

บทที่ 3

การวิเคราะห์นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความร่อยหรอและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นนโยบายด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นนโยบายที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกว่าสองทศวรรษ โดยมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและเพื่อให้ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

สำหรับนโยบายและแผนด้านการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ผ่านมาั้น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 (1) ได้กำหนดให้จัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ซึ่งได้รับความเห็นชอบตามมติของคณะรัฐมนตรี มาตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 และได้ใช้เป็นกรอบแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของประเทศในระยะ

20 ปี และเพื่อให้นโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้ได้มีการดำเนินการ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงกำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ซึ่งได้แก่ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542-2549 และกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549

ภายใต้การดำเนินงานตามกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีมติ¹¹ เห็นควรให้มีการทบทวนและการปรับปรุงแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีมติ¹² เห็นชอบกับกรอบและกระบวนการยกร่างแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไป และให้ติดตามการดำเนินการตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการไปสู่ “การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์” ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่เน้นผลปฏิบัติงานมากกว่ากิจกรรม เน้นความรับผิดชอบ

¹¹ มติการประชุม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2545 วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2545

¹² มติการประชุม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2548 วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2548

ความคล่องตัวในการทำงาน มีการวัดผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถตรวจสอบได้นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อกำกับดูแลงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ภายใต้นโยบายและยุทธศาสตร์ที่กระทรวงกำหนดขึ้น และยังมีการปรับโครงสร้างขององค์กรเพื่อสนับสนุนการทำงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับจังหวัด รัฐบาลได้ประกาศให้ทุกจังหวัดใช้รูปแบบการบริหารงานแบบบูรณาการ (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546) โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร

ราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลบรรลุตามนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น การศึกษาในบทนี้ จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ

- | | |
|--------------|---|
| ส่วนที่หนึ่ง | การทบทวนและวิเคราะห์กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 |
| ส่วนที่สอง | การวิเคราะห์โครงสร้างและความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน |

3.1 การทบทวนและวิเคราะห์กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พ.ศ. 2545-2549

กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ

- (1) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ลดความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา และ
- (2) เพื่อให้มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

ภายใต้กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 มี 4 เป้าหมายหลัก ซึ่งสอดคล้องกับวิธีการจัดกลุ่มภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

- (1) ปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนป้องกันและเฝ้าระวังการก่อมลพิษ
- (2) อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและควบคู่กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และดำรงรักษาระบบนิเวศอย่างสมดุล

- (3) พัฒนาเมืองอย่างมีแบบแผนและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม
- (4) รักษาและฟื้นฟูคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายหลักทุกสายและคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพของประชาชนและอุตสาหกรรม และควบคุมคุณภาพอากาศของชุมชนเมืองให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้ง เพิ่มศักยภาพการรวบรวมและกำจัดของเสียอันตราย ขยะมูลฝอย และการใช้ประโยชน์จากของเสีย

นอกจากนี้ โครงสร้างของกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 ยังได้มีการแบ่งออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมนุษย์ และการป้องกันแก้ไขภาวะมลพิษ เพื่อเป็นการปรับโครงสร้างของแผนฯ ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ และยังคงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ที่เป็นนโยบายหลักไว้ (ตารางที่ 3.1) อาทิ การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการนั้นเพื่อช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการเสริมสร้างศักยภาพของท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของทุกส่วนในสังคม รวมทั้ง ลดความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา นอกจากนี้การแยกแยะประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ความหลากหลายทางชีวภาพถูกแยกออกจากทรัพยากร

ป่าไม้ภายใต้ยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีการจัดกลุ่มใหม่ที่เรียกว่า สิ่งแวดล้อมมนุษย์ ประกอบด้วย เมืองใหญ่ เมืองและชุมชนทั่วไป แหล่งท่องเที่ยว และแหล่งศิลปกรรม วัฒนธรรม และโบราณคดี ซึ่งการปรับโครงสร้างเหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตารางที่ 3.1 ความสัมพันธ์ของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549

นโยบายรายสาขาของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559	ยุทธศาสตร์ของกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549			
	การบริหารจัดการ	การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมนุษย์	การป้องกันแก้ไขภาวะมลพิษ
ทรัพยากรธรรมชาติ	✓	✓		
ป้องกันและจัดมลพิษ	✓		✓	✓
แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม	✓		✓	
สิ่งแวดล้อมชุมชน	✓		✓	
การศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓	✓
เทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม		✓		✓

หมายเหตุ: ✓ คือ มีการระบุไว้ในแผน

ที่มา: รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว พบว่า กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 เป็นกระบวนการแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ไปสู่การปฏิบัติในระยะปานกลาง ที่มีความครอบคลุมประเด็นปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในช่วงเวลาขณะนั้น จากผลการติดตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่าได้มีการดำเนินการตามกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 หรือไม่¹³ พอสรุปได้ว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มีการดำเนินงานในระดับแผนงาน/โครงการที่มีความสอดคล้องกับกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเหล่านั้นในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปตามภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน แต่มีความสอดคล้องกับกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 ทั้งนี้ เนื่องจากกรอบแนวทางที่กำหนดไว้ในกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 เป็นกรอบแนวทางที่ค่อนข้างกว้างและครอบคลุมประเด็นปัญหาที่สำคัญ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2548)

สำหรับทิศทางของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดภายใต้กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 สามารถพิจารณาจากตัวชี้วัดเพื่อติดตามประเมินผลการแปลงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 และกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 ไปสู่การปฏิบัติ ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทำการพัฒนาขึ้นในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2547 และ 2548) ในกระบวนการติดตามประเมินผลได้ใช้กรอบแนวคิดในการพัฒนาตัวชี้วัดภาวะกดดัน-สถานะภาพ-การตอบสนอง (Pressure-State-Response Framework) และทำการเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 (ตารางที่ 4.2) เพื่อแสดงให้เห็นถึงทิศทางของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่ามีแนวโน้มเป็นอย่างไร ในที่นี้จะแบ่งตามเป้าหมายหลัก 4 เป้าหมาย ภายใต้กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 พอสรุปได้ดังนี้

¹³ การติดตามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้เครื่องมือการติดตามคือแบบสอบถาม (ตัวชี้วัดกระบวนการ) โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปี พ.ศ. 2546 2547 และ 2548

เป้าหมายที่ 1 ปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนป้องกันและเฝ้าระวังการก่อมลพิษ

เป้าหมายในการบริหารจัดการอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ มีกลยุทธ์ 8 ข้อ คือ หนึ่ง ผลักดันเรื่องสิ่งแวดล้อมให้เป็นวาระแห่งชาติในกระบวนการทางการเมือง สอง ดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สาม จัดระบบและสร้างกลไกการกระจายอำนาจการบริหารงานสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนบุคลากร งบประมาณ และความรู้ทางวิชาการที่เพียงพอต่อการปฏิบัติให้เป็นผล สี่ ประสานงานด้านนโยบายระดับชาติและระดับนานาชาติให้สอดคล้องกัน เพื่อประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนจากระบบการค้าและการลงทุน ห้า เพิ่มประสิทธิภาพการใช้มาตรการด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันและควบคุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่างๆ ตลอดจนผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่และรายสาขา หก ใช้กลไกการศึกษาของชาติทุกระดับ ทั้งในและนอกระบบ และการศึกษาตลอดชีวิตในการสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เจ็ด พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพและพฤติกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของพลเมืองให้เหมาะสมสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่ไม่ทำลายสมดุลของระบบนิเวศ และ แปด ปรับโครงสร้างองค์กรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สามารถเกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

การทบทวนความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย พบว่า ได้มีการผลักดันเรื่องสิ่งแวดล้อมให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยเกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็น 1 ใน 9 ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน (ตามกลยุทธ์ 1) ภาครัฐได้ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น มีการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการอบรมถ่ายทอดความรู้ในด้านต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาระดับพื้นที่ได้ แต่ในความเป็นจริงพบว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในเรื่องนี้ คือ งบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอ ข้อยกาดด้านกฎหมาย และที่สำคัญ คือ ขาดกลไกเชื่อมโยงการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ (ตามกลยุทธ์ 3) มาตรการด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพของรายงานฯ และสำหรับโครงการใหญ่ๆ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมักเป็นกิจกรรมตามหลังการอนุมัติโครงการฯ (ตามกลยุทธ์ 5) และแม้ว่าได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กระบวนการมีส่วนร่วมยังไม่ชัดเจน ทั้งถึงและเพียงพอ (ตามกลยุทธ์ 6) รวมทั้งได้มีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ยังมีข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมายและความไม่ลงตัวของหน่วยงาน จึงทำให้การบริหารจัดการเป็นไปในลักษณะแยกส่วน (ตามกลยุทธ์ 8) ดังเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในด้านประสิทธิภาพและคุณภาพโดยรวมของการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่เห็นชัดเจน

เป้าหมายที่ 2 อนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และดำรงรักษาระบบนิเวศอย่างสมดุล

ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติได้ร่อยหรอลงอย่างต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาในรายสาขา พบว่า โดยส่วนใหญ่ไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลและตัวชี้วัด มีรายละเอียดดังนี้ (หนึ่ง) การบริหารจัดการทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินยังไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลและตัวชี้วัด ประกอบกับผลการดำเนินการฟื้นฟูทรัพยากรดินที่เป็นปัญหาคิดเป็นเพียงสัดส่วนเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของปัญหา (สอง) การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในส่วนของพื้นที่ป่าและพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พบว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง (สาม) ความสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำยังไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ เนื่องจากเป้าหมายมีหลายวัตถุประสงค์ โดยเน้นระบบลุ่มน้ำซึ่งต้องอาศัยข้อมูลทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำซึ่งปัจจุบันเป็นข้อมูลประมาณการ ยกเว้นการควบคุมแผ่นดินทรุดจากการใช้น้ำบาดาลในพื้นที่ที่วิกฤต (สี่) การบริหารจัดการทรัพยากรแร่และทรัพยากรธรณี ยังไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ เนื่องจากเป้าหมายมีหลายวัตถุประสงค์ และข้อจำกัดของข้อมูลในการพัฒนาตัวชี้วัด (ห้า) การบริหารจัดการทรัพยากรพลังงานมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมาย โดยเฉพาะอัตราการเพิ่มของการใช้พลังงานขั้นสุดท้ายเชิงพาณิชย์ (ไม่รวมพลังงานทดแทน) มีค่าน้อยกว่าอัตราการเติบโตของ GDP (energy elasticity) จากค่าเฉลี่ยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา เท่ากับ 1.2 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีทิศทางเข้าใกล้เป้าหมาย โดยในปี พ.ศ. 2546 มีค่าต่ำกว่า 1 หลังจากนั้นแนวโน้มเพิ่มขึ้น (หก) การบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกับ

เป้าหมาย แต่เนื่องจากทรัพยากรชายฝั่งทะเลมีความหลากหลายค่อนข้างมากจึงจำเป็นต้องพัฒนาตัวชี้วัดให้ครบถ้วนเพื่อให้สามารถประเมินผลได้อย่างแท้จริง และ (เจ็ด) การบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พบว่า มีแนวโน้มไปในทิศทางตรงข้ามกับเป้าหมาย

เป้าหมายที่ 3 พัฒนาเมืองอย่างมีแบบแผนและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

การประเมินเป้าหมายของการพัฒนาเมือง สิ่งแวดล้อมเมือง/ชุมชน พบว่า ยังไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ เนื่องจากขาดข้อมูล ถึงแม้ว่าภาครัฐได้มีโครงการเมืองน่าอยู่ ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาตัวชี้วัดเมืองน่าอยู่ อย่างไรก็ตาม ความแออัดในเมืองได้ส่งผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง สำหรับกรณีของการจัดการสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแหล่งศิลปกรรมมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมาย กล่าวคือ มีการอนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแหล่งธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแหล่งศิลปกรรมที่สำคัญเพื่อเป็นมรดกทางธรรมชาติและศิลปกรรมของประเทศ แต่ยังไม่ครอบคลุมทั้งประเทศ

เป้าหมายที่ 4 รักษาและฟื้นฟูคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายหลักทุกสายและคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพของประชาชนและอุตสาหกรรม และควบคุมคุณภาพอากาศของชุมชนเมืองให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้ง

เพิ่มศักยภาพการรวบรวมและกำจัดของเสียอันตราย ขยะมูลฝอย และการใช้ประโยชน์จากของเสีย

เป้าหมายนี้เป็นเป้าหมายที่มีตัวชี้วัดชัดเจนกว่าเป้าหมายอื่นๆ แต่การประเมินเป้าหมายนี้ พบว่าทิศทางของปัญหามลพิษส่วนใหญ่ตรงข้ามกับเป้าหมาย ดังนี้ (หนึ่ง) มลพิษทางน้ำมีแนวโน้มไปในทิศทางตรงข้ามกับเป้าหมาย กล่าวคือ คุณภาพน้ำยังต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ทำนตอนล่าง และทะเลสาบสงขลา (สอง) มลพิษทางอากาศ ในส่วนของสารมลพิษคาร์บอนมอนอกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และก๊าซออกไซด์ของไนโตรเจนพบว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ในขณะที่ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM10) กลับมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเมืองใหญ่เช่นเดียวกับก๊าซโอโซนที่มีปัญหาในบางพื้นที่ (สาม) มลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือนยังมีค่าสูงเกินค่ามาตรฐานโดยเฉพาะบริเวณริมถนน (สี่) มลพิษจากขยะและสิ่งปฏิกูล ถึงแม้ว่าปริมาณการผลิตขยะต่อคนต่อวันในเขตเมืองจะมีแนวโน้มลดลง แต่ยังไม่สามารถให้ข้อสรุปที่ชัดเจนเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม ปริมาณขยะที่นำกลับมาใช้ใหม่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น (ห้า) มลพิษจากสารอันตราย พบว่า ในส่วนของการลดและการควบคุมมลพิษจากสารอันตรายยังไม่สามารถให้ข้อสรุปที่ชัดเจนได้ เนื่องจากยังขาดข้อมูล/ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชนที่เกิดจากผลกระทบจากสารอันตราย (หก) มลพิษจากของเสียอันตราย พบว่า ของเสียอันตรายมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหา คือ การจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนยังไม่มีระบบการจัดการที่ครบวงจรและถูกหลักวิชาการ ถึงแม้ว่าภาครัฐได้มีการจัดระบบการจัดการของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมตามพื้นที่สาธารณะทั่วไป (เจ็ด) เทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม พบว่า มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมาย กล่าวคือ มีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อมจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อการให้บริการด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ และการนำไปใช้ในภาคอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม การค้นคว้า วิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อมสำหรับภายในประเทศยังอยู่ในวงจำกัด พบว่า ในผลิตภัณฑ์บางกลุ่มยังไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ของการวิจัยและพัฒนา ได้แก่ ภาชนะสำหรับบรรจุขยะ รถเก็บขยะ และอุปกรณ์ป้องกันภัยส่วนบุคคล

3.2 การวิเคราะห์โครงสร้างและความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

ในระยะก่อนการปฏิรูประบบราชการนั้น นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 เป็นกรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะ 5 ปี (แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542-2549 และกรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549) เพื่อช่วยในการแปลงไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและทิศทางเดียวกัน และมีการจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมภาคระยะ 3 ปี ซึ่งเป็นตัวประสานระหว่างนโยบายจากส่วนกลางและฝ่ายปฏิบัติในระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พบว่า แผนงานโครงการส่วนใหญ่ถูกกำหนดขึ้นตามความถนัดและความสนใจของผู้จัดทำ แผนมากกว่าการพิจารณากรอบแนวทางและเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังพบว่า การวิเคราะห์โครงสร้างปัญหาประกอบการจัดทำแผนมิได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งนับได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ลักษณะของแผนงานโครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นในอดีตส่วนใหญ่เป็นโครงการลงทุนในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดขยะ เป็นต้น ลักษณะโครงการ

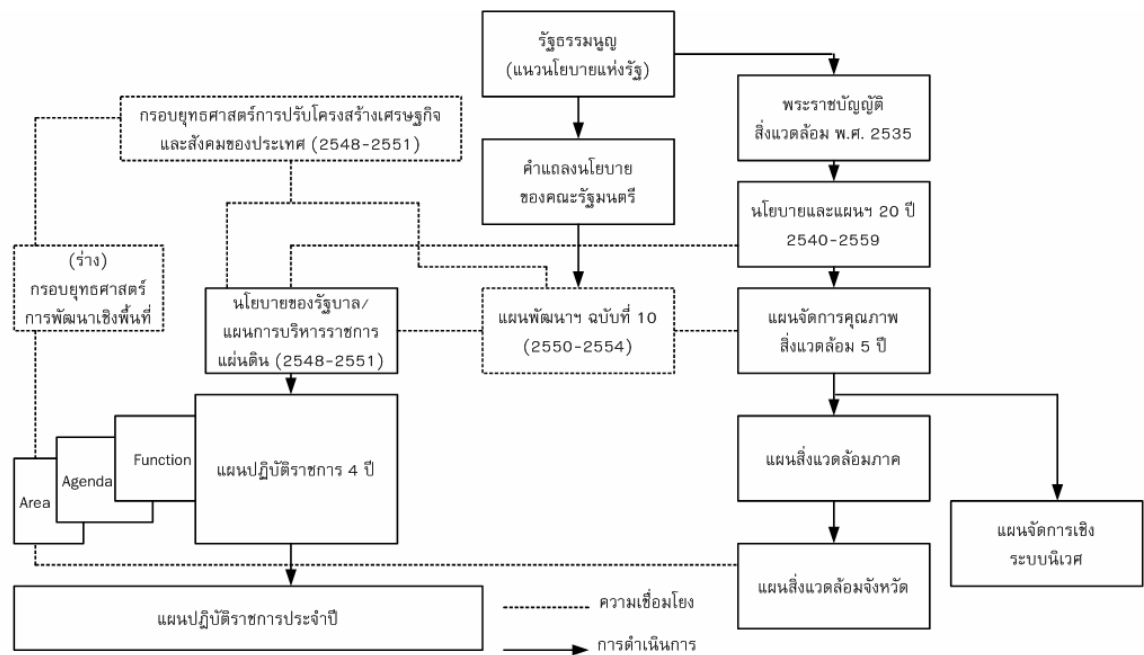
ดังกล่าวเป็นการจัดการด้านอุปทาน (supply management) ซึ่งมีสัดส่วนมากกว่าลักษณะของแผนงานโครงการที่เป็นการจัดการด้านอุปสงค์ (demand management) เช่น มาตรการการลดปริมาณขยะ การสร้างจิตสำนึกในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ในระยะก่อนการปฏิรูประบบราชการนั้น ความเชื่อมโยงของแผนงานโครงการด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร ไม่มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และที่สำคัญไม่มีระบบการติดตามประเมินผล

การปฏิรูประบบการบริหารราชการของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา มีการปฏิรูปทั้งในระดับองค์กร ระบบการงบประมาณ ระบบการบริหารราชการจังหวัดเชิงบูรณาการ ตลอดจน การจัดทำนโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน รวมทั้งมีระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น การปฏิรูปเหล่านี้ยังคงมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง อาทิ การปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย การปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการในระดับกระทรวง/กรม และกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้น ในส่วนนี้จะนำเสนอการวิเคราะห์โครงสร้างและความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ทุกระดับ นโยบาย และแผนด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน โดยมีองค์ประกอบดังนี้ (รูปที่ 3.1)

- นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559
- กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- นโยบายรัฐบาล/แผนการบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551)

- วาระแห่งชาติ
- กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (พ.ศ. 2548-2551)
- (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10
- แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด

รูปที่ 3.1 แผนผังแสดงความเชื่อมโยงนโยบายและแผนในระดับต่าง ๆ



ที่มา : รวบรวมโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงนโยบายและแผนในระดับต่างๆ จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- (1) ระดับนโยบาย
- (2) ระดับกระทรวง และ
- (3) ระดับภูมิภาค

