



รายงาน
ของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง
วุฒิสภา

กรณีศึกษาที่ 1
พิจารณาศึกษาเรื่อง
การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านเลือกตั้ง

กองกรรมการ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(สำเนา)



ที่ สว 0009/ (ร 55)

วุฒิสภา

ถนนอุทองใน กท 10300

1 มีนาคม 2543

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา

กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 ชุด

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง ขอให้วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา กระทำกิจการภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (นายสุชน ชาติเครือ เป็นผู้เสนอ) และได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณาศึกษาใน 2 กรณีศึกษา คือ กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาที่ 2 การใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งกรรมการฯ คณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|--------------------------------|
| 1. นายสุชน ชาติเครือ | ประธานคณะกรรมการ |
| 2. นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| 3. นายบูรพา อัดตากร | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| 4. นายพิสิษฐ์ ณ พัทลุง | เลขานุการคณะกรรมการ |
| 5. นางสาวลินดา บุณนาค | ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ |
| 6. นายพรเทพ พรประภา | โฆษกคณะกรรมการ |
| 7. นายทวีศักดิ์ เสสเวช | กรรมการ |
| 8. นายประชัย เลี้ยวไพรัตน์ | กรรมการ |
| 9. นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา | กรรมการ |
| 10. นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม | กรรมการ |
| 11. นายมนัส สุขสมาน | กรรมการ |
| 12. นายสมหมาย สุรกุล | กรรมการ |

- | | |
|-----------------------------|---------|
| 13. พลตำรวจเอก สล้าง นุนนาค | กรรมการ |
| 14. นายโสภณ สุภาพงษ์ | กรรมการ |
| 15. นายอรุณ ชัยเสรี | กรรมการ |

อนึ่ง คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งให้ นางวรวรรตน์ ตำนวิวัฒน์ เลขานุการเลขาธิการวุฒิสภา เป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 78 วรรคสาม

บัดนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา ได้พิจารณาศึกษา กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อโปรดพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สุชน ชาลีเครือ
(นายสุชน ชาลีเครือ)
ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

สำเนาถูกต้อง



(นายจिरยศ ศวิตชาต)
หัวหน้าฝ่ายประชุม 1

กองกรรมการ
โทร. 2441571, 2441735
โทรสาร 2441571

ประไพ ทิมพ์
ศิริวรรณ/อุมาพร ทาน

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

	หน้า
3. ข้อเสนอแนะ	19
3.1 นำกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง	19
3.2 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อม	23
3.3 องค์การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม	23
4. บทสรุป	26
5. บรรณานุกรม	27
ภาคผนวก	
ภาคผนวก 1 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	28
ภาคผนวก 2 หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม	32

รายงานผลการพิจารณาศึกษา
ของ
คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา
กรณีศึกษาที่ 1
การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

ตามที่ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 12 กุมภาพันธ์ 2542 ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้วุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อมกระทำกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (นายสุชน ชาลีเครือ เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติมอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณาศึกษาใน 2 กรณีศึกษา คือ กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาที่ 2 การใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยมีกำหนดระยะเวลาพิจารณาศึกษา 1 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามอบหมาย สำหรับกรณีศึกษาที่ 2 การใช้งบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว และได้เสนอรายงานของคณะกรรมการฯ ต่อที่ประชุมวุฒิสภา ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 28 มกราคม 2543 เนื่องจากระยะเวลาการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวได้สิ้นสุดลงในวันศุกร์ที่ 11 กุมภาพันธ์ 2543 นี้ ซึ่งคณะกรรมการฯ ยังไม่สามารถพิจารณาศึกษา กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาได้ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้ขอขยายเวลาในการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวออกไปอีกจนครบกำหนดอายุของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุญาตให้ขยายเวลาตามที่คณะกรรมการฯ ขอขยาย ทั้งนี้ เพื่อให้รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการฯ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

บัดนี้ การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการฯ กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมได้เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาต่อวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 189 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 86 ดังนี้

การดำเนินงานของคณะกรรมการ

ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการตามประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2536 คือ นายวิรัช จันทรัมย์

วิธีพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

1. แต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา พิจารณาศึกษา กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์การด้านสิ่งแวดล้อม โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ ดังนี้

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------------|
| 1) นายเกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา | ประธานคณะกรรมการ |
| 2) นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา | อนุกรรมการ |
| 3) นายมนัส สุขสมาน | อนุกรรมการ |
| 4) นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ | อนุกรรมการ |
| 5) นายพรเทพ พรประภา | อนุกรรมการ |
| 6) นางสาวลินดา บุญนาค | อนุกรรมการ |
| 7) พลตำรวจเอก สล้าง บุญนาค | อนุกรรมการ |
| 8) นายโสภณ สุภาพงษ์ | อนุกรรมการ |
| 9) นายอรุณ ชัยเสรี | อนุกรรมการ |
| 10) นายพนัส หัตถนิยานนท์ | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 11) นายแก้วสรร อติโพธิ์ | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 12) นายศิริธัญญ์ ไพโรจน์บริบูรณ์ | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 13) นางสาวทัศนีย์ จันทาดิษฐ์ | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 14) นายศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 15) นางพรทิพย์ ใจสิน | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 16) นายสมนึก รับทอง | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 17) นายเชวง ปิยะพงษ์ | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 18) นายพรชัย ธรรมธรรม | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 19) นางสาววารุณี ซลายนนาวิน | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |
| 20) นายวิรัช จันทรมี | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ |

2. พิจารณาศึกษาข้อมูลจากหนังสือ งานวิจัย งานศึกษา เอกสารกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ สถิติและตัวเลขที่เกี่ยวข้อง ดังรายนามในบรรณานุกรม

ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการฯ ขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษา กรณีศึกษาที่ 1 การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม โดยการศึกษาในรายละเอียดประกอบด้วย บทนำ ข้อมูลทั่วไป สภาพปัญหา ข้อเสนอแนะ และภาคผนวก ซึ่งในการจัดทำเป็นรายงาน คณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้โปรดพิจารณา หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

วุฒิสภา

(นายพิสิษฐ์ ณ พัทลุง)

เลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

วุฒิสภา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

1. บทนำ

รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 ซึ่งจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 (13) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้วิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรอบทศวรรษที่ผ่านมาว่าความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในทุก ๆ ด้าน เช่น ดิน ป่าไม้ น้ำ แร่ พลังงาน ที่ดินชายฝั่งทะเลและที่ได้น้ำทะเล ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์ในอดีตมีปริมาณลดลงและอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม จนเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของการพัฒนา

การเพิ่มจำนวนประชากรของประเทศได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น การเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคม การท่องเที่ยว การค้าและบริการ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษอันนำมาสู่ความเสื่อมโทรมของน้ำและอากาศ สร้างปัญหาทางเสียงและกลิ่นในแหล่งชุมชนและอุตสาหกรรม ปัญหาขยะมูลฝอยที่ไม่สามารถจัดให้หมดได้ ปัญหาของเสียติดเชื้อและของเสียมีพิษที่นับวันจะสะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาของมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของชาติมีสภาพเสื่อมโทรม

2. ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยเกิดจากการไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ

2.1 ปัญหาด้านกฎหมาย

องค์กรด้านควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทยมีมาประมาณหนึ่งศตวรรษแล้ว พร้อม ๆ กับการตั้งกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกก็มีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 และได้มีการปรับปรุงเพื่อขยายอำนาจการดูแลสิ่งแวดล้อมได้กว้างขวางขึ้น เพื่อให้สามารถอุดช่องโหว่ของกฎหมายอื่น ๆ ได้ และเพื่อใช้ในกรณีที่ผู้รักษากฎหมายอื่น ๆ ละเลยและเพิกเฉยต่อการใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตน

จากการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากมายฉบับที่ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ดังนั้น ปัญหาสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อมมิใช่การไม่มีกฎหมายใช้บังคับ แต่เป็นปัญหา

การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดประสิทธิภาพ เพราะเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากกว่า หรือเป็นกฎหมายที่ทั้งผู้อนุมัติโครงการและผู้บังคับให้ดำเนินกิจการในกรอบที่ควรเป็นหน่วยงานเดียวกัน จึงไม่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะรักษาสິงแวดล้อม หรือเป็นการซ้อนกันของกฎหมายหลายฉบับในพื้นที่หรือพฤติกรรมเดียวกัน ทำให้หน่วยงานไม่กล้าออกมาบังคับใช้กฎหมาย และที่เป็นปัญหาอยู่เนื่อง ๆ คือ หน่วยงานราชการเองกระทำผิดกฎหมาย แต่ตามระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยไม่สามารถดำเนินการต่อส่วนราชการที่ทำผิดกฎหมายได้ นอกจากจะรายงานรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการเท่านั้น

2.2 ปัญหาด้านองค์การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาด้านนี้เป็นสิ่งรับรู้และกล่าวอ้างกันมาเป็นเวลานานว่ายังไม่มีประสิทธิภาพและยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะองค์กรของรัฐขาดเอกภาพและขาดประสิทธิภาพขององค์กรกลางในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายและแผนในด้านการบริหารระดับชาติและระดับกระทรวงไม่สอดคล้องกัน รัฐให้ความสำคัญกับการเจริญทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก จึงจัดตั้งองค์กรของรัฐหลายหน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุด ในขณะที่องค์กรเดิมก็ขยายขอบข่ายหน้าที่ออกไปเพื่อสนองนโยบายของรัฐโดยไม่มีการมองภาพรวมทั้งระบบ องค์กรของรัฐมีภารกิจซ้ำซ้อนกัน เช่น การกำกับดูแลและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมกระจายอยู่ใน 34 หน่วยงานใน 9 กระทรวง การทำงานจึงไม่ประสานกัน ทำให้เกิดช่องว่างของความรับผิดชอบและไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

หน่วยงานของรัฐและสถาบันด้านการจัดการค่อนข้างจะล่าช้า เพราะปรับตัวไม่ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ทำให้สถานภาพของทรัพยากรแตกต่างไปจากเดิม องค์กรของรัฐให้ความสำคัญต่อนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าเป็นเพียงกรอบทางงบประมาณเท่านั้น ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม จึงไม่ได้รับการแก้ไข อีกประการหนึ่ง รัฐบาลใช้มาตรการทางกฎหมายมาเป็นเครื่องมือหลัก แต่ในขณะเดียวกันรัฐขาดบุคลากร เครื่องมือ งบประมาณ และความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรท้องถิ่นยังมีน้อยมาก โดยอ้างว่าบุคลากรท้องถิ่นมีไม่เพียงพอที่จะรับอำนาจนั้น

หน่วยงานประเภทหนึ่งที่ถูกมองข้ามมานาน คือ องค์กรเอกชนที่ทำงานด้วยอุดมการณ์เป็นหลัก องค์กรเอกชนปัจจุบันนี้กำลังลำบาก เพราะการสนับสนุนด้านการเงินจากต่างประเทศได้แห้งเหือดหายไป เนื่องจากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจฟองสบู่ และเมื่อฟองสบู่แตกภาคเอกชนในประเทศที่ได้เข้ามาแทนต่างประเทศบางส่วน ก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลืออย่างเคยได้ ในขณะเดียวกันการสนับสนุนจากรัฐบาลไทยในรูปของกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ยังมีอยู่น้อยมาก และมีไม่กี่องค์กรที่มีการทำงานและมีการเงินเป็นระบบที่ดีพอที่เข้าช่วยรับเงินอุดหนุนจากกองทุนนี้

อีกปัญหาหนึ่งคือ ฝ่ายรัฐและองค์กรเอกชนมีวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานต่างกัน และขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน จึงไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การปฏิบัติงานในระยะยาวของ องค์กรเอกชนจึงยังเป็นปัญหาต่อไป

3. ข้อเสนอแนะ

คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า การที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพขึ้นนั้น จำเป็นต้องเริ่มดำเนินการ 3 ประการหลักโดยทันที คือ

3.1 นำกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เช่น การจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องนำกลไก และประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วย

การพิจารณาโครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ จะต้องนำเอาต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบด้วย และต้องให้ความสำคัญกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณา โครงการว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

การนำมาตรการด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามหลักการ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle, PPP) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การผลิตและบริโภคโดยใช้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) สร้างแรงกระตุ้นทางการเงิน (Financial Incentive)

3.2 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องทำเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อชำระสะสางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกัน และกฎหมายในอนาคตควรเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมดูแลระบบนิเวศ มีใช้เพื่อการนำทรัพยากรมาใช้

3.3 องค์กรบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

3.3.1 หลักการในการปรับปรุงกลไกสำคัญของรัฐควรมียึดหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) การมีเอกภาพในการบริหาร
- (2) การประสานเชื่อมโยงกับส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (3) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาชนในการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

3.3.2 และต้องดำเนินการดังนี้

- (1) ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใหม่ โดยให้ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้าร่วมเป็นกรรมการมากขึ้น และ เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะด้านงบประมาณต่อโครงการ พัฒนาที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้สำนักงานงบประมาณ

พิจารณาประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

- (2) ยุบคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องเชิงนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

3.3.3 จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (1) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านนโยบายและการปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสำหรับด้านสิ่งแวดล้อม ให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐาน ดูแลติดตามรายงาน
- (2) กระทรวงนี้จำเป็นต้องโอนหน่วยงานหรืองานบางส่วนของหน่วยงานต่าง ๆ มาอยู่กับกระทรวงใหม่ เช่น จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กรมประมง จากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) กระทรวงใหม่นี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เช่น กฎหมายจะต้องมีความเป็นเอกภาพ กระทรวงต้องมีสภาพของความเป็น Superministry แต่ขณะเดียวกันจะต้องไม่มีสภาพรวมศูนย์อำนาจ และจะต้องสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ
- (4) การจัดตั้งกระทรวงนี้จะกระทบกระเทือนต่อกระทรวงหรือกรมที่ถูกดึงมารวมกัน งานที่มาอยู่กระทรวงใหม่จึงต้องปรับบทบาทหน้าที่หลัก (Major Functions) ใหม่ให้เหมาะสมควบคู่กันไปด้วย

4. สรุป

เป็นที่ประจักษ์และยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกิดขึ้นในรอบทศวรรษที่ผ่านมา มีสาเหตุมาจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย และการบังคับใช้กฎหมายที่หย่อนยาน คณะอนุกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่ารัฐบาลควรให้ความสนใจอย่างจริงจังที่จะดำเนินการทบทวน แก้ไขและปรับปรุงกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบคอบ ถูกต้อง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อาจดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับข้อเสนอแนะฯ ฉบับนี้ไปพิจารณาดำเนินการให้เป็นรูปธรรมต่อไปโดยเร็ว

กรณีศึกษาที่ 1

เรื่อง การปรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

1. **สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ** จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 ซึ่งจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 (13) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เสนอต่อคณะรัฐมนตรี รายงานดังกล่าว ได้วิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรอบทศวรรษที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

1.1 **ความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและการจัดการไม่มีประสิทธิภาพ** ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยอุดมสมบูรณ์ในอดีตมีปริมาณลดลง และอยู่ในสภาพเสื่อมโทรมจนกลายเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของการพัฒนา ดังนี้

1.1.1 การจัดการทรัพยากรดินและการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งในเขตเมืองและชนบท มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมตามสมรรถนะ จำนวน 110 ล้านไร่ มีการชะล้างพังทลายของดินในพื้นที่ต้นน้ำลำธารและพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร จำนวน 134 ล้านไร่ และมีที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ จำนวน 191 ล้านไร่ เกิดปัญหามลพิษทางดินจากการตกค้างของสารพิษที่ใช้ในการเกษตร อุตสาหกรรม และชุมชน การแพร่กระจายของพื้นที่ดินเค็ม โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการแพร่กระจายดินเค็มมากขึ้น ส่วนบริเวณกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและเขตชุมชนหนาแน่นเกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน เนื่องจากการสูบน้ำบาดาลมาใช้ในปริมาณมากเกินไปกว่าน้ำธรรมชาติจากแหล่งอื่นจะทดแทนได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่สำคัญคือการกระจายการถือครองที่ดินปรากฏว่า ประชากรร้อยละ 90 ของประเทศ มีที่ดินถือครองเฉลี่ยคนละไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่ประชากรร้อยละ 10 มีที่ดินถือครองคนละกว่า 100 ไร่ รวมทั้งมีหมู่บ้านประมาณร้อยละ 30 ของประเทศที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ์ และมีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินและต้องเช่าที่ดินกว่า 5 แสนครัวเรือน ซึ่งความเสื่อมโทรมของที่ดินเป็นผลมาจากน้ำมือมนุษย์ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อตัวดินเองและสภาพแวดล้อม มิใช่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

1.1.2 พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว โดยมีอัตราการลดลงในระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2538 เฉลี่ยปีละ 2.6 ล้านไร่ และถึงแม้จะมีการยกเลิกพื้นที่สัมปทานป่าไม้ในปี พ.ศ. 2532 แล้วก็ตาม ปรากฏว่าในช่วงปี พ.ศ. 2532 - 2538 พื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย 6.18 ล้านไร่ หรือมีอัตราการลดลงเฉลี่ยปีละ 1.5 ล้านไร่ โดยในปี พ.ศ. 2536 มีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียง 82.2 ล้านไร่หรือร้อยละ 26 ของพื้นที่ประเทศ ช่วงที่มีอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้สูงที่สุด คือ ช่วงปี พ.ศ. 2519 - 2521 โดยมีอัตราการลดลงในช่วงดังกล่าวเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่อปี

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ในแต่ละภาค สรุปได้ดังนี้

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่เดิมเป็นภาคที่มีพื้นที่อุดมด้วยป่าเบญจพรรณ มีลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบสูงง่ายแก่การตัดฟันและชักลากไม้ ดังนั้น อัตราการทำลายป่าในภาคนี้ จึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจัดว่าเป็นภาคที่มีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้มากที่สุด โดยมีอัตราการลดลงเฉลี่ยในระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2538 ร้อยละ 3.7 หรือเฉลี่ยปีละ 0.9 ล้านไร่ สำหรับช่วงที่มีการทำลายป่าไม้มากที่สุดคือ ช่วงปี พ.ศ. 2519 - 2521 ซึ่งมีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ถึงร้อยละ 14.2 ต่อปี

- ภาคเหนือมีการทำป่าไม้ในเชิงพาณิชย์มาตั้งแต่อดีต มีการให้สัมปทานทำไม้สักแก่บริษัทเอกชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2407 แต่เนื่องจากพื้นที่เดิมไปด้วยเขาสูงพื้นที่ป่าไม้จึงลดลงไปไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าไปตัด ฟัน ชักลากไม้ใหญ่จากป่าก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดชุมชนบ้านป่าขึ้นในภาคเหนือ ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2409 - 2500 ได้มีการสร้างถนนสายสำคัญในภาคเหนือ ซึ่งช่วยให้ลดต้นทุนค่าขนส่งพืชไร่ แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้มีการตัดไม้ทำลายป่ามากขึ้น

นอกจากนี้ สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้พื้นที่ป่าไม้ในภาคเหนือลดลง ก็เนื่องจากพื้นที่ในเขตเขามิป่าไม้ที่มีทัศนียภาพอันงดงาม อากาศดี ดังนั้น จึงเป็นที่ต้องการของตลาดการท่องเที่ยวและนันทนาการ ทำให้ที่ดินในที่สูงถูกเปลี่ยนมือ มีการบุกเบิกป่า โดยเฉพาะในช่วงเศรษฐกิจพอสุ่ระหว่างปี พ.ศ. 2530 - 2538 การลดลงของพื้นที่ป่าในภาคเหนือในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2504 - 2538 มีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.6 หรือประมาณ 0.8 ล้านไร่ต่อปี

- ภาคใต้มีอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในช่วงปี พ.ศ. 2504 - 2538 เฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.2 โดยสาเหตุหลักของการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในภาคใต้ คือ การปลูกยางพารา และปาล์มน้ำมันในเชิงพาณิชย์ มีการลักลอบเข้าไปปลูกยางพาราในเขตป่า และพบว่ามีสวนยางอยู่ในเขตป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ถึงร้อยละ 35 ของพื้นที่ปลูกยางทั่วประเทศ

- สำหรับพื้นที่ป่าไม้ในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทั้งป่าที่ลุ่มน้ำขัง ป่าโปร่ง ป่าดงดิบชื้นในที่ลุ่ม พื้นที่ป่าไม้ในสองภาคนี้ถูกบุกเบิกเร็วกว่าพื้นที่ป่าไม้ในภาคอื่น ๆ เนื่องจากอยู่ใกล้เมืองหลวง ในช่วงแรก ๆ มีการส่งเสริมการปลูกข้าวซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจและยังมีการส่งเสริมการปลูกพืชไร่กันมากในเขตนี้ เป็นเหตุให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงไปกว่าครึ่ง ดังจะเห็นว่า จากเดิมในปี พ.ศ. 2504 ภาคกลางมีพื้นที่ป่าไม้ถึงร้อยละ 52.9 ของพื้นที่ทั้งหมดของภาค แต่ในปี พ.ศ. 2538 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 24.2 ของพื้นที่ภาคกลางทั้งหมด โดยมีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 1.7 ต่อปี

สำหรับพื้นที่ป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงในปี พ.ศ. 2504 มีพื้นที่ป่าไม้ถึงร้อยละ 58 และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 20.8 ของพื้นที่ทั้งหมดของภาคในปี พ.ศ. 2538 โดยมีอัตราการลดลงเฉลี่ยร้อยละ 2.6 ต่อปี

ในอดีตรัฐบาลได้พยายามหามาตรการที่จะช่วยรักษาพื้นที่ป่าไม้ โดยในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกสัมปทานการทำไม้ในป่าบกทั้งหมด มาตรการดังกล่าวถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญในการป้องกันการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตัวเลขสถิติของการบุกรุกทำลายป่าก่อนและหลังมีการประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ พบว่าในช่วงก่อนยกเลิกสัมปทานป่าไม้ (ปี พ.ศ. 2525 - 2532) พื้นที่ป่าไม้ถูกบุกรุกทำลายเฉลี่ยปีละ 1.2 ล้านไร่ แต่ภายหลังจากยกเลิกสัมปทานป่าไม้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ช่วงปี พ.ศ. 2532-2538) พบว่ามีการบุกรุกทำลายป่าเฉลี่ยปีละ 1.2 ล้านไร่ เช่นกัน ซึ่งจะสังเกตเห็นว่า ถึงแม้ว่าหลังจากการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ สถานการณ์ต่าง ๆ จะดีขึ้นในระยะแรก แต่ต่อมากการทำลายป่าก็ยังคงมีอยู่ ไม่แตกต่างจากสถานการณ์ก่อนยกเลิกสัมปทานป่าไม้มากนัก

ความเสื่อมโทรมและการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ กัน เช่น การกว้านซื้อที่ดินในบริเวณที่เพิกถอนสภาพป่าจากเกษตรกรทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งทำให้เกิดการขยายพื้นที่ทำกินในที่ป่าสงวนต่อไปอีก การผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลไม่เหมาะสมและขาดความชัดเจน ทั้งในด้านการพัฒนาโครงสร้างบริการพื้นฐาน การส่งเสริมการท่องเที่ยว และการส่งเสริมการปลูกพืชเพื่อการส่งออก รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับหลายฉบับที่เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ไม่มีความชัดเจน และไม่สอดคล้องกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติและนโยบายที่ดินแห่งชาติ ไม่สามารถควบคุมและประสานให้เกิดการใช้ที่ดินที่เหมาะสม โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ต้นน้ำลำธารให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ได้ ความตื่นตัวในเรื่องการอนุรักษ์ป่าไม้เริ่มเกิดขึ้นจริงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เมื่อมีการตรากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่า รวมทั้งพืชและสัตว์ที่อยู่ในป่า กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อนหน้านั้น เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มิได้เน้นในด้านการอนุรักษ์เป็นหลักแต่เป็นการควบคุมการทำไม้หวงห้าม การเก็บของป่าหวงห้าม การเก็บค่าภาคหลวงและการแสวงหาประโยชน์อื่น ๆ จากป่า เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยยังมีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรป่าไม้ยังไม่มีข้อมูลต่อเนื่องและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ส่งผลต่อการสูญเสียองค์ประกอบของระบบนิเวศป่าไม้ ความหลากหลายของทรัพยากรชีวภาพถูกทำลาย พืชพรรณและสัตว์ป่าที่มีคุณค่าได้สูญพันธุ์ไปแล้ว บางส่วน การปลูกป่าทดแทนไม่สามารถชดเชยพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกทำลายได้ และการปลูกป่าทดแทนส่วนใหญ่เป็นสวนป่าเศรษฐกิจที่ไม่ได้ให้คุณค่าทางระบบนิเวศของป่าไม้เมืองร้อน รวมทั้งไม่สามารถทดแทนหรือฟื้นฟูองค์ประกอบของระบบนิเวศที่สูญเสียไป

1.1.3 การเพิ่มขึ้นของประชากรและการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจทำให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น ปริมาณใช้น้ำในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2533 ได้เพิ่มขึ้นจาก 20,530 ล้านลูกบาศก์เมตรเป็น 43,000 ล้านลูกบาศก์เมตร ในอดีตการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศไทยจะมุ่งเน้นการจัดการน้ำหรือแหล่งน้ำเพื่อตอบสนองความต้องการใช้น้ำในภาคการผลิตต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคการเกษตร วิธีการหนึ่งที่ใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำก็คือ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นเขื่อนเอนกประสงค์ เพื่อจัดการน้ำให้แก่ภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การทำน้ำประปา การอุปโภคบริโภค การผลิตกระแสไฟฟ้า การรักษาระดับน้ำเพื่อเอื้ออำนวยแก่การเดินทาง และการผลักดันน้ำเค็มที่เข้ามาทางปากน้ำเจ้าพระยาออกไป แม้ว่าการจัดการน้ำเพื่อการเกษตรและการผลิตกระแสไฟฟ้าจะเคยถือกันว่าเป็นนโยบายสำคัญ แต่ความต้องการใช้น้ำในประเทศไทยได้เพิ่มความสลับซับซ้อนตามการเพิ่มขึ้นของประชากรและกลุ่มผู้ใช้น้ำ ในขณะที่ศักยภาพในการพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่มีน้อย ประสิทธิภาพการกักเก็บน้ำของแหล่งน้ำธรรมชาติและที่จัดสร้างไว้ลดลง และมีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรม ส่วนการใช้ประโยชน์จากน้ำใต้ดินยังไม่เหมาะสม จึงมีผลทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำ ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การบริการ และการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน รวมทั้งเพื่อการผลักดันน้ำเค็ม ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นตามอัตราความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ความไม่สม่ำเสมอของปริมาณน้ำในแต่ละช่วงของปี ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมและวิกฤตภัยแล้ง ในปี พ.ศ. 2537 มีหมู่บ้านที่ประสบปัญหาขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคอย่างรุนแรงในฤดูแล้งจำนวนกว่าร้อยละ 50 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งด้านการจัดหาและการใช้ประโยชน์ โดยให้มีการพัฒนาเป็นระบบลุ่มน้ำครอบคลุมในทุกลุ่มน้ำ

ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำอยู่หลายหน่วยงานซึ่งสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 6 กระทรวง เช่น กรมชลประทานรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการน้ำในทางน้ำชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า การประปาส่วนนครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาครับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อผลิตน้ำประปา และกรมเจ้าท่ารับผิดชอบเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางน้ำเพื่อใช้ในการเดินเรือ การป้องกันการรุกล้ำทางน้ำอันได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หนองบึง ทะเลสาบและชายฝั่งทะเล ตลอดจนการห้ามการก่อกมลพิษในทางน้ำดังกล่าว นอกจากนี้ก็ยังมีหน่วยงานทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ อันได้แก่ สำนักงานจังหวัด อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฉะนั้น การใช้น้ำจากแหล่งน้ำ จึงอาจเกี่ยวพันกับหน้าที่ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ซึ่งต่างก็มีกฎหมายรองรับมีวัตถุประสงค์และโครงการที่แตกต่างกันไป แต่ละหน่วยงานวางแผนและโครงการการใช้น้ำตามพื้นที่ความรับผิดชอบของตน มากกว่าที่จะวางแผนการอนุรักษ์จัดการน้ำโดยยึดเอาลุ่มน้ำเป็นหลัก ปัญหาที่ตามมาก็คือ การขาดการประสานงานที่ดีและความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วก็ยังมีคณะกรรมการระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนและประสานนโยบายในด้านน้ำระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อันได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และ

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ สำหรับหน่วยงานหลังสุดนี้ ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2532 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเรื่องการบริหารแหล่งน้ำ และท้ายสุดเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ ได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ (ศกน.) ขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ ให้มีกลไกในการกำกับดูแล และประสานการพัฒนาทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำโดยมีกฎหมายรองรับ จัดระบบการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรน้ำระหว่างการใช้ในกิจการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยยึดหลักความจำเป็น ตามลำดับความสำคัญ และอย่างเป็นธรรม โดยมีองค์กรที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการให้มีการจัดเก็บค่าน้ำดิบทั้งเพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและอุปโภคบริโภค ปรับปรุงระบบส่งและจ่ายน้ำเพื่อการชลประทานและการอุปโภคบริโภคในชุมชนเพื่อลดการรั่วไหลของน้ำ ตลอดจนจรรยาบรรณและเผยแพร่ให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าจะมีทั้งหน่วยงานและองค์กรมากมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ และมีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการน้ำไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่โดยภาพรวมยังต้องอาศัยการปรับปรุงกลไกในการบริหารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกมากมายทั้งจะต้องมีการนำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกกันว่า หลักการตั้งราคาทรัพยากรอย่างสมบูรณ์ (Full-cost Resource Pricing) เพื่อใช้ในการกำหนดค่าของน้ำที่สะท้อนต้นทุนอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ การคิดค่าน้ำที่สมบูรณ์จะต้องมีการคิดค่าผลิตและจัดการ ค่าเสียโอกาสหรือค่าสึกหรอทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Depreciation) และค่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการจัดการน้ำในประเทศไทยก็คือ น้ำเป็นทรัพยากรอันมีค่าและเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขาดมิได้ในการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิต การลดลงของปริมาณน้ำต้นทุนและความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไขและจัดการอย่างเร่งด่วน แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกติกาชัดเจนในการบริหารจัดการน้ำและในการกำหนดสิทธิการใช้น้ำในลักษณะที่จะก่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพหรือสร้างแรงจูงใจให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัด น้ำจึงยังคงเป็นทรัพยากรที่ทุกคนถือว่าสามารถใช้ได้เปล่า ซึ่งขัดกับหลักการใช้ทรัพยากรที่ยั่งยืน

1.1.4 แร่เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหมดเปลือง ไม่สามารถเกิดทดแทนขึ้นได้ในระยะสั้น แต่เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงมีการพัฒนาและนำมาใช้อย่างต่อเนื่องโดยตลอด โดยมีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างไม่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้ได้รับผลตอบแทนต่ำ และเนื่องจากไม่ได้พิจารณาการใช้อย่างเป็นระบบ จึงทำให้สูญเสียผลประโยชน์

ข้างเคียงหรือต่อเนื่อง การนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์อย่างไม่เหมาะสม นอกจากก่อให้เกิดภาวะความเสื่อมโทรมของแหล่งแร่แล้ว ยังมีปัญหาที่สำคัญ คือ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความขัดแย้งกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น ทั้งนี้ เพราะขาดการประสานนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรแร่ ทรัพยากรธรณี และทรัพยากรอื่น ๆ อย่างเป็นระบบ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับยังไม่เอื้ออำนวยต่อการควบคุมให้การจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.5 พลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาและมีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ความต้องการใช้พลังงานได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก โดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้า คาดว่าในปี พ.ศ. 2554 จะมีปริมาณความต้องการใช้ถึง 43,832 เมกกะวัตต์ ในขณะที่ปี พ.ศ. 2537 มีกำลังผลิตเพียง 12,948 เมกกะวัตต์ ดังนั้นในอนาคตหากไม่มีการจัดการทรัพยากรพลังงานให้มีประสิทธิภาพแล้ว อาจจะทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนพลังงาน นอกจากนี้ การผลิตและการใช้พลังงานในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพและความประหยัดเท่าที่ควร จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะไม่ได้ให้ความสำคัญในการป้องกันปัญหา แต่เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า

1.1.6 การใช้ที่ดินชายฝั่งทะเลและที่ใต้น้ำทะเลเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและบริการอื่นๆ โดยคำนึงแต่ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ไม่มีมาตรการอนุรักษ์ที่เหมาะสมทำให้ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ได้แก่ ป่าชายเลน ชายหาด ปะการัง หาดทรายทะเล สาหร่ายทะเล น้ำทะเล ชายฝั่ง และทรัพยากรประมงชายฝั่ง อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม โดยเฉพาะพื้นที่ป่าชายเลนได้ถูกบุกรุกทำลายเหลือประมาณ 1 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2536 ลดลงจากปี พ.ศ. 2504 ถึงร้อยละ 57 ส่วนปะการังทั้งฝั่งทะเลอันดามันและอ่าวไทยก็มีแนวโน้มที่จะเสื่อมโทรมลงตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีการถมทะเลเพื่อขยายพื้นที่ หรือการก่อสร้างแนวป้องกันคลื่นลมกีดขวางทางน้ำ จนทำให้เกิดการพอกพูนมวลทรายในแนวปะทะ ส่วนแนวตรงข้ามจะเกิดการสูญเสียมวลทราย เกิดการกัดเซาะทรายชายฝั่งตามแรงลมและกระแสน้ำ จนมีผลต่อระบบนิเวศชายฝั่งทะเล

1.1.7 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดเป้าหมายที่จะรักษาระดับคุณภาพน้ำในแม่น้ำ น้ำทะเล ชายฝั่งทะเลและแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำท่าจีน เขตควบคุมมลพิษและแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ไม่ให้เสื่อมโทรมลงต่ำกว่าระดับคุณภาพน้ำในปี พ.ศ. 2539 ให้สิ่งมีชีวิตในน้ำสามารถอาศัยอยู่ได้ตลอดปีและสามารถเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาได้ นอกจากนี้ก็ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการโดยให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมมลพิษของชุมชนใน 25 ลุ่มน้ำทั่วประเทศ และจัดทำแนวทางและแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อป้องกันและแก้ไขอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษและสภาวะแวดล้อมที่เป็นพิษซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำทะเลและแหล่งน้ำ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำ ประเทศไทยมีกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย มีการนำเอาหลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายซึ่งเป็นหลักการประการหนึ่ง ของการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แม้ว่าจะยังไม่ได้มีการใช้หลักการนี้อย่างเต็มที่ก็ตาม **ปัญหาสำคัญของการควบคุมมลพิษทางน้ำ คือ การขาดกำลังคนในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ**

1.2 การเพิ่มของประชากรและการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดการขยายตัวของภาคเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคม การท่องเที่ยว การค้าและบริการ นอกจากจะส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษ ได้แก่ ความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำในแม่น้ำและแหล่งน้ำ มลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองและก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ในบริเวณการจราจรหนาแน่น ปัญหาเสียงและกลิ่นในแหล่งชุมชนและอุตสาหกรรม ปัญหามูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ไม่สามารถกำจัดได้หมด ปัญหาการกำจัดของเสียติดเชื้อและของเสียอันตรายไม่ถูกสุขลักษณะ มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุของสารเคมี รวมทั้งมีแนวโน้มของการสะสมสารพิษในสิ่งแวดล้อมสูงขึ้น ในขณะที่การบริหารและการจัดการมลพิษที่ผ่านมายังไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการ ประชาชน องค์กรเอกชนและหน่วยงานในท้องถิ่นยังมีไม่มากเท่าที่ควร

1.3 แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม ซึ่งเป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของชาติมีสภาพเสื่อมโทรม จากสาเหตุภัยธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์แหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม ทำให้ขาดการจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม ขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณโดยรอบ รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เช่น ถนนและเขื่อนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสูญเสียของมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม และในบางกรณีการสูญเสียนี้เป็นไปอย่างถาวร จึงเป็นที่น่าเสียดายว่าโอกาสที่จะศึกษาประวัติศาสตร์และโบราณคดีของชนชาติไทยหมดไป

1.4 ปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชนทั้งในเขตเมือง ชุมชนชนบท และชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่า เกิดขึ้นเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรไม่สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติและบริการขั้นพื้นฐาน ในชุมชนเมืองมีการขยายตัวของประชากรรวดเร็วจนไม่สามารถจัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตให้เพียงพอต่อความต้องการ ขาดการวางแผนหรือควบคุมการใช้ที่ดินทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานที่ไม่เหมาะสม เกิดชุมชนแออัดและปัญหาสังคม ส่วนชุมชนชนบทและชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่า มีการเปลี่ยนแปลงทั้งกิจกรรมและพฤติกรรม ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมถูกทำลาย ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์การจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนที่เหมาะสม และขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

อีกทั้งการขยายตัวของประชากรและการพัฒนาทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมต่างๆ ตามมา อาทิเช่น ชุมชน อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง การค้าและบริการ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้เป็นพื้นที่เพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติ เคมีภัณฑ์ และพลังงาน ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของเสีย และเกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ

1.5 ปัจจุบันการศึกษาได้มีการสอดแทรกความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระบบและนอกระบบแล้ว แต่ยังไม่สามารถเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความตระหนัก มีทักษะ มีส่วนร่วมคิดและร่วมทำในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้เท่าที่ควร เพราะหลักสูตรการศึกษาขาดการบูรณาการและขาดความต่อเนื่องของเนื้อหาาระหว่างระดับชั้น รวมทั้งขาดกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่เหมาะสม ส่วนการประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมของแต่ละหน่วยงานยังไม่เป็นระบบเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เพราะขาดนโยบายหลักและขาดเครือข่ายระบบข้อมูลสารสนเทศสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่มีระบบการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชนที่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง

1.6 การพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด ไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วน รวมทั้งเทคโนโลยียังอยู่ในระดับต้นแบบหรือสาธิต จำเป็นต้องขยายขอบข่ายงานศึกษาวิจัย เพื่อการพัฒนาและส่งเสริมการนำเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วไปใช้ให้บังเกิดผลอย่างกว้างขวาง

ตัวอย่างของเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ขณะนี้ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด แต่มีโอกาที่จะขยายขอบเขตให้มีการใช้มากขึ้นในอนาคตได้ คือ การนำพลังงานแสงอาทิตย์ (Solar Energy) พลังงานมวลชีวภาพ (Biomass) พลังงานลม (Wind Power) และพลังงานใต้พิภพ (Geothermal) มาใช้ ดังเช่นประเทศไอซ์แลนด์ เพื่อทดแทนพลังงานจากฟอสซิล พลังงานเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเร่งด่วนให้แพร่หลายมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเป็นพลังงานที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติที่สะอาด ปลอดภัยและไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมและที่สำคัญเป็นพลังงานที่ไม่สูญสิ้น (Inexhaustible)

1.7 มลพิษด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้น ได้แก่ ภาวะเสื่อมโทรมอย่างรุนแรงของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างช่วงไหลผ่านกรุงเทพมหานครมีระดับออกซิเจนละลายน้ำน้อยมาก ความสกปรกในรูปบีโอดีและปริมาณแบคทีเรียโคลิฟอร์มทั้งหมดมีค่าสูงกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ นอกจากนี้ยังมีปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละอองและก๊าซต่าง ๆ ทั้งจากภาคอุตสาหกรรม ชุมชน และยานพาหนะ ทั้งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตลอดจนเมืองขนาดใหญ่โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีการจราจรคับคั่งและมีประชากรหนาแน่น รวมถึงปัญหาเสียงดังที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญในพื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชนและย่านอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของคนงานที่ปฏิบัติงานในอาคาร

สำหรับปัญหามลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจะเป็นปัญหามากในเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เหลือนตกค้างไม่สามารถเก็บขนและนำไปกำจัดได้หมด ตลอดจนการกำจัดที่ไม่ถูกสุขลักษณะ โดยมูลฝอยติดเชื้อและของเสียอันตรายไม่ได้มีการแยกเก็บขนและแยกกำจัดจากมูลฝอยทั่วไป รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยยังใช้เทคโนโลยีไม่เหมาะสมเท่าที่ควร จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างมาก ปัญหาการแพร่กระจายของสารอันตราย ปัญหาสารอันตรายตกค้างและภาวะเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุของสารเคมีต่าง ๆ ก็เป็นปัญหาใหญ่ในสภาวะของการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว

ปัญหามลพิษเหล่านี้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยทั้งต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคตไม่ให้อำนาจดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง

2. ปัญหาในการจัดการสิ่งแวดล้อม

จากข้อสรุปของรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นที่สอดคล้องกับรายงานสถานการณ์ฯ ว่า **ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย เกิดจากการไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ** ทั้งนี้ มีสาเหตุที่สำคัญ 2 ประเด็นหลัก คือ

2.1 ปัญหาด้านกฎหมาย

ประเทศไทยมีองค์กรที่ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาประมาณหนึ่งศตวรรษแล้ว พร้อม ๆ กับการตั้งกรมป่าไม้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับแรกก็มีการประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ก่อนหลาย ๆ ประเทศในเอเชีย ในปี พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีการปรับปรุงเพื่อขยายอำนาจการดูแลสิ่งแวดล้อมได้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถอุดช่องโหว่ของกฎหมายอื่น ๆ ได้ และเพื่อใช้ในกรณีที่ผู้รักษากฎหมายอื่น ๆ ละเลยและเพิกเฉยต่อการใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของตน

จากการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากมายหลายสิบฉบับที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (ภาคผนวก 1) ดังนั้น **ปัญหาสำคัญทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมิใช่การไม่มีกฎหมายใช้บังคับแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่หย่อนยานและขาดประสิทธิภาพอีกด้วย** อันมีที่มาจากหลายสาเหตุ สรุปได้ดังนี้

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้

ก. นโยบายและแผนในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับชาติและระดับกระทรวงไม่สอดคล้องกัน เช่น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติขึ้นมาแล้ว หน่วยงานปฏิบัติซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายของตนเองมักไม่คำนึงถึงนโยบายระดับชาติ ทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่สนองนโยบายและแผนหลักของประเทศ

ข. หน่วยงานปฏิบัติในการควบคุมดูแลและอนุญาตที่แยกส่วนจากกันโดยไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่เป็นระบบ เนื่องจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของไทย ยังไม่ได้มีการปฏิรูพอ่างจริงจัง โดยที่ภารกิจของรัฐขยายวงกว้างออกไปจากเดิมมากมายทั้งในแนวราบและแนวลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การดำเนินการที่ผ่านมารัฐให้ความสำคัญกับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจค่อนข้างมาก มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐหลายหน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุด ในขณะที่องค์กรที่มีอยู่เดิมก็ขยายขอบข่ายหน้าที่ออกไปเพื่อสนองนโยบายของรัฐโดยไม่มีการมองภาพรวมทั้งระบบ

ค. การนำเทคโนโลยีเข้ามาจัดการมลพิษ หลายกรณีมีความไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เช่น การกำจัดมูลฝอยให้ถูกหลักสุขาภิบาลนั้น ยังกระทำได้โดยการฝังกลบให้ถูกต้องและยังมีต้นทุนต่ำ อีกทั้งยังเป็นเทคโนโลยีต่ำอีกด้วยไม่จำเป็นต้องใช้เตาเผาที่มีเทคโนโลยีสูง ต้นทุนสูง และการบริหารดำเนินการอันซับซ้อนยุ่งยากมาก

ปัจจุบันมีองค์กรของรัฐที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ประมาณ 34 หน่วยงาน กระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ 9 กระทรวง (ภาคผนวก 2) การกระจายขององค์กรดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายประการ ดังนี้

- การกระจายขององค์กรของรัฐประกอบด้วยลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยราชการไทย ซึ่งมีความเป็นเอกเทศ ทำให้การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างแยกส่วน ในแต่ละด้านของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่องค์กรนั้น ๆ รับผิดชอบ ภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยขาดการประสานสัมพันธ์ยึดโยงกันทั้งในด้านนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติ การประสานงานกันทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติเป็นไปอย่างหละหลวม ทั้ง ๆ ที่เป็นที่น่าทราบดีว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันอย่างเป็นลูกโซ่ การเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชนิดหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอื่นไม่มากก็น้อย แต่การบริหารแบบแยกส่วนเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละชนิดทำให้การบริหารจัดการในภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพ

- การมีองค์กรหลายองค์กรควบคุมดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกันแต่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของหลายหน่วยงานอาจก่อให้เกิดช่องว่างของความรับผิดชอบซึ่งและอาจทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

(2) ความล้มเหลวของหน่วยงานของรัฐและสถาบันด้านการจัดการ

ซึ่งตามไม่ทันสภาพการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้สถานการณ์ของทรัพยากรแตกต่างกันไปจากเดิม ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงจากประเทศที่มีทรัพยากรบางประเภทเหลือใช้ กลายมาเป็นประเทศที่เริ่มขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เพราะความต้องการที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันกติกาและองค์กรที่ใช้ควบคุมทรัพยากรบางประเภทเริ่มล้มเหลว และไม่ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างปัญหาการจัดการประเภทนี้เห็นได้ชัดในกรณีของการจัดการป่าไม้

(3) องค์กรของรัฐให้ความสำคัญต่อนโยบายและแผนจัดการคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมว่าเป็นเพียงกรอบงบประมาณ ทั้งที่แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่แผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และได้มีการจัดทำนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ให้สอดคล้องกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีแผนจัดการสิ่งแวดล้อมระยะสั้นที่ยึดนโยบายรัฐบาลและแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และมีการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยทบทวนข้อเท็จจริง ปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหาของโครงการที่ดำเนินการไปแล้วและอยู่ระหว่างดำเนินการ ได้มีการเสนอแนวคิดโครงการใหม่ ตลอดจนมาตรการเสริมที่ดำเนินการโดยไม่ต้องขออนุมัติงบประมาณและขอเร่งรัดโครงการต่อเนื่องที่สำคัญ

เท่าที่ผ่านมาทุกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มักให้ความสำคัญของแผนฯ เป็นเพียงกรอบงบประมาณ เพราะหากโครงการใดมิได้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดอยู่ในแผนฯ โครงการเหล่านั้นก็จะไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ปัญหาความเสื่อมโทรมและการสูญสิ้นไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงไม่สามารถได้รับการแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาปัญหาลงได้ เพราะยังขาดการปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ กติกาและมาตรการที่ควบคุมและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนและองค์กร ดังนั้น นโยบายและแผนจึงเป็นได้แค่ชี้้นำการลงทุนเท่านั้น

