

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ในหลายทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้อาศัยการฐานทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัจจัยหลักต้นให้เกิดความเจริญเติบโต และอาศัยสิ่งแวดล้อมรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายการผลิตผลที่ตามมาคือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ร่อยหรอและทรุดโทรมลง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35-36 กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ที่เป็นแผนระยะยาวและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะปานกลาง

เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542-2549 ไปแล้วต่อมาได้มีการทบทวนและจัดทำเป็นกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 ให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสอดคล้องกับนโยบายฟื้นฟู สงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยิ่งขึ้นไปชั่วลูกชั่วหลาน

ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ซึ่งได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย 2 ประการคือ

- (1) นโยบายและแผนของรัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- (2) นโยบายแผนและมาตรการของรัฐ จะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ และมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน (people focused)

ดังนั้น แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นใหม่ จะต้องสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์ของชาติด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน นโยบายทรัพยากรธรรมชาติควมมีส่วนช่วยจัดความยากจน และเสริมรากฐานเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนศักยภาพในการแข่งขันระหว่างประเทศ

ในปีงบประมาณ 2548 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการทบทวนและประเมินผลการพัฒนาแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม 5 ปี (พ.ศ. 2545-2549) และจัดทำกรอบสำหรับการจัดทำแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พ.ศ. 2550-2554) ควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 10 ซึ่งเป็นโอกาสที่จะได้เริ่มสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคีการพัฒนาต่างๆ ในการกำหนดกรอบและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ

1.2 วัตถุประสงค์

- (1) รวบรวมและทบทวนองค์ความรู้ด้านนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2) จัดทำ (ร่าง) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 เสนอต่อดคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสำหรับใช้เป็นยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการระยะ 5 ปี ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (3) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ อันได้แก่ นักวิชาการ องค์กรเอกชนอิสระ ประชาคม ในการที่จะเสนอความเห็น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดกรอบและแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.3 เป้าหมายของการศึกษา

(ร่าง) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 มีแนวทางการดำเนินงานที่สนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ มีแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับกลไกการบริหารจัดการในระดับภาคและระดับจังหวัด โดยเป็นแผนที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

1.4 วิธีการและขั้นตอนการศึกษา

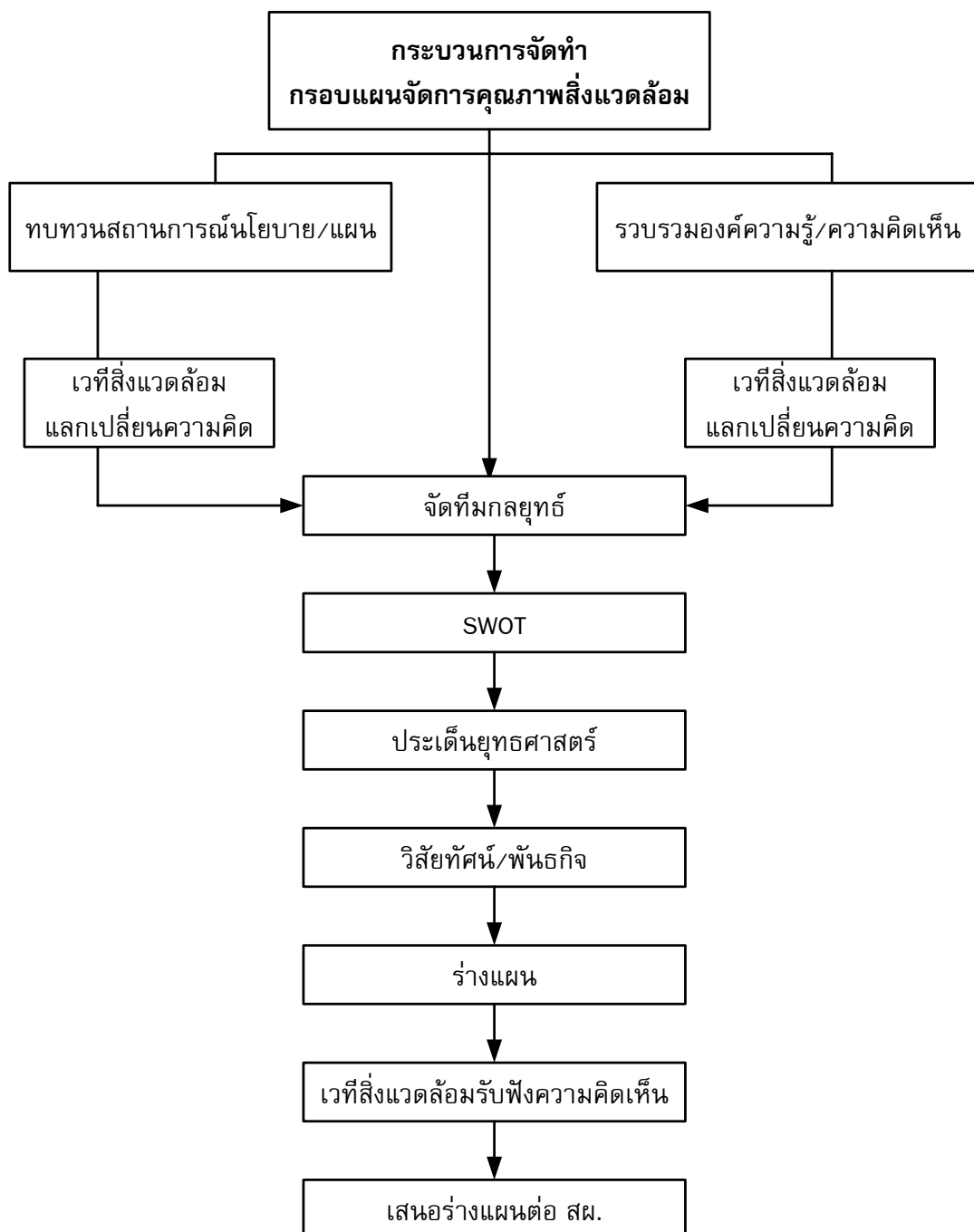
- (1) ศึกษา วิเคราะห์ และทบทวน นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ ที่ใช้ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน
- (2) ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) ทบทวนโครงสร้างการบริหารจัดการและความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภูมิภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์จังหวัด รวมทั้ง นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) ทำการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เชิงลึกในด้านต่างๆ ดังนี้
 - ▶ รูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในด้านศักยภาพในการแข่งขัน และในด้านการจัดปัญหาความยากจน และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน
 - ▶ พันธกรณีระหว่างประเทศ วิเคราะห์ท่าที นโยบายและมาตรการที่ชัดเจนของรัฐ
 - ▶ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (5) สร้างทีมกลยุทธ์ โดยให้แต่ละส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผู้แทน 2 ท่านมาเป็นสมาชิกทีมกลยุทธ์ เพื่อเข้าร่วมประชุมวิชาการ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและร่วมกันวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (6) กระบวนการมีส่วนร่วม มีการจัดเวทีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการประชุมในระดับต่างๆ คือ
 - จัดประชุมวิชาการภายในเพื่อหลอมรวมความรู้ของนักวิชาการในมหาวิทยาลัยปทุมธานี ในองค์กรของรัฐโดยให้มีส่วนร่วม ซึ่งจัดไปทั้งสิ้น 29 ประเด็น มีผู้เข้าร่วมประชุม ทั้งสิ้น 682 คน
 - จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง และระดมความคิดเห็นจากภายนอก ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน หน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อร่วมกันจัดทำสาระสำคัญของแผน อันได้แก่ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมาย กลยุทธ์ ตัวชี้วัด มาตรการ แนวทาง ดำเนินการ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ หน่วยงานที่สนับสนุน รวมทั้ง กระบวนการประสานเพื่อการแปลงแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ไปสู่การปฏิบัติ โดยจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการส่วนกลาง และ 4 ภูมิภาค ในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกและภาคใต้ มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 2,400 คน
 - จัดประชุมสัมมนาในระดับประเทศเพื่อระดมความคิดเห็นต่อ (ร่าง) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 โดยมีผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ทั้งภายในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายชุมชนที่มีบทบาทด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นักวิชาการและผู้แทนจากสถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน
- (7) ประมวลผลข้อมูลและข้อเสนอแนะที่ได้รับ เพื่อยกร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ร่วมกับคณะทำงาน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยจะพิจารณาถึงแผนงานหรือแนวทางการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ดังนี้
 - ▶ การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - ▶ การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
 - ▶ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
 - ▶ ข้อเสนอในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติและมาตรการสำคัญ เพื่อควบคุมมลพิษและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่ได้ประกาศเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59
 - ▶ การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน
 - ▶ การจัดตั้งองค์กรและระเบียบการบริหารงาน
 - ▶ การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับที่จำเป็น