3.2.1 ระดับนโยบาย

ภายใต้โครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ (รูปที่ 3.2) แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ (แนวนโยบายแห่งรัฐ) เป็นเป้าหมายสูงสุดที่คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงในการกำหนดยุทธศาสตร์หลักของประเทศ (รัฐบาล) โดยมีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551¹⁴ แผนการบริหารราชการแผ่นดินนี้เป็นเครื่องมือในการแสดงให้เห็นถึงการตัดสินใจและจัดลำดับความสำคัญของรัฐบาลว่าเลือกที่จะทำหรือไม่ทำบางสิ่งบางอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ¹⁵ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจทางการเมืองโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก แผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแม่บทในการถ่ายทอดกลยุทธ์หลักลงไปในระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือมิติการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ปกติ (function oriented approach) ในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัดหรือมิติพื้นที่ (area-based approach) รวมถึงกลไกการทำงานข้ามหน่วยงานและพื้นที่ หรือมิติตามระเบียบวาระงานพิเศษ (agenda-based approach) ในรูปแบบของการจัดทำแผนปฏิบัติ

ราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรทรัพยากรเกิดความสอดคล้องบูรณาการ และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ (ทศพร 2547¹⁶) สำหรับการติดตามประเมินผลจากมิติพื้นที่และมิติการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ปกติ คือ ผลผลิตในระดับจังหวัดและกระทรวง โดยมีผลลัพธ์สุดท้ายตามเป้าหมายของรัฐบาล

ในขั้นตอนการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 คณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดทำกรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 4 ปี (2548-2551) โดยทำการศึกษาการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่า ภาคการผลิตการประกอบการใดควรทบทวนระดับ พื้นฟู และพัฒนาหรือเร่งส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวให้มากขึ้นเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการผลิตของประเทศให้เหมาะสม ตลอดจนสามารถเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการใหม่ที่จะเป็นกำลังสำคัญในการผลิตและสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกอย่างเป็นระบบและมั่นคงต่อไป (มติคณะรัฐมนตรี 12 ตุลาคม 2547) นอกจากนี้ สศช. ได้ทำการศึกษาเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระยะปานกลางให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งต้องพิจารณาภาพรวมทุกมิติและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (overall economic restructuring) การเปิดเสรีและความร่วมมือทางการค้าและเทคโนโลยี

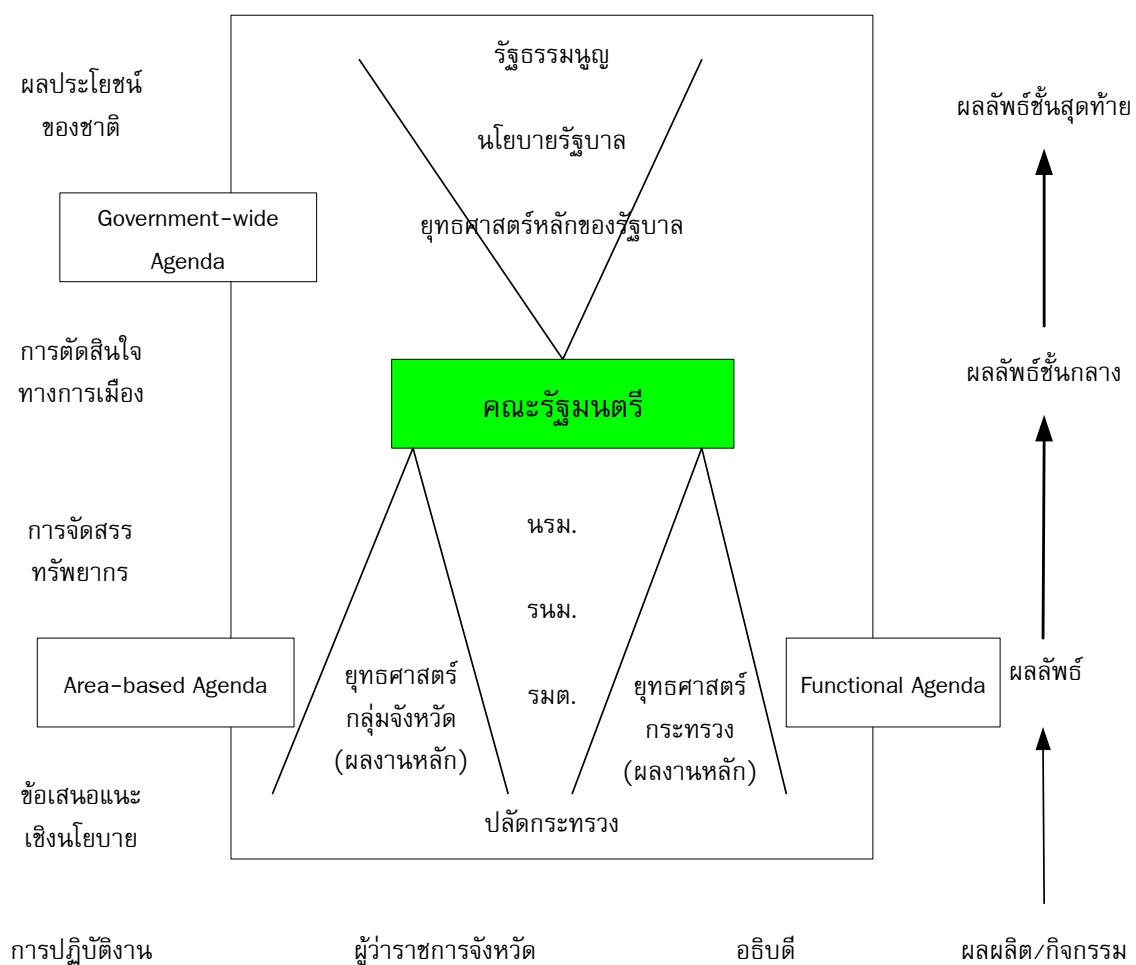
¹⁴ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 13 และมาตรา 14 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินระยะ 4 ปี โดยนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

¹⁵ แนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศ ใน แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 (คณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2548)

¹⁶ ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2547 การบรรยายเรื่อง การจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี

การสร้างสมดุลในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องคำนึงถึงการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นชุมชนเมือง (urbanization) และการพัฒนาชนบท (rural development) ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และเกิดความสมดุลระหว่างกัน การคำนึงถึงผลกระทบของการพัฒนาในมิติต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อมการประกอบอาชีพ และการใช้แรงงาน เป็นต้น การลงทุนในการพัฒนาจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับศักยภาพทางการเงินของประเทศ (มติคณะรัฐมนตรี 19 ตุลาคม 2547) โดยการพัฒนาประเทศจะต้องดำเนินการควบคู่กันระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแนวนโยบายที่จะดำเนินการจะต้องมีการประสานเชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสมทั้งในส่วนที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด (top-down) และส่วนที่เป็นความต้องการของประชาชน (bottom-up)

รูปที่ 3.2 โครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่



ที่มา: เอกสารประกอบการนำเสนอ เรื่อง “จากยุทธศาสตร์ชาติ...และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน...ถึงแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี” โดย สุทธิลักษณ์ ธีรวิวัฒน์ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25 พฤษภาคม 2548).

บริบทการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศระยะ 4 ปี (2548-2551) ในระดับภาพรวมมีประเด็นสำคัญ คือ สภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ และความขัดแย้งจากความต้องการใช้น้ำ บริบทการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยที่สำคัญ คือ ความเสื่อมโทรมและร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ **จะเห็นได้ว่า บริบทของการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับภาพรวมและในประเทศไทย ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศระยะ 4 ปี (2548-2551) ได้ถูกนำมากำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 นั้นเอง**

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ สศช. เริ่มดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้ครบถ้วนในทุกมิติ ทั้งข้อมูลในระดับหน่วยงานข้อมูลเชิงลึก ในระดับรากหญ้า โดยการจัดประชุม/สัมมนาในเรื่องต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะเรื่องที่ถูกต้อง รวมทั้งเปิดโอกาสให้บุคลากรรุ่นใหม่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวให้มากขึ้นด้วย (มติคณะรัฐมนตรี 20 กรกฎาคม 2547) สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (อยู่ในระหว่างการดำเนินการ) มีกรอบแนวคิด คือ “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืน” ภายใต้พื้นฐานความสมดุลระหว่างสังคม เศรษฐกิจ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พร้อมรับกับ 5 บริบทการเปลี่ยนแปลง (ความเชื่อมโยงเศรษฐกิจการเงินโลก เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนและสังคม และรูปแบบการบริโภค) ทั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์สถานการณ์ภาพของประเทศไทย บริบทโลกที่กดดันและท้าทายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พันธกรณีระดับโลก มาตรการการค้าที่ไม่ใช่ภาษี เทคโนโลยีที่พัฒนาและก้าวหน้าขึ้น เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การเปิดเขตการค้าเสรี และพฤติกรรมผู้บริโภค รวมทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบที่จะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย¹⁷

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2 ส่วน คือ (หนึ่ง) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ใช้ประโยชน์และอนุรักษ์อย่างสมดุล (กำหนดเขตการใช้ที่ดิน จัดทำบัญชีความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ) ฟื้นฟูทดแทนให้สมบูรณ์ (ทรัพยากรป่า ดิน คุณภาพน้ำ อนุรักษ์พลังงาน) ผลิตและบริโภคอย่างรู้คุณค่าไม่ก่อมลพิษ (ใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ส่งเสริมการใช้พลังงานที่ก่อมลพิษน้อย ใช้เครื่องมือเศรษฐกิจเพื่อลดขยะ) และบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (บริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ ลุ่มน้ำ สนับสนุนความร่วมมือของพหุภาคีในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

¹⁷ เรียบเรียงจาก presentation โดยพจนา เอื้องไพบูลย์ 26 กรกฎาคม 2548 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

(สอง) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการมลพิษ ประกอบด้วย การใช้มาตรการจูงใจ (มาตรการภาษี-ลดหย่อน มาตรการทางเศรษฐศาสตร์-ค่าน้ำดี ค่าน้ำเสีย มาตรการทางการเงิน-เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การเพิ่มขีดความสามารถบริหารจัดการให้กับท้องถิ่น (องค์ความรู้ทางวิชาการ การบริหารจัดการเก็บค่าบริการกำจัดมลพิษ สร้างความร่วมมือจากประชาชน) แนวทางการลงทุนภาครัฐ (ขยะ สารเคมีเกษตร น้ำเสีย อากาศเสีย) และมาตรการทางกฎหมาย (ขยะและของเสียอันตราย) **ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเด็นดังนี้ การใช้ที่ดิน ความหลากหลายทางชีวภาพ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับปัญหามลพิษที่สำคัญ คือ ขยะ และของเสียอันตราย สารเคมีเกษตร น้ำเสีย และอากาศเสีย**

ประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ประกอบด้วย 8 ประเด็นยุทธศาสตร์ 232 กลยุทธ์ ซึ่งแต่ละกลยุทธ์มีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจน และในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหลายๆ ด้าน สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบในทุกประเด็นยุทธศาสตร์ อาทิในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 นโยบายขจัดความยากจน กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ การใช้ที่ดิน และการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขจัดความยากจน สำหรับกลยุทธ์ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพหลักมีในสามประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องคือ การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ลดขยะมลพิษในเขตกรุงเทพมหานคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องคือ ฟื้นฟูป่าธรรมชาติ ลดความเสี่ยงภัยธรรมชาติ (ภัยแล้ง อุทกภัย) และในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกลยุทธ์ส่วนใหญ่ (21 จาก 30) มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพหลัก

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ พบว่า มีความสอดคล้องอย่างยิ่งกับวัตถุประสงค์หลักของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540-2559 ได้แก่ การสร้างสมดุลการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น และควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่นและเสียง นอกจากนี้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ภายใต้แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรสายสา 3 ทรัพยากร ได้แก่ คุ้มครองและใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนเป็นธรรม ฟื้นฟูทรัพยากรดิน และการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ โดยหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่เน้นเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้เนื่องจากความสำคัญและความรุนแรงของปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรน้ำนั่นเอง ซึ่งประเด็นเหล่านี้ได้มีการวิเคราะห์และ

ยกเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศระยะ 4 ปี (2548-2551) รวมทั้งใน

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการมลพิษ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดวาระแห่งชาติไว้ 4 เรื่อง ทั้งนี้เพื่อปูพื้นฐานคนไทยและสังคมไทยไปสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge based society) วาระแห่งชาติประกอบด้วย (หนึ่ง) การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (สอง) ความยากจนและการกระจายรายได้ (สาม) การพัฒนาทุนทางสังคม และ (สี่) การพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของวาระแห่งชาติ พบว่า มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 อาทิ ในส่วนของความยากจนและการกระจายรายได้ถูกกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ที่หนึ่งของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของวาระแห่งชาติการพัฒนาทุนทางสังคม ซึ่งทุนทางสังคมมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน การแก้ไขปัญหาความยากจน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ในระดับนโยบายประเด็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงกันและสอดคล้องอย่างชัดเจน ตั้งแต่ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 วาระแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศระยะ 4 ปี (2548-2551) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551

3.2.2 ระดับกระทรวง

ความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ของรัฐบาลกับหน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี 2 ส่วน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ทำหน้าที่ประสานงานในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งสองส่วนมีความคาบเกี่ยวกัน ในที่นี้จะวิเคราะห์โดยรวมและให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4

งบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้กับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ประมาณร้อยละ 4 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลำดับความสำคัญของประเด็นด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังพบอีกว่าในบางกลยุทธ์ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ได้แก่ กลยุทธ์การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวสำคัญๆ จำนวนมากอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลยุทธ์การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ตามภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่น เมื่อมีกฎหมาย 2548 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำข้อตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กระทรวงมหาดไทย (โครงการนกรบสิ่งแวดล้อม) เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยภารกิจ

ที่ถ่ายโอน¹⁸ คือ น้ำบาดาล การควบคุมไฟฟ้า การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (น้ำเสีย ขยะมูลฝอย) และการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁹

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี โดยยึดกรอบของแผนบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก และแนวทางการบริหารจัดการของกลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศระยะ 4 ปี โดยแนวทางการบริหารจัดการประกอบด้วย 2 แนวทางคือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ (Value Creation) และการคุ้มครองและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับทรัพยากรป่าไม้ ทะเลและชายฝั่ง ดินและที่ดิน และทรัพยากรน้ำ ในส่วนของมาตรการในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เน้น มาตรการจูงใจ เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การลงทุนภาครัฐ และมาตรการทางกฎหมาย²⁰

ยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย (1) การอนุรักษ์และจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างสมดุลและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับ ทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลน พื้นที่ต้นน้ำ และการจัดการที่ดินให้ราษฎร (2) การบริหารจัดการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม (3) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเป็นระบบลุ่มน้ำ ให้ความสำคัญกับ การบริหารจัดการเชิงบูรณาการ การเข้าถึงน้ำสะอาดของหมู่บ้าน และระบบการเตือนภัยด้านน้ำ (4) การบริหารจัดการและการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมและมีบูรณาการในทุกระดับ เน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การเข้าถึงข้อมูล การพัฒนาศักยภาพ และการเรียนรู้ (5) การป้องกันและควบคุมมลพิษจากขยะ น้ำเสีย ฝุ่นละออง ก๊าซ กลิ่นและเสียงให้อยู่ในระดับมาตรฐาน โดยเน้นเพิ่มศักยภาพการจัดการของท้องถิ่น และการสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐใช้สินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (6) การพัฒนาระบบบริหารจัดการไปสู่ความเป็นเลิศ เน้นในการดำเนินงาน และการให้บริการของหน่วยงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเด็นยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของชาติ (แผนการบริหารราชการแผ่นดิน) นั้นหมายความว่า **ประเด็นยุทธศาสตร์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย**นั่นเอง ทั้งนี้ผลผลิต หรือผลลัพธ์สุดท้ายจะเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของกระทรวง รวมไปถึงระดับจังหวัดซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับต่อไป

¹⁸ สำหรับภารกิจอื่นๆ ทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถให้การสนับสนุน อปท. ได้โดยตรง เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก การอนุรักษ์ซากดึกดำบรรพ์ การเฝ้าระวังและเตือนภัยล่วงหน้าเรื่องดินถล่ม เป็นต้น

¹⁹ หนังสือพิมพ์ คม ชัด ลึก วันอังคารที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2548

3.2.3 ระดับภูมิภาค

เช่นเดียวกับระดับกระทรวง การถ่ายทอดกลยุทธ์หลักตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินลงไปในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เป็นไปในรูปแบบของการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบบริหารราชการได้มีการใช้ระบบบริหารราชการภูมิภาคแนวใหม่ (การบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด) เป็นระบบบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการใช้ระบบการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ มีการใช้ทรัพยากรร่วม มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน การบริหารลักษณะดังกล่าวเป็นการบริหารในรูปของกลุ่มจังหวัด สำหรับในระดับจังหวัดเป็นระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ²¹ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (สำนักงบประมาณ 2548)²²

การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของประเด็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย และระดับภูมิภาค (กลุ่มจังหวัดและจังหวัด) พบว่า ยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดบางกลุ่มมีการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ค่อนข้างชัดเจน อาทิ กลุ่มภาคเหนือตอนบน จ.เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน (ดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน) กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 1) จ.พิษณุโลก ตาก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์ (แก้ปัญหาหน้าท่วม โดยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ) กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (กลุ่ม 2) จ.เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร (การพัฒนาสภาพแวดล้อมชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมเมือง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการปัญหาสภาพแวดล้อมชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมเมือง และการเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่ม 1) จ.อุดรธานี หนองบัวลำภู หนองคาย เลย (ฟื้นฟูระบบนิเวศ โดยมีการลดความสูญเสียจากภัยธรรมชาติตามแนวพระราชดำริ เพิ่มโอกาสการฟื้นตัวป่าไม้เพื่อสร้างสมดุลระบบนิเวศ และขยายฐานการผลิตการเกษตรโดยใช้วนเกษตร) **ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเหล่านี้ได้บูรณาการประเด็นสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว โดยเป็นการบูรณาการในระดับนโยบาย (แผนการบริหารราชการแผ่นดิน) และระดับพื้นที่ (ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่)** สำหรับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอื่นๆ ถึงแม้ว่าไม่มีประเด็นยุทธศาสตร์การ

²⁰ กรอบการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะ 4 ปี (2548-2551) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย นายสันติ บางอ้อ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2548

²¹ **การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ** หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงานแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน งาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

²² สำนักงบประมาณ 2548 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์แล้ว พบว่า ประเด็นยุทธศาสตร์อื่นๆ ก็มีความเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอาจส่งผลกระทบทางบวกหรือผลกระทบทางลบ เช่น ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ การพัฒนาด้านเกษตรอุตสาหกรรม เป็นต้น (ดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 4 และ 5)

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ในระบบการบริหารราชการแบบใหม่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงและความสอดคล้องของประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับนโยบาย ไปจนถึงระดับปฏิบัติ (หน่วยงาน กลุ่มจังหวัด และจังหวัด) ที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีระบบการจัดสรรงบประมาณยึดเป้าหมายเป็นหลัก และมีระบบการติดตามประเมินผลในทุกระดับเป็นลำดับขั้นไป ทั้งนี้ผลผลิต หรือ ผลลัพธ์สุดท้ายจะเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของระดับปฏิบัติ คือ กระทรวง รวมไปถึงระดับจังหวัดอีกประการหนึ่ง

บรรณานุกรม

- สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 2539. **นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม** แห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร.
- คณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อปรับโครงสร้างการบริหารจัดการและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม 2545. **กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549**. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงบประมาณ. 2548. **การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ**. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2548. **รายงานการศึกษาระดับ สมบูรณ์ โครงการติดตามประเมินผลการแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่ การปฏิบัติ**. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มกราคม 2548.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2547. **รายงานการศึกษาระดับ สมบูรณ์ โครงการจัดทำดัชนีและฐานข้อมูลสิ่งแวดล้อมเพื่อการติดตามประเมินผล การแปลงนโยบาย แผน และมาตรการไปสู่การปฏิบัติ**. สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กุมภาพันธ์ 2547.