(4) รัฐบาลขาดการนำกลไกทางด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการ

จะใช้แต่กฎหมายและระเบียบเป็นเครื่องมือหลัก โดยเน้นการใช้มาตรการด้านการควบคุมและกำกับ (Command and Control) แต่ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐก็ยังขาดบุคลากร เครื่องมืองบประมาณ ความเอาใจจริงเอาใจ รวมทั้งความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อกฎหมายและ

ระเบียบขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ รัฐก็มีเครื่องมืออื่น ๆ น้อยมากที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการได้ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีแต่เรื่องค่าธรรมเนียมเท่านั้นที่ได้ครอบคลุมถึงเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นานาประเภทที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้ อีกทั้งมาตรการที่มีกำหนดไว้ก็ยังมีได้มีการนำมาใช้อย่างจริงจังอีกด้วย

(5) ขาดการพัฒนาบุคลากรของรัฐในด้านบริหารจัดการทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง จึงไม่มีการพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละสาขาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร หนึ่งในด้านของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น แต่สหประชาชาติของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การพัฒนาบุคลากรภาครัฐจึงไม่ควรจำกัดเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงเท่านั้น แต่ต้องพัฒนาบุคลากรในทุกระดับและในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น บุคลากรในหน่วยงานซึ่งดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควบคู่กับความรู้ทางด้านอื่น ๆ ด้วย

2.2.2 ขาดการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปยังภูมิภาคท้องถิ่นอย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาการประสานแนวคิดและการยอมรับ ปัจจุบันมีกฎหมายอย่างน้อย 3 ฉบับ ที่ได้วางหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดกระบวนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อให้ภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและรับทราบปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเป็นอย่างดี เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการหรือป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน เพื่อความมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ตรงประเด็นและตรงความต้องการของคนในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านสิ่งแวดล้อม

2.2.3 ขาดการประสานงานการประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเครื่องมือทางสังคมที่สำคัญในการเปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ เป็นเครื่องมือที่สามารถส่งเสริมการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน สามารถชี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหา อธิบายความจำเป็นของนโยบาย ตลอดจนเป็นเครื่องมือที่จะสนับสนุน ปูทางและวางพื้นฐานทางนโยบาย

การประชาสัมพันธ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เน้นการให้ความรู้แก่ประชาชน โดยขาดการผสมผสานและเกื้อหนุนนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ อย่างมีระบบและให้ไปในทิศทางเดียวกัน กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมควรมุ่งงบประมาณพิเศษที่จะสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานสิ่งแวดล้อมของกระทรวงต่าง ๆ ให้เกิดเป็นแนวร่วมที่มีพลังในการทำงานรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยกัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูล ข้อมูลสิ่งแวดล้อมเป็นข้อมูลที่มีผลต่อการดำรงชีพของประชาชน ดังนั้น หน่วยงานราชการของรัฐสมควรที่จะจัดทำข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย

2.2.4 ในทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ในระยะแรกองค์กรเอกชนเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศ แต่เมื่อเศรษฐกิจไทยดีขึ้นนานาประเทศก็ได้ถอนความช่วยเหลือออกจากประเทศไทย ในขณะที่การสนับสนุนจากรัฐบาลไทยในรูปของกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่สนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กรเอกชนก็ยังมีอยู่น้อยมาก เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2540 องค์กรเอกชนได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพียง 88.27 ล้านบาท เนื่องจากองค์กรเอกชนส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบการทำงานและการเงินที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทำให้โอกาสที่องค์กรเอกชนจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและสังคมไทยยังน้อย ดังนั้น การที่องค์กรเอกชนจะสามารถขยายงานให้กว้างขวางจึงเป็นไปได้ยาก นอกจากนั้น ฝ่ายรัฐและองค์กรเอกชนยังมีวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแตกต่างกัน และขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน จึงไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ผลก็คือ องค์กรเอกชนส่วนใหญ่ขาดการสนับสนุนด้านวิชาการ ขาดศักยภาพในการพัฒนาบุคลากรของตนเองให้ก้าวหน้า ขาดประสิทธิภาพที่จะปฏิบัติงานได้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะยาว

3. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้สรุปสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมาและจากการที่ได้วิเคราะห์ปัญหาที่ผ่านมาแต่ต้น คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า การที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพขึ้นนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดและจำเป็นต้องเริ่มดำเนินการโดยทันทีมี 3 ประการหลัก คือ

3.1 นำกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เช่น

3.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโดยการนำกลไกและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วย

3.1.2 การพิจารณาโครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องนำเอาต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาประกอบด้วย และต้องให้ความสำคัญกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาโครงการว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

3.1.3. การนำมาตรการด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle, PPP) ซึ่งแนวคิดและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์แบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคโดยใช้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) สร้างแรงกระตุ้นทางการเงิน (Financial Incentive) การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยในอนาคต โดยดำเนินการตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle, PPP) และการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชน ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเป็นไปได้สำหรับประเทศไทยในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle, PPP)

เนื่องจากเชื่อว่าปัญหาวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งจากการที่ไม่มีการคิดมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมต่อเนื่องของการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นต้นทุนการผลิต โดยเห็นว่าทรัพยากรเป็นของไม่มีค่าหรือไม่มีราคา จึงมีการนำมาใช้อย่างไม่ระมัดระวัง ดังนั้น หากทรัพยากรเป็นสิ่งที่มีความมีราคา ผู้ผลิตจะต้องนำต้นทุนส่วนนี้รวมไว้ในต้นทุนการผลิตด้วย ทำให้ผู้ผลิตต้องระมัดระวังการใช้ทรัพยากรและปรับปรุงกระบวนการผลิต ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและปัญหามลพิษก็จะไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นไม่มาก ซึ่งหากเกิดขึ้น ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและค่าบำบัดมลพิษที่เกิดขึ้น แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของหลักการ PPP ที่ว่าราคาของสินค้าและบริการควรสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของสินค้าและบริการนั้น

แนวคิดและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์แบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภค โดยใช้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) สร้างแรงกระตุ้นทางการเงิน ให้ผู้สร้างมลพิษปรับปรุงกระบวนการผลิตที่เน้นการประหยัดทรัพยากรและไม่ก่อให้เกิดมลภาวะ และลงทุนปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตให้เป็นเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) หรือลงทุนในการบำบัดมลพิษมิให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงในระบบตลาดเพื่อให้กลไกราคา (Pricing Mechanism) ทำงาน และสะท้อนให้เห็นถึงราคาหรือต้นทุนที่แท้จริง หลักการนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด

ในการวางนโยบายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ ซึ่งในการจะใช้หลักการดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษปรับปรุงกระบวนการผลิตและเทคโนโลยีการผลิต เพื่อให้ได้มาตรฐานที่กำหนด

เครื่องมือในการใช้หลักการ PPP

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือที่จะนำหลักการ PPP มาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ โดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จะช่วยสร้างแรงจูงใจและแรงกระตุ้นให้ผู้ก่อมลพิษ (ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค) ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคไปในแนวทางที่จะไม่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยผู้ผลิตอาจปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตโดยเน้นการประหยัดทรัพยากรที่เป็นปัจจัยการผลิตและใช้เทคโนโลยีสะอาด ผู้บริโภคอาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรบริโภค โดยบริโภคสินค้าและบริการที่ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญได้แก่

1. เครื่องมือทางการเงินการคลัง

1.1 ค่าธรรมเนียม (Charges) มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้สร้างมลพิษลงทุนในระบบบำบัดของเสีย ซึ่งจะนำไปสู่การปล่อยของเสียที่น้อยลง

ประการที่สอง ค่าธรรมเนียมจะสามารถนำไปใช้ในกองทุนเพื่อควบคุมมลพิษ หลักการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการบำบัดมลพิษให้เป็นไป

ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด หากไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ผู้ปล่อยมลพิษจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษหรือค่าปรับ ในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการบำบัดมลพิษและปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปค่าธรรมเนียมมี 4 ประเภท คือ