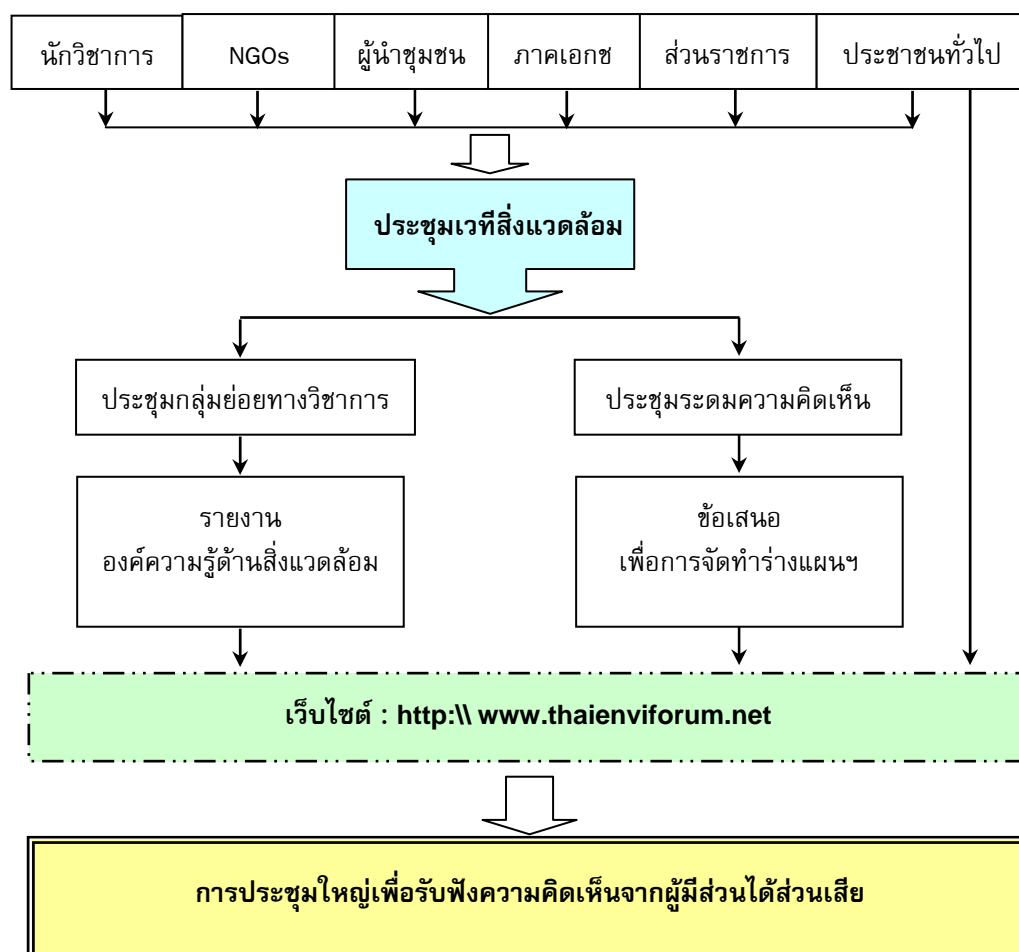
► การตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล

- (8) จัดทำข้อเสนอแนะอื่นๆ เช่น วิธีการและแนวทางในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างน้อยตามมาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (9) ปรับปรุง (ร่าง) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ซึ่งเป็นรายงานอีกฉบับที่ควบคู่กับรายงานฉบับนี้

1.5 กระบวนการจัดทำร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม



1.6 กระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำร่างแผนฯ



1.7 การนำเสนอรายงาน

รายงานฉบับนี้ เป็นรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการจัดทำแผนจัดการคุณภาพลิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย 7 บท ดังนี้

- บทที่หนึ่ง บทนำ
- บทที่สอง นำเสนอรายงานสถานภาพทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อมของประเทศไทย
- บทที่สาม นำเสนอการวิเคราะห์นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อม
- บทที่สี่ การทบทวนกฎหมายและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวดล้อม
- บทที่ห้า พันธกรณีระหว่างประเทศและการกำหนดท่าทีของประเทศไทย
- บทที่หก การวิเคราะห์เชิงลึกถึงผลกระทบต่อลิ่งแวดล้อมจากปัจจัยภายนอก และ
- บทที่เจ็ด ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย