

โครงการศึกษาการทบทวนนโยบายและแผนการ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2540-2559

สรุปสาระสำคัญ

สำหรับนำเสนอเป็นผลงานในรายงานประจำปี

การศึกษาทบทวนนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 และได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ที่เกี่ยวข้องและไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยได้มีการถ่ายทอดนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้เป็นแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นแผนระยะปานกลางมาแล้ว 3 ฉบับ คือ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542-2549 กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2549 และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 เนื่องจากนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 มีผลใช้มาระยะหนึ่งแล้ว ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างระบบบริหารราชการ และในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554¹ จึงได้ดำเนินการศึกษาทบทวนนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 เพื่อปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมนโยบายฯ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต และเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนและเชื่อมโยงนโยบายฯ กับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 ให้มีความชัดเจนในการนำไปแปลงสู่การปฏิบัติ รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการตอบสนองเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินการของนโยบายฯ ประเมินความเชื่อมโยงของนโยบายฯ กับกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนนโยบายฯ ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ทำให้นโยบายฯ ยังไม่บรรลุผล การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็นจากภาคีการพัฒนา

ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการตอบสนองเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินการของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-ปัจจุบันในแต่ละสาขา นโยบาย พบว่า นโยบายที่บางเป้าหมายย่อยได้บรรลุผลแล้ว ได้แก่ นโยบายทรัพยากรชายฝั่งทะเล มลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และมลพิษจากสารอันตราย นโยบายที่ในภาพรวมมีการดำเนินการตามทิศทางที่ตั้งเป้าหมายไว้ และมีแนวโน้มที่จะบรรลุเป้าหมาย ได้แก่ นโยบายทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรแร่ ทรัพยากรพลังงาน ทรัพยากรชายฝั่งทะเล มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงและ

¹ ปัจจุบัน “คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554” ถูกยกเลิกแล้วตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 14/2553 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2553 และมีคำสั่งให้แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ขึ้นมาแทน

ความสั่นสะเทือน มลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน และนโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม สำหรับนโยบายที่ในภาพรวมมีแนวโน้มจะไม่บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ นโยบายทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ มลพิษทางน้ำ และมลพิษจากสารอันตราย สำหรับนโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์สิ่งแวดล้อมไม่สามารถประเมินได้ เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล และไม่มีการตั้งเป้าหมายในเชิงปริมาณไว้ แต่ก็มีการดำเนินการตามทิศทางที่ตั้งเป้าหมายไว้

ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย แผน และมาตรการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงปี พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน พบว่า มีความคล้ายคลึงกันค่อนข้างมาก แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องความทันสมัยของสถานการณ์ปัญหาที่ใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและแผน หลักการเครื่องมือ และมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่ไม่ทันสมัยและไม่ครบถ้วนของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ได้รับการเพิ่มเติมด้วยการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกๆ 5 ปี ซึ่งได้เพิ่มเติมประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมภายในประเทศ ต่างประเทศ และระหว่างประเทศ เข้าไปด้วยแล้ว สำหรับเป้าหมายของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี และนโยบายและแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากร พบว่า มีความสอดคล้องกันในหลายเป้าหมาย

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ได้แก่ โครงสร้างการปฏิรูประบบราชการ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ระบบการจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน สภาวะเศรษฐกิจและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและวิกฤตด้านพลังงาน การเจริญเติบโตของประชากร กระบวนการกลายเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงทางอาหารของโลก พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม และกระแสของประชาชาติไทยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีปัจจัยเร่งด่วนที่จะมีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายฯ ในช่วง 6 ปี ข้างหน้า ได้แก่ 1) สภาวะเศรษฐกิจและโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ 2) ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและวิกฤตด้านพลังงาน 3) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ วิกฤตภาวะโลกร้อน 4) พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม และ 5) กระแสของประชาชาติไทยแบบมีส่วนร่วม และความต้องการของประชาชน สำหรับปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ทำให้นโยบายฯ ยังไม่บรรลุผล ได้แก่ ปัญหาของตัวนโยบายฯ เช่น นโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณ จึงไม่สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ นโยบายยังขาดความครอบคลุมทรัพยากรบางสาขา เช่น มีเฉพาะนโยบายทรัพยากรชายฝั่งทะเล แต่ขาดนโยบายทรัพยากรทางทะเล และปัญหาจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น งบประมาณรายจ่ายในการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เพียงพอ ข้อจำกัดในการการยอมรับนโยบายของหน่วยงานปฏิบัติ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นที่ควรทบทวน ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 มีดังนี้

1) การปรับปรุงวิสัยทัศน์ ควรเพิ่มเรื่องการจัดการความรู้ และระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการ

2) วัตถุประสงค์ เป้าหมายหลัก และนโยบายหลัก ของนโยบายฯ ควรเพิ่มนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นอีกหนึ่งนโยบายหลัก

3) การทบทวน/ปรับปรุงเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานของนโยบายย่อยของ 6 นโยบายหลัก นโยบายบางนโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณเอาไว้ ทำให้การแปลงนโยบายเป็นแผนระยะกลางและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายได้ยาก ดังนั้นสมควรปรับปรุงเป้าหมายให้เป็นเป้าหมายที่วัดได้ มีความสอดคล้องกับหลักวิชาการ/แผนอื่นๆ และควรเพิ่ม “สาขาความหลากหลายทางชีวภาพ” และควรเปลี่ยนชื่อสาขาทรัพยากรแร่ เป็น “ทรัพยากรธรณีและแร่” และสาขาทรัพยากรชายฝั่งทะเล ควรเปลี่ยนชื่อเป็น “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” เพื่อให้มีความครอบคลุมสาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

4) การกำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณ เนื่องจากหลายนโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณไว้ ดังนั้น ในระยะเวลาที่เหลือของนโยบาย ควรกำหนดตัวชี้วัดที่จะใช้วัดความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายฯ ให้ครอบคลุมสาขาทรัพยากรให้มากที่สุด เพื่อที่จะช่วยให้สามารถติดตามประเมินผลนโยบายฯ ได้

5) การขับเคลื่อนนโยบายฯ ในช่วง 6 ปีที่เหลือ (พ.ศ. 2554-2559) ควรใช้การบริหารเชิงบูรณาการโดยอาจบริหารจัดการเป็นระบบลุ่มน้ำ เพิ่มศักยภาพขององค์กรลุ่มน้ำและประสานความร่วมมือกับภาคประชาชนและองค์กรท้องถิ่น พัฒนาระบบฐานของข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายและแผนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรมีความสอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) การพัฒนาเครื่องมือและกลไกในการจัดการที่หลากหลาย โดยใช้เครื่องมือที่หลากหลาย เช่น มาตรการทางกฎหมาย และเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ โดยการผลักดันกฎหมายที่จะใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ร่างพระราชบัญญัติน้ำ ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม และการสร้างทุนด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาบุคลากร และการจัดการองค์ความรู้ โดย “การสร้างความเป็นเจ้าของ ความรับผิดชอบร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการถ่ายทอดความรู้” นอกจากนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับใหม่ และควรให้ความสำคัญกับการศึกษาเกี่ยวกับตัวชี้วัดในช่วงการจัดทำแผน พร้อมทั้ง มีกระบวนการในการพัฒนา ปรับปรุงตัวชี้วัดให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง