกครองยังมีความเห็นว่า การตีความกฎหมายปกครองต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองทั่วไป โดยเฉพาะหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ถ้าหากไม่มีกฎหมายจะตีความว่าตนเองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการทางปกครองที่ก่อภาระหน้าที่แก่ประชาชนไม่ได้ และต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย ในการตีความตามหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ จะต้องตีความโดยเคร่งครัด และจะตีความขยายอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้

จากคำพิพากษาที่กล่าวมาข้างต้น พบว่านอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจในการใช้หรืออนุญาตให้บุคคลใดใช้ที่สาธารณะหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เอกชนทำการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือออกจากที่สาธารณะประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนั้นแม้ว่าจะมีการปลูกสร้างอาคารหรือกำแพงในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคและมณฑล ในด้านการพัฒนา ได้แก่ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านสุขภาพและบริการสังคม การบริหารจัดการพื้นที่ จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แบ่งอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน เพื่อเป็นการพัฒนาประเทศที่เริ่มต้นมาจากระดับท้องถิ่น ตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและบริการสาธารณะขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีทั้งองค์กรปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระ เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ การแบ่งหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น บางกรณีได้แบ่งแยกกันชัดเจนไปเลยว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบอย่างไร เช่น ในเขตเทศบาลจะมอบหมายให้เทศบาล มีอำนาจเต็มในการจัดการดูแลรักษา แต่ถ้าหากเป็นการจัดการทางหลวงหรือทางระดับชาติกรมที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทางหลวงก็จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักการเพื่อให้ส่วนรวมอยู่อย่างสงบสุข สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง มีการกำหนดอำนาจพิเศษในการป้องกันรักษาดูแล ไม่ให้มีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกำหนดอำนาจในการดูแลสวนรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปด้วยดี จึงทำให้ฝ่ายปกครอง ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมต่อไป ซึ่งฝ่าย

ปกครองมีอำนาจจัดการตามความเหมาะสม เช่น การแจ้งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่รูกล้ำ การให้ออกจากที่สาธารณะ อันมีลักษณะเช่นเดียวกันกับเจ้าของทรัพย์สินที่คอยดูแลปกป้องทรัพย์สินของตนเอง จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยสามารถใช้อำนาจได้เต็มที่ทั้งมีการกำหนดอำนาจพิเศษเพื่อใช้ในการดำเนินป้องกันดูแลรักษาไม่ให้มีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งในกรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีอำนาจในการดำเนินการกับเอกชนที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การออกคำสั่งรื้อถอน การให้ออกจากที่ดินของรัฐ เป็นต้น

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในประเทศญี่ปุ่น โดยยึดหลักการตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศไทย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระและสามารถดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการกระจายอำนาจบริหารแก่ท้องถิ่น ส่วนกลางควบคุมให้น้อยที่สุดมีฐานะการเงินเพียงพอ และดำเนินการให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นหน่วยการปกครองของรัฐบาลซึ่งเน้นชุมชนท้องถิ่นมิใช่เป็นหน่วยปกครองซึ่งทำหน้าที่เฉพาะด้าน ดังนั้นท้องถิ่นจึงอยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากชุมชนที่ตนให้บริการ จังหวัดและเทศบาลจึงมีอำนาจครอบคลุมในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบถึงแม้ราชการส่วนกลางจะมีสำนักงานในพื้นที่ แต่ก็ทำงานอย่างเอกเทศ จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระการดำเนินกิจกรรมภายในท้องถิ่นของตนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และยังมีกรตั้งหน่วยงานประจำท้องถิ่น เช่น Property Wards เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเขตหรือพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์สินบางประเภทภายในอาณาเขตของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อบริหารงานทรัพย์สินเหล่านั้น ทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้แก่ คลองชลประทาน หนองหรือบึง สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตรและสถานที่ที่มีบ่อน้ำแร่ เป็นต้น ส่วนใหญ่การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลพื้นที่ป่าและเขามักจัดตั้งตามหมู่บ้านในพื้นที่เกษตรหรือภูเขา ซึ่งในท้องถิ่นประเทศไทยยังไม่มี การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการดูแลรักษา บริหารจัดการที่ดินของรัฐประจำแต่ละท้องถิ่นเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนและแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวนั้น ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้โดยอิสระ ทำให้ไม่มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐในพื้นที่ของตน แม้ว่าจะมีการรูกล้ำ บุกรุกเข้ามาใช้พื้นที่ที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีนี้ต้องให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการออกคำสั่งให้รื้อถอน หรือให้ออกจากพื้นที่พิพาท ดังนั้นหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจ

และอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรลดบทบาท และจะต้องถือตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปในทางคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

แนวทางในการแก้ไขปัญหากล่าวคือ หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดตั้งหน่วยงานดูแลรับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ภายในพื้นที่ ซึ่งเป็นหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่ดูแลทรัพย์สินและพื้นที่ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง จะทำให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระและสามารถดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ด้วยข้อจำกัดและขอบเขตของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นต้องมีการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมาย พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 โดยการกำหนดให้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รวมทั้งมีอำนาจให้การออกคำสั่ง ให้เอกชนทำ การรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจร้องขอเพิกถอนที่ดินที่ปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่าตามระยะเวลาที่ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ที่อยู่ในเขตพื้นที่ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างเหมาะสม และจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะในการ บริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นประจำอยู่ในพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการที่ดินของ รัฐอย่างเชี่ยวชาญ และช่วยพัฒนาพื้นที่ให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องและเหมาะสม

4.2 วิเคราะห์ ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม งบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นปัจจัยที่สำคัญในการ ดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐต้องรับภาระ

ด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุลักษณะประสงคในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้งบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะต้องดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนและกฎหมายโดยเคร่งครัด การพิจารณาตั้งงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถรองรับภารกิจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553 ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดำเนินการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัดที่ดินภายในพื้นที่ของตนเอง

กฎหมายและระเบียบดังกล่าว ทำให้เกิดภาระหน้าที่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อที่จะนำไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งมีงบประมาณอยู่อย่างจำกัด หรือไม่เพียงพอต่อการดำเนินการดูแลรักษา คุ้มครองและป้องกันที่ดินของรัฐ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลได้งบประมาณจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับภารกิจที่ต้องดำเนินการ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ เพราะยังขาดแคลนงบประมาณ แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับงบประมาณจำนวนมาก แต่ด้วยพื้นที่และประชากรจำนวนมาก ทำให้การดำเนินการพิจารณาใช้งบประมาณเพื่อการตรวจสอบแนวเขต การรังวัด การดูแลรักษา คุ้มครองที่ดินของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากมีภารกิจที่มีความจำเป็นในการใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาหรือแก้ไข ปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้เต็มที่และมีประสิทธิภาพ เพราะขาดงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน

จะเห็นได้ว่าการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ก่อให้เกิดภาระ ด้านงบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในกรณีการดูแลรักษา คุ้มครอง ป้องกัน และดำเนินคดีต่อผู้บุกรุกหรือรุกล้ำที่ดินของรัฐ สาเหตุดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ที่ชัดเจน หรือขาดข้อมูลจำนวนที่ดินของรัฐที่เป็นปัจจุบัน อันก่อให้เกิดข้อพิพาทกับเอกชน หรือหน่วยงานอื่นๆ

ทั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือกรณีฟ้องร้องปกครองส่วนท้องถิ่นก่อสร้างถนนรुक้าหรืออยู่ในที่ดินของเอกชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 บัญญัติว่า “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ. . .” และระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553 ข้อ 13 บัญญัติว่า “ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีมีข้อพิพาท การรังวัดทำแผนที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” จะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งที่อำเภอก็มีหน้าที่เช่นเดียวกัน

ตามหลัก การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายอำนาจจากความเป็นรัฐรวมศูนย์ โดยถ่ายโอนอำนาจบางประการไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการปฏิบัติงานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยการจัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระ โดยมีองค์กรส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจนี้เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย เมื่อโอนภารกิจ การดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วการกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงให้อำนาจบางส่วน แต่ต้องมีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินด้วย เนื่องจากในการบริหารจัดการที่ดินจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เพื่อให้การดูแลและคุ้มครองที่ดินของรัฐมีประสิทธิภาพและคงไว้ซึ่งความอุดมสมบูรณ์เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคก็มี หน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อำเภอกลับไม่ต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเมื่อโอนภารกิจ การดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ราชการส่วนกลางจะต้องจัดสรรงบประมาณในการบริหารจัดการ

ที่ดินของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกำหนดในราชการส่วนภูมิภาคที่มีหน้าดูแล เช่นเดียวกันเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553

4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษา ที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรังวัดตรวจสอบชี้ระวางแนวเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัด การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการพัฒนาที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์และการตั้งงบประมาณเพื่อดูแลรักษา การตรวจสอบชี้ระวางแนวเขต รวมถึงกรณีพิพาท

การแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางกระจายอำนาจมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนโดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอท้องที่ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามแต่รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเกี่ยวข้องกำหนด และอำนาจหน้าที่หนึ่งตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบและตรวจสอบการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงต้องจัดสรรงบประมาณบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้สำหรับภารกิจดังกล่าว ซึ่งมีผลกระทบต่องบประมาณในด้านอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะปัจจุบันรัฐบาลเองก็ยังประสบปัญหาในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบกับรายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ด้วยกระบวนการการตรวจสอบ การดำเนินการด้วยงบประมาณและปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ จำนวนมากทำหน้าที่ดังกล่าว นอกเหนือจากการกำกับดูแลหรือตรวจสอบจากกระทรวงมหาดไทย เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เข้าดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งด้วยกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลของหลายหน่วยงานทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะนำงบประมาณไปดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในรูปแบบอื่นๆ นอกจากที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน หรือตามแนวปฏิบัติเดิมที่เคยปฏิบัติ เช่น การดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สร้างถนน ไฟฟ้า ประปา หรือทางสาธารณะ ทั้งที่การดำเนินการบางกรณีนั้นเป็นความต้องการของประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ และเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาพัฒนาแบ่งเป็นแปลงเล็กๆ ให้ประชาชนในพื้นที่ปลูกผักสวนครัวเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ซึ่งในกรณีดังกล่าวมานั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำงบประมาณเข้าไปช่วยเหลือประชาชนได้โดยตรง เนื่องจากการดำเนินการขัดต่อกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ประชาชนนำที่ดินของรัฐไปใช้ประโยชน์ แม้การดำเนินการจะตามโครงการจะได้มีประสานความร่วมมือกับหน่วยงานระดับจังหวัดก็ตาม แต่ในการดำเนินการเรื่องงบประมาณย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่น ให้อิสระท้องถิ่นแต่ละแห่งในการใช้จ่ายภาษีที่ตนเองได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลกลางกำหนด ทั้งนี้ แนวทางในการกระจายอำนาจต่อไป คือ เพิ่มภาษีที่ท้องถิ่นจะจัดเก็บได้เอง และลดการขึ้นในส่วนของการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางแหล่งรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่เสนอแนะต่อรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และผลักดันข้อเสนอแนะต่างๆ ให้บังเกิดผลสำเร็จ จุดมุ่งหมายสำคัญคือ เสนอแนะแนวทางในการโยกย้ายอำนาจและเงินงบประมาณออกจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น โดยมีหลักการว่า ท้องถิ่นคือตัวแทนของประชาชน และเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในการบริหารจัดการ ที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ส่วนมากจะเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ โดยมีรัฐบาลกลางและท้องถิ่นให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ ดังนั้นโครงการส่วนใหญ่มักจะประสบความสำเร็จสามารถพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ของเมืองใหญ่ๆ ให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความเป็นอิสระในการจะใช้

งบประมาณดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางทำให้มีงบประมาณเพียงพอในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ ซึ่งต่างจากท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีงบประมาณไม่เพียงพอและไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณเพราะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้หลักความสมดุลระหว่างรายรับ-รายจ่าย เป็นหลักการสำคัญของหลักการจัดทำงบประมาณ หลักการนี้ใช้ได้กับระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่สามารถใช้ได้กับระดับรัฐบาลกลางหรือการประกันสังคม เนื่องจากในระดับรัฐบาลกลางหรือการประกันสังคม เป็นลักษณะของงบเกินดุลหรือขาดดุลหรือเท่าดุล ผลของหลักความสมดุล คือ ห้ามจัดทำหรืออนุมัติ งบประมาณที่มีลักษณะเกินดุล รวมทั้ง แต่ละส่วนของงบประมาณจะต้องมีลักษณะเฉพาะหรือมีอิสระต่อกัน เช่น กรณีการห้ามกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการให้เงินช่วยเหลือในส่วนของการลงทุนอื่นๆ ในลักษณะที่เป็น เงินค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนของบุคลากร มีข้อยกเว้น คือ สามารถอนุมัติงบประมาณเพื่อการดำเนินงานในลักษณะเกินดุล เพื่อนำไปใช้เป็นงบประมาณเพื่อการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภค หลักการเฉพาะ คือ หลักการจัดการด้านการเงินด้วยตนเอง เป็นลักษณะการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเงินภาษีไปลงทุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ได้ ระบบการคลังท้องถิ่นใน สาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจกล่าวได้ว่า มีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับระบบการคลังของภาครัฐเนื่องจากมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพียงประมาณร้อยละ 20 ของการใช้จ่ายในภาครัฐทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน โดยเฉพาะภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ทำให้การแทรกแซงและควบคุม ทางการคลังจากรัฐบาลกลางมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากมีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในหลายๆ ภาค เพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบที่กำหนดไว้ และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็นของตน ซึ่งแตกต่างจากระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ยังถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ไม่มีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณเนื่องจากงบประมาณมีอยู่ไม่เพียงพอในการดำเนินตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ และมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากไม่ได้ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณจะไม่สามารถใช้งบประมาณนอกกรอบแบบแผนที่กำหนดไว้ได้

ด้านแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เช่น กรณีการพัฒนาพื้นที่ที่ถูกปล่อยกร้างว่างเปล่า การจัดหาประโยชน์จากที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นๆ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการใช้งบประมาณ ควรพิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นต่อการจัดการตามโครงการในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนว่าเกิดความคุ้มค่าและเหมาะสมกับงบประมาณที่ได้ใช้ไป ดังเช่นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ ฉะนั้นรัฐบาลกลางควรมอบอิสระและอำนาจทางการบริหารรายได้และภาษีให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอเหมาะสมต่อภารกิจ หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้นแนวทางในแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรที่จะดำเนินการแก้ไขระเบียบและกฎหมายกำหนดให้โดยองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในทุกรูปแบบ เพราะกรณีการดำเนินการดังกล่าวนี้้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแม้เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายก็ตาม แต่ต้ององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน เช่น กรมที่ดิน สำนักงานศาลยุติธรรม กรณีคดีพิพาทและมีการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่ไม่สมเหตุสมผลต่อองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะทำให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเสียงบประมาณในการดำเนินการการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งรวมถึงการดำเนินการเพื่อการตรวจสอบแนวเขตที่ดินหรือทางสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการจัดเก็บและตรวจสอบข้อมูลทั้งจำนวนเนื้อที่และสภาพทางสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นและสามารถป้องกันและทราบข้อมูลการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป้องกันการเกิดกรณีพิพาทระหว่างองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน เช่น กรณีเอกชนก่อสร้างรुक้าที่ดินของรัฐ หรือกรณีที่เอกชนบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น และควรพัฒนาให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีอิสระในการใช้งบประมาณดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ การกำหนดอัตราภาษีเช่นเดียวกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศญี่ปุ่นและ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรวมองค์ความรู้ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะมีบทบาทในการทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชน ประชาชน รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะรับรู้ ทำความเข้าใจ

ตัดสินใจและแสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ผ่านมาภาครัฐจะได้อาศัยความพยายามในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐหลายประการ แต่ยังมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับแนวเขตระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน และทำให้เกิดปัญหาในกรณีมีข้อโต้แย้งว่าฝ่ายใดมีสิทธิดีกว่า บางกรณีมีการประกาศพื้นที่ของรัฐทับซ้อนที่ดินของเอกชน ส่งผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ที่ดินของรัฐบางพื้นที่ไม่มีการทำประโยชน์ บางพื้นที่มีการหวงห้ามเป็นพื้นที่ที่ครอบคลุมที่ดินที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิระหว่างรัฐกับเอกชนไม่สามารถพิจารณาได้อย่างรวดเร็วและชัดเจนเนื่องจากขอบเขตของที่ดินไม่แน่นอน

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในการประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน เมื่อหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้ามโดยไม่รู้จักสภาพพื้นที่ที่แท้จริง ว่ามีผู้ครอบครองทำกินหรืออยู่อาศัยมาก่อนที่จะทำการประกาศหรือไม่ จึงเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิด ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิของรัฐกับ ประชาชน ที่ครอบครองที่ดินมากที่สุด กล่าวคือ การโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับ ประชาชน ในหลายพื้นที่ เกิดจากการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในภาครัฐ การสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวมีการดำเนินการประกาศหวงห้ามทับที่ดินที่ราษฎรมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ก่อน โดย ทำให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่นั้นๆตกเป็นผู้บุกรุกทันที นอกจากนี้การกำหนดที่แสดงขอบเขตการหวงห้ามที่ดินของรัฐแต่ละประเภทเพียงเพื่อให้สามารถรู้รูปแบบที่แนบท้ายตามกฎหมายเท่านั้น และในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และมาตรา 10 กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้บุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จัดหาผลประโยชน์ รวมทั้งจัดให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์โดยมีการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และเช่าซื้อได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตามที่กล่าวมา

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยการสงวนหวงห้ามที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าที่ดินที่อธิบดีจะประกาศสงวนหวงห้ามสมควรที่จะประกาศหรือไม่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน และรู้จักพื้นที่ของตนเองเป็นอย่างดี ย่อมทำให้ทราบว่าพื้นที่ใดที่

เหมาะสมในการหวงห้าม พื้นที่ใดกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่ที่จะประกาศอาจมีผู้ครอบครองทำกินหรือมีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น

ตามหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง ในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนมักหมายถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ปัจจุบันสังคมให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ส่งผลให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนมีขอบเขตกว้างขึ้น ซึ่งดังจะกล่าวต่อไปนี้ก็เป็นความหมายอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ นโยบาย กระบวนการบริหารและตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระทางความคิด มีความรู้ความสามารถในการกระทำ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้นๆ โดยหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืน เมื่อประชาชนเป็นผู้ใช้ทรัพยากรที่ดินร่วมกันจึงควรเข้ามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ รักษา ร่วมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ทรัพยากรคงอยู่ตลอดไป แต่ในการเข้ามีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินต้องให้ความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจและกระตุ้นประชาชนให้มีส่วนร่วมตั้งเริ่มกระบวนการ ตามแนวทางของการร่วมคิด ร่วมทำและร่วมกันทำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานของรัฐ

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์ และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ในแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 ในส่วนของนโยบายทรัพยากรธรรมชาติด้านที่ดินและการใช้ที่ดินนั้นมีสาระสำคัญกล่าวคือ ส่งเสริมประชาสัมพันธ์และฝึกอบรมให้เห็นคุณค่าของทรัพยากรที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดิน ออกกฎหมายควบคุมกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ทั้งนี้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ดินให้สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน ด้วยการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรดิน ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเป็น

เครื่องมือส่งเสริมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมกับสภาพที่ดินและศักยภาพที่ดินของพื้นที่ ปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พัฒนาพื้นที่ และพื้นที่รกร้างว่างเปล่า เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และยังกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างธรรมาภิบาล โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน

แต่ในการดำเนินงานยังเกิดปัญหา เพราะอำนาจในการตัดสินใจ เกี่ยวกับ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในการ การกำหนดสิทธิ การ อนุญาตให้ใช้ทรัพยากร ที่ดิน การสงวนหวงห้าม ที่ดินของรัฐ ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่มีรูปแบบวิธีการที่ชัดเจน แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ และเกิด ความคล่องตัวในการดำเนินงาน และจัดทำบริการสาธารณะที่ดี และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยบัญญัติรับรองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ การกำหนดปัญหา การกำหนดการเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ ประการสำคัญการบัญญัติในลักษณะนี้จะเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มในการสร้างกลไก ช่องทางต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ที่ได้กล่าวมาข้างต้นประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจในกระบวนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การอนุญาตรวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากขาดบทบัญญัติกฎหมายลำดับรองที่จะให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ตนเอง

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นจึงต้องศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐว่ามีอยู่หรือไม่อย่างไร เพื่อหามาตรการและเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การมีส่วนร่วมในกระบวนการประกาศที่ดินของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559

4.3.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในการประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน เมื่อหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้ามโดยไม่รู้จักสภาพพื้นที่ที่แท้จริง ว่ามีผู้ครอบครองทำกินหรืออยู่อาศัยมาก่อนที่จะทำการประกาศหรือไม่ จึงเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิด ปัญหา ความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิของรัฐกับ ประชาชน ที่ครอบครองที่ดินมากที่สุด กล่าวคือ การโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับ ประชาชนในหลายพื้นที่ ซึ่งการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2529 เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับสภาพของที่ดินนั้น รวมทั้งสอบถามความเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบลว่าสมควรสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้นเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์หรือไม่ แต่อำนาจการตัดสินใจจะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด หากคณะกรรมการหมู่บ้านและหรือสภาตำบลไม่เห็นด้วยกับการสงวนหรือหวงห้ามก็ย่อมไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วผู้มีอำนาจคือหน่วยงานราชการส่วนกลาง

อำนาจหน้าที่ในการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นของหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยนำความเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านและสภาตำบลมาประกอบการพิจารณา โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2529 ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ดูแลบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ของตน ทั้งด้านการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน การจัดเก็บภาษี เป็นต้น จึงเห็นควรว่าราชการส่วนกลางต้องเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในพื้นที่ ย่อมรู้สภาพของที่ดินว่าพื้นที่ใดเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ใด เพื่อจะได้นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินที่ดี ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ และยังเป็นการพัฒนาที่ดินอย่างยั่งยืนอีกด้วย

กรณีตามมาตรา 9 มาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติเรื่องการอนุญาตให้บุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เช่น การเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ รวมทั้งจัดให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์โดยมีการซื้อขาย แลกเปลี่ยน

ให้เช่า เช่าซื้อ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามมาตรา 9 และมาตรา 10 คือ อธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในกรณีที่เป็นอำนาจอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นหนึ่งในคณะกรรมการประจำจังหวัดที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้การใช้ทรัพยากรในพื้นที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกำหนดให้ต้องมีการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุญาตให้บุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ของตนเองได้ และยังมีลักษณะการจัดการแบบศูนย์รวม ขาดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยฉบับที่ผ่านมา ได้กำหนดเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ และเราเกิด ความคล่องตัวในการดำเนินงานและจัดทำบริการสาธารณะที่ดี และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยบัญญัติรับรองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ต้องจัดให้มีวิธีการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดปัญหา การกำหนดการเลือก การประเมินทางเลือก การบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ ประการสำคัญการบัญญัติในลักษณะนี้จะเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มในการสร้างกลไก ช่องทางต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ที่ได้กล่าวมาข้างต้นประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วน ในกระบวนการตัดสินใจในกระบวนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การอนุญาตรวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เนื่องจากขาดบทบัญญัติกฎหมายลำดับรองที่จะให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ตนเอง ทำให้ การดำเนินงานยังเกิดปัญหา เพราะอำนาจในการตัดสินใจ เกี่ยวกับ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในการกำหนดสิทธิ การอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรที่ดิน การสงวนหวงห้าม ที่ดินของรัฐยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่มีรูปแบบวิธีการที่ชัดเจน

กฎหมายการปกครองตนเอง ของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติไว้ ว่า ให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายช่องทาง ได้แก่ การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร้องขอให้มีการตรวจสอบ การร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงยุบ

สภาท้องถิ่น การถอดถอน และการลงประชามติ และยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เช่น Property Wards เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเขตหรือพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์สินบางประเภทภายในอาณาเขตของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อบริหารงานทรัพย์สินเหล่านั้น ทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้แก่ คลองชลประทาน หนองหรือบึง สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตรและ สถานที่ที่มีบ่อน้ำแร่ เป็นต้น ส่วนใหญ่การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแลพื้นที่ ป่าและเขามักจัดตั้งตามหมู่บ้านในพื้นที่เกษตรหรือภูเขา เป็นต้น ส่วน Local Development Corporations เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชากรตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแม่บท

จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดูแลบริหารจัดการพื้นที่โดยเฉพาะ สะท้อนถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินอย่างชัดเจน การพัฒนาการใช้ที่ดินในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จและมีประโยชน์มากจนเป็นที่กล่าวว่า “การจัดรูปที่ดินในเมืองเป็นแม่บทของการวางผังเมือง” การจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่น มีองค์กรรับผิดชอบหลายองค์กร ได้แก่ กลุ่มเอกชนเจ้าของที่ดินที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการ สมาคมจัดรูปที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาล รวมทั้ง หน่วยงานของรัฐในระดับประเทศ ซึ่งภาคส่วนนั้นให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้นการปฏิรูปที่ดิน ภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยการกำหนดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินมีส่วนร่วมในการวางแผนเวนคืนที่ดิน โครงสร้างของคณะกรรมการมีความสมดุลค่อนข้างมาก ประกอบด้วยผู้เช่าที่ดิน เกษตรกรที่มีที่ดินของตนเอง เจ้าของที่ดินให้เช่า นักวิชาการ และบุคคลทั่วไป ขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก โครงสร้างเช่นนี้มีผลต่อการปฏิรูป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของเกษตรกรและคนในชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชน ซึ่งแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่ไม่มีหน่วยเฉพาะในการดูแลทรัพย์สินและดูแลพื้นที่ภายในเขตของตนเอง แต่มีหน่วยงานของส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาคมาประจำในพื้นที่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีกฎหมายและระเบียบที่ถือปฏิบัติต่างกันไป ทำให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการบริหารจัดการที่ดินตามหน้าที่รับผิดชอบ โดยลำพัง ในการประสานงานและขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีน้อยมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือร่วมตัดสินใจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทำให้พื้นที่นั้นๆ ถูกนำไปใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมเนื่องจากผู้ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการล้วนเป็นอำนาจของส่วนภูมิภาคหรืออำนาจของส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ในส่วนของภาคประชาชนการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐย่อมมีโอกาสไม่มากนัก

การมีส่วนร่วมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสตามหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม สิทธิในการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกิจกรรมของท้องถิ่นถือเป็นสิทธิที่สำคัญประการหนึ่ง สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐนั้นได้ถูกรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและได้รับการยืนยันอีกครั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งได้กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในการเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดทิศทางของกิจกรรมสาธารณะในประเทศของตน โดยอาจจะเป็นการมีส่วนร่วมทางตรงหรือผ่านทางผู้แทนที่ได้รับการเลือกมาอย่างอิสระ หลักการว่าด้วยการมีผู้แทนนั้นไม่ได้เป็นข้อกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่าในบางกรณีประชาชนจะไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้โดยตรง แต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิในการให้คำแนะนำหรือฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นเองอาจขอคำปรึกษาจากประชาชนได้ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของท้องถิ่น รัฐบัญญัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้เทศบาลต้องจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้จัดทำโดยเทศบาล รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและภาคด้วย นอกจากนี้ยังรวมไปถึง องค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลอีกด้วย องค์กรนี้จะประกอบไปด้วยสมาชิกขององค์กรผู้ให้บริการสาธารณะในประเภทที่เกี่ยวข้องโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดินก็เป็นการจัดทำสาธารณะอีกอย่างหนึ่ง การจัดการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและบริการสาธารณะขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีทั้ง องค์กรปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระผู้จัดทำบริการสาธารณะ และรวมถึงผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะ มีหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินร่วมกัน ดังนั้นในการบริหารจัดการที่ดินต้องอาศัยความร่วมมือกันจากหลายองค์กร เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและยังรักษา สภาพแวดล้อมในพื้นที่ให้คงอยู่ต่อไป จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ยังขาดการประสานความร่วมมือจากองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และไม่ได้มีกฎหมายบังคับ ต้องจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้ง ในภาคส่วนขององค์การมหาชนอิสระก็ไม่ได้มีบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้ อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังไม่มีโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

เนื่องจากระเบียบดังกล่าวจัดทำขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2529 ผู้วิจัยเห็นว่ามีความล้าหลังและในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มี การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรแก้ไขระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2529 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ก่อนพิจารณาว่าพื้นที่นั้นควรสงวนหรือหวงห้ามเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ และควรแก้ไข

เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 9 และมาตรา 10 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่มากขึ้น โดยกำหนดให้การอนุญาตต้องมีหนังสือให้ความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ให้การใช้ทรัพยากรในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีการให้ข้อมูลตลอดจนการจัดให้มีการประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังเป็นไปในขอบเขตที่จำกัด และขาดความชัดเจน ทั้งในรูปแบบของอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ระเบียบ การกำหนดภารกิจ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ก่อให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และยังมีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

5.1 บทสรุป

ตามหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และรัฐจะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นการส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้มิได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่งของราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ได้รับความอิสระทำให้การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหา ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองป้องกันและดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะมี พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดทำทะเบียนที่ดิน ป้องกันชี้ระวางแนวเขต ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เท่านั้น ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 145/2552 พบว่านอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจในการใช้หรืออนุญาตให้บุคคลใดใช้ที่สาธารณะหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เอกชนทำการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือออกจากที่สาธารณะประโยชน์หรือที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตั้งนั้นแม้ว่าจะมีการปลูกสร้างอาคารหรือกำแพงในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กรณีการอนุญาตให้ใช้ที่ดินภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินการร้องขอเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เนื่องจากเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการดำเนินการให้ที่ดินกลับมาเป็นที่ดินของรัฐ เมื่ออำนาจในการพิจารณาอนุญาตต้องอยู่ในพิจารณาของหน่วยงานกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการขอใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งในส่วนระยะเวลาการดำเนินการรวมถึงประเภทของกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดด้วยกฎหมายและระเบียบ

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันไม่พบว่ามีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุมัติอนุญาต ให้ใช้พื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะตัวแทนประชาชนในพื้นที่จึงแทบไม่มีอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น การขอเพิกถอนพื้นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ เป็นต้น จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนและแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนี้ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจาก

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้โดยอิสระทำให้ไม่มีอำนาจบริหารจัดการที่ดินของรัฐในพื้นที่ของตน

ประเด็นที่สอง ปัญหาทางกฎหมายด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553 ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดำเนินการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัดที่ดินภายในพื้นที่ของตนเอง กฎหมายและระเบียบดังกล่าว ทำให้เกิดภาระหน้าที่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อที่จะนำไปใช้ ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีงบประมาณอยู่อย่างจำกัด หรือไม่เพียงพอต่อการดำเนินการดูแลรักษา คุ้มครองและป้องกันที่ดินของรัฐ ด้วยกระบวนการการตรวจสอบ การดำเนินการด้วยงบประมาณและปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ จำนวนมากทำหน้าที่ดังกล่าว นอกเหนือจากการกำกับดูแลหรือตรวจสอบจากกระทรวงมหาดไทย เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เข้าดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งด้วยกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลของหลายหน่วยงานทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะนำงบประมาณไปดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในรูปแบบอื่นๆ นอกจากที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน หรือตามแนวปฏิบัติเดิมที่เคยปฏิบัติ ดังนั้นรัฐบาลกลางควรมอบอิสระและอำนาจทางการบริหารรายได้และภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอเหมาะสมต่อภารกิจ หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ

ประเด็นที่สาม ปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน ก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับประชาชนในหลายพื้นที่ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นของหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ โดยนำความเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านและสภา

ตำบลมาประกอบการพิจารณา โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2529 ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ของตน ทั้งด้านการดูแลรักษา ค้ำครองป้องกัน การจัดเก็บภาษี เป็นต้น จึงเห็นควรว่าราชการส่วนกลางต้องเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในพื้นที่ ย่อมรู้สภาพของที่ดินว่าพื้นที่ใดเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ใด เพื่อจะได้นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินที่ดี ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ และยังเป็นการพัฒนาที่ดินอย่างยั่งยืนอีกด้วย

กรณีตามมาตรา 9 มาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติเรื่องการอนุญาตให้บุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เช่น การเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ รวมทั้งจัดให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์โดยมีการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า เช่าซื้อ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามมาตรา 9 และมาตรา 10 คือ อธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในกรณีที่เป็นอำนาจอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นหนึ่งในคณะกรรมการประจำจังหวัดที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกำหนดให้ต้องมีการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุญาตให้บุคคลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินภายในพื้นที่ของตนเองได้ และยังมีลักษณะการจัดการแบบศูนย์รวม ขาดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

5.2 ข้อเสนอแนะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ และเป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นให้เข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ กล่าว คือ ต้องกระจายการใช้ที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์อย่างทั่วถึง ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งด้าน

การคุ้มครอง ดูแลรักษา และนำไปสู่การใช้ประโยชน์การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสูงสุดและเป็นธรรม ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดิน มีอำนาจในการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ชุมชนและประชาชนในพื้นที่ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 วรรคสอง ดังนี้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าไปใช้ประโยชน์ตามความต้องการของชุมชน โดยดำเนินการผ่านการประชาคมในพื้นที่ และมีมติเสียงข้างมากของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องกำหนดโครงการและรายละเอียดไว้ในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างเหมาะสม จึงควรแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจร้องขอเพิกถอนที่ดินที่ปล่อยทิ้งรกร้างว่างเปล่าตามระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน เนื่องจากองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่ที่สุดย่อมทราบถึงสภาพของที่ดินและทราบถึงการใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้นได้โดยเหมาะสม ทำให้ทรัพยากรที่ดินถูกจัดสรรทำประโยชน์อย่างถูกต้องและตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้

3. ควร แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 มาตรา 122 วรรคสี่ ดังนี้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและสามให้ได้รับการยกเว้น และแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553 ข้อ 13 บัญญัติว่า

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีมีข้อพิพาท การรังวัดทำแผนที่ การจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับยกเว้นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรณีเกิด

ข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ดำเนินการอย่างเต็มที่และรวดเร็ว โดยไม่ต้องรอนงบประมาณค่าใช้จ่ายถึงจะดำเนินการได้ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ในการใช้พื้นที่นั้นๆ อย่างเหมาะสม

4. รัฐบาลกลางควรมอบอิสระและอำนาจทางการบริหารบริหารงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพียงพอเหมาะสมต่อภารกิจ หน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เช่นเดียวกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณ

5. ควรแก้ไขระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2529 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนพิจารณาว่าพื้นที่นั้นควรสงวนหรือหวงห้ามเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ และควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9 และมาตรา 10 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่มากขึ้น โดยกำหนดให้การอนุญาตต้องมีหนังสือให้ความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ให้การใช้ทรัพยากรในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีการให้ข้อมูล ตลอดจนการจัดให้มีการประชุมเพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. **การจัดรูปที่ดินในประเทศ**. ค้นวันที่ 10 มกราคม 2558 จาก http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/project%20city-judrup%20other%20country3.php
- กรมที่ดิน. **การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ**. ค้นวันที่ 12 กันยายน 2558 จาก <http://www.odloc.go.th>
- กรมโยธาธิการและผังเมือง กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์. **พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518**. กรุงเทพมหานคร: ไร่ไทยเพรส, 2551.
- กรมส่งเสริมการปกครอง. **มาตรฐานกาตุแลรึกษาที่สาธารณประโยชน์**. ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2559 จาก http://110.164.68.77/test02/file_data/201509101118091.pdf
- กระทรวงมหาดไทย. **คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 12/2543 เรื่อง มอบอำนาจให้ทบวงการเมืองอื่น มีหน้าที่ดูแลและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน**. 1 มกราคม. 2543 ค้นวันที่ 18 มีนาคม 2559 จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/27/4.pdf
- การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น**. ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.local.moi.go.th/webst/decon.htm>
- โกวิท พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.
- โกวิท พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. **กระบวนการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินอย่างยั่งยืนโดยประชาชน**. ค้นวันที่ 18 มกราคม 2559 จาก <http://www.landactionthai.org/land/images/phocadownload/landresearch.doc>
- งบประมาณท้องถิ่นฝรั่งเศส**. ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%203.pdf>
- จรรยา ศรีสุขใส. **แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550.

- จันทร์จิรา เอี่ยมมยุรา. วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบทในการบริหารงานพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2527.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- ชำนาญ จันทรเรือง. การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ. ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2559 จาก http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=349
- แซน ชื่นศิวา. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอไทรบึง จังหวัดศรีสะเกษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2538.
- เทพปรกรณ์ เดชา. การดูแลรักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2546.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551.
- ธรรมรังสี วรรณโก. ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. แนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2533.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2550.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. กลวิธีแนวทางวิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2527.

ปธาน สุวรรณมงคล. **การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ประชุมศิลาจารึก ภาค 1 จารึกกรุงสุโขทัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515 อ้างถึงใน สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม. **ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497. **ราชกิจจานุเบกษา**. 71, 78 ฉบับพิเศษ (8 พฤศจิกายน 2497).

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 22) พ.ศ.2558. **ราชกิจจานุเบกษา**. 132, 104 (5 พฤศจิกายน 2558).

ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ปราโมทย์ ตั้งเกียรติกำจาย. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน. **รายงานที่ตีอาร์ไอ**. 8 (มีนาคม 2553): 16.

ปิยาพร อรุณพงษ์. **โครงการพัฒนาองค์ความรู้และรณรงค์การปฏิรูปที่ดินที่ยั่งยืนและเป็นธรรม คู่มือการปฏิรูปที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2555-2559. ค้นวันที่ 10 มกราคม 2559 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2555/E/037/1.PDF>

พรชัย ชีระเวช. **ระบบการรับและจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2559 จาก http://www.mof.go.th/home/e-mag/pdf/2551/e_Mag_May51.pdf

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. **การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2550.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. **ราชกิจจานุเบกษา**. 116, 114 (17 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496. **ราชกิจจานุเบกษา**. 70, 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496).

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา**. 120, 21 (29 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551. **ราชกิจจานุเบกษา**. 125, 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551).

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. **ราชกิจจานุเบกษา**. 111, 53 (2 ธันวาคม 2537).

พิมพงา เพ็ญนาเรนทร์. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, 2554.

ไพรัตน์ เตชะรินทร์. **ทบทวนการพัฒนาชนบทไทย**. กรุงเทพมหานคร: ดีแอนด์เอส, 2525.

มนตรี แดงศรี. **โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2554.

ยอดพล เทพสิทธิธา. **ประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสและไทย 1: หลักว่าด้วยการมีผู้แทนท้องถิ่นของฝรั่งเศส**. ค้นวันที่ 18 ธันวาคม 2558 จาก <http://prachatai.org/journal/2012/03/39516>

ยอดพล เทพสิทธิธา. **หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส**. *วารสารสังคมศาสตร์*. 11, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 123-145.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. **หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพมหานคร: ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2526.

ร. แลงกาศ์. **กฎหมายตราสามดวง เล่ม 3**. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2519 อ้างถึงใน **สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม. ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ.2553. *ราชกิจจานุเบกษา*. 127, 94 (6 สิงหาคม 2553).

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541. *ราชกิจจานุเบกษา*. 115, 61 (14 กรกฎาคม 2541).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. *ราชกิจจานุเบกษา*. 131, 55 ฉบับพิเศษ (22 กรกฎาคม 2557).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) พุทธศักราช 2559. *ราชกิจจานุเบกษา*. 133, 34 (22 เมษายน 2559).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *ราชกิจจานุเบกษา*. 124, 47 (24 สิงหาคม 2550).

รายงานสรุปผลการสัมมนา แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, 2554.

วรรณภา ตีระสังขะ. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในฝรั่งเศส: การอภิปรายสาธารณะ (Le débat Public)**. ค้นวันที่ 18 ธันวาคม 2558 จาก <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=938>

วสันต์ วรรณวโรทร. **มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์**. ค้นวันที่ 18 มีนาคม 2559 จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/27/27.htm

วุฒิสาร ตันไชย. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2545.

ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์. **แนวคิดและกระบวนการบริหารการคลังและงบประมาณ**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2545.

ศูนย์ข้อมูล & ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. **เมื่อชุมชน...จัดการที่ดิน**. ค้นวันที่ 19 มีนาคม 2559 จาก http://www.tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=1478&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

สถาบันพระปกเกล้า, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น. **รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร: อักษร, 2543.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.

สมาน รังสิโยภุชฌ์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่างๆ**. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ (1991), 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **การมีส่วนร่วมของประชาชน**. ค้นวันที่ 15 มกราคม 2558 จาก http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/08/2km_001.pdf

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **การจัดการด้านภาษีและการงบประมาณของท้องถิ่น**. ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2015/04.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **ระบบงบประมาณและการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณฝรั่งเศส**. ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2015/04>

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รายงานสรุปผลการ
สัมมนา แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่
สอด”. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, 2554.

สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา. การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศญี่ปุ่น. ค้นวันที่ 18
เมษายน 2559 จาก http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr /porject %20ciry-judrup%20japan4.php

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ค้นวันที่ 20 มกราคม 2559 จาก
<http://www.onep.go.th>

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานการศึกษาโครงการจัดทำ
ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและ
พัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551.

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดิน
ของรัฐ. แนวทางวิธีการและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.).
กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2552.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. นโยบายและการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ. ค้นวันที่
11 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/ getfile.php?contentfileID=919>

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ. โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน,
2555.

สำนักบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือการปฏิบัติงานการดูแลรักษาและคุ้มครองที่
สาธารณะประโยชน์. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2546.

สำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม. ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย. กรุงเทพ
มหานคร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2554.

สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ. คู่มือขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ วางและจัดทำผังเมือง
รวมเพื่อประกาศกฎกระทรวงใช้บังคับต่อเนื่อง. ค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2559 จาก
<http://www.dpt.go.th/csp/images/stories/pdf/mannual/ProcessPlan.pdf>

สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ. คู่มือวิธีการจัดทำแผนงาน/ โครงการให้เป็นไปตามผังเมือง
รวม. กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549.

- สิริพัฒน์ ลาภจิตร. **ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหาร งานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- สุมามาลย์ ชวนา. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. **วารสารจดหมายเหตุสถาบันพระปกเกล้า.** 12, 6 (มิถุนายน 2554): 12.
- อคิน ระพีพัฒน์. **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย.** กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภาคการพิมพ์, 2527.
- อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. **คดีปกครองที่สำคัญเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.** ค้นวันที่ 18 มีนาคม 2559 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/520799>
- อนุภาพ ธีรลาภ. **การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหารจังหวัดอุบลราชธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- อรทัย กักพล. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.
- อรรถ แพทย์กุล. **ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร ในการบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. **โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.), 2553.
- Cohen, J. M. and Uphoff, N. T. **Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design Implementation and Evaluation.** New York: Cornell University, 1977.
- Environment Agency. **Environmental Issues Series No.5 Towards Sustainable Development for Local Authorities: Approaches, Experiences and Sources.** Copenhagen: European Environment Agency, 1997.
- Erwin, William. **Participation Management: Concept Theory and Implementation.** Atlanta GA: Georgia State University, 1976.
- Michihiro, Kayama. **Local Government in Japan.** Japan: Council of Local Authorities for International Relations, 2008.

Land improvement District Law. Retrieved May 18, 2016 from http://publications.iwmi.org/pdf/H_14764.pdf

The Local Autonomy Law of 1947. Retrieved May 16, 2016 from <http://www.parliament.am/library/Tim/chaponia.pdf>

WHO and UNICEF. **Report of the International Conference on Primary Health Care.** New York: n.p., 1978.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	ว่าที่ร้อยตรีหญิงพัสดราภรณ์ ชัยปัญญา		
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต		
	มหาวิทยาลัยขอนแก่น		
	ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.	2553	
ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ	สหภาพนายความ		
	ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.	2556	
	รัฐศาสตรบัณฑิต		
รัฐศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยรามคำแหง		
	ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.	2558	