(1) Efficient Emission Charges หมายถึง การจ่ายค่าธรรมเนียมในการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยตรง

(2) User Charges หมายถึง การจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นค่าบริการในการกำจัดของเสียที่ปล่อยออกมา

(3) Product Charges หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดมลพิษ เช่น ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ซากแบตเตอรี่ที่ใช้แล้ว บรรจุภัณฑ์ ฯลฯ ค่าธรรมเนียมประเภทนี้จะทำให้โครงสร้างราคาสินค้าเปลี่ยนแปลง

(4) Administrative Charges หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บจากผู้ประกอบการเพื่อนำรายได้มาใช้ในการบริหารจัดการควบคุมมลพิษ การจัดเก็บมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ เช่น เก็บเพื่อนำมาใช้ในการติดตามตรวจสอบการแพร่กระจายของสารพิษหรือเพื่อการศึกษาวิจัยเรื่องมลพิษประเภทต่างๆ ฯลฯ

1.2. ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax) มีวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บเพื่อนำรายได้ไปใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อสังคมส่วนรวม ผู้เสียภาษีจะไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง แต่จะได้รับทางอ้อม การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนี้อาจจัดเก็บในรูปของรายได้หรือผลประโยชน์ โดยการตั้งอัตราภาษีให้แตกต่างกัน (Tax Differentiation) ระหว่างสินค้าที่รักษาสีสิ่งแวดล้อมกับสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป การเก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันนั้นจะช่วยให้มีการปรับโครงสร้างของราคาสินค้า วิธีการนี้เป็นวิธีที่ใช้กันแพร่หลายมากขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การเก็บภาษีน้ำมันไร้สารตะกั่วในอัตราที่ต่ำกว่าน้ำมันประเภทอื่น และการเก็บภาษีผู้ประกอบการรถยนต์ที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในอัตราที่ต่ำกว่ารถยนต์ทั่วไป ซึ่งวิธีการนี้จะกระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคมาใช้สินค้าที่รักษาสีสิ่งแวดล้อม และปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตของผู้ประกอบการให้มาผลิตสินค้าที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

1.3 การคิดราคาค่าน้ำ (Water Pricing) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด โดยนำกลไกด้านราคามาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นต้นทุนที่แท้จริงในการผลิต โดยรัฐจะเรียกเก็บจากประชาชนและผู้ประกอบการที่ใช้น้ำในการบริโภคและการผลิต อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงของภาครัฐในรูปของเงินอุดหนุนเพื่อการสร้างระบบชลประทาน ระบบประปา เพื่อให้บริการแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งหากไม่มีการเก็บค่าน้ำหรือเก็บในอัตราต่ำ ทำให้กลไกราคาไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถจูงใจให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้น้ำได้

2. เครื่องมือทางการตลาด

2.1 ระบบมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-Refund System) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหามลพิษ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการผลิตสินค้าจนถึงกระบวนการบริโภคและสิ้นสุดอายุการใช้งานของสินค้านั้น การเรียกเก็บเงินมัดจำ-คืนเงินนั้น โดยทั่วไปทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นการเรียกเงินมัดจำไว้ล่วงหน้า โดยคิดจากปริมาณของเสียที่ได้ประเมินไว้ในช่วงระยะที่กำหนด

ลักษณะที่สอง เป็นการคืนเงินมัดจำให้ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าไปและนำบรรจุภัณฑ์กลับมาคืนเพื่อการแปรกลับไปใช้ใหม่ (Recycle) เงินมัดจำที่เรียกไว้นี้ อาจจะนำเข้ากองทุนหรือหักจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาที่กำหนด

2.2 ใบอนุญาตซื้อขายสิทธิปล่อยมลพิษ (Emission Right Trading Permits) แนวคิดของวิธีการนี้ คือ ยอมให้มีการถ่ายโอนสิทธิความเป็นเจ้าของใบอนุญาตที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ประกอบการที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทต้องขอใบอนุญาตก่อนและในกรณีที่มีความจำเป็น สถานประกอบการหนึ่งอาจขอซื้อสิทธิปล่อยมลพิษจากสถานประกอบการอื่นได้ เนื่องจากผู้ประกอบการนั้นอาจปล่อยมลพิษต่ำกว่าปริมาณที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น

นอกจากเครื่องมือทางการเงินการคลังและเครื่องมือทางการตลาดแล้ว ยังมีเครื่องมืออื่นซึ่งจะช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การให้เงินช่วยเหลือ (Grant) แก่ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าที่ไม่ก่อมลพิษ และการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตที่ปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตหรือใช้เทคโนโลยีที่ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม

เครื่องมือเหล่านี้ควรนำมาใช้ควบคู่กันตลอดเวลา จึงจะมีประสิทธิภาพและจะบังเกิดผลอย่างเต็มที่

3.2 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ควรมีการทบทวนกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อชำระสะสางกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้สอดคล้องกัน หรือเสนอกฎหมายใหม่ หรือทางเลือกใหม่ ๆ ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การจะบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพนั้น กฎหมายในอนาคตควรเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมดูแลระบบนิเวศ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยแท้จริง มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการนำทรัพยากรมาใช้ หรือควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นไปอย่างกระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับ โดยขาดความยึดโยงสัมพันธ์กัน

3.3 องค์กรบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

3.3.1 หลักการในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นกลไกสำคัญของรัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรยึดหลักสำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) การมีเอกภาพในการบริหารจัดการ
- (2) การประสานเชื่อมโยงกับส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (3) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ภาคประชาชนในการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

3.3.2 ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักการดังกล่าว ควรดำเนินการดังนี้

(1) ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใหม่ โดยควรเปิดให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน เข้าร่วมเป็นกรรมการให้มากขึ้น และเพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านการให้ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณต่อโครงการพัฒนาที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

(2) ยุคคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องเชิงนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

3.3.3 จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ทั้งทางด้านนโยบายและการปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับด้านสิ่งแวดล้อมให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐาน ดูแลติดตามรายงาน

(2) ในการดำเนินการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องโอนหน่วยงานหรืองานบางส่วนของหน่วยงานต่าง ๆ มาอยู่กับกระทรวงที่จัดตั้งใหม่ตามความจำเป็น เช่น จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กรมชลประทาน กรมประมง จากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(3) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เช่น กฎหมายจะต้องมีความเป็นเอกภาพ กระทรวงใหม่ที่ตั้งจะต้องมีสภาพของความเป็น Superministry แต่ขณะเดียวกันจะต้องไม่มีสภาพรวมศูนย์อำนาจ ตรงกันข้ามกระทรวงใหม่จะต้องสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการยอมรับให้ท้องถิ่นมีโอกาสสร้างศักยภาพเพื่อให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมกับผู้อื่นได้อย่างเท่าเทียมและจริงจัง

(4) การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะกระทบกระเทือนต่อกระทรวง กรม ที่ถูกดึงมารวมกัน ดังนั้น กรม งานที่มาอยู่กระทรวงใหม่จึงต้องมีการปรับบทบาทหน้าที่หลัก (Major Functions) ใหม่ให้เหมาะสมควบคู่กันไปด้วย

ข้อดี

1. การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะช่วยแก้ไขปัญหาหลักของโครงสร้างการบริหารการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมไปได้มาก เนื่องจากปัญหาความไม่เป็นระบบของแผนงานและโครงการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเพราะมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาก็อย่างหนึ่งก็คือ การจัดให้หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในกระทรวงเดียวกันเพื่อให้อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ คนเดียว ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งของแผนงานหรือโครงการ และทำให้การดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการนั้นเป็นระบบ เพราะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรเดียวกัน

3. งบประมาณไม่ซ้ำซ้อน

ข้อเสีย

- (1) การจัดตั้งกระทรวงใหม่นี้มีผลกระทบทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารราชการ กฎหมาย จึงอาจใช้เวลานาน
- (2) การต่อต้านอย่างรุนแรงจากหน่วยงานที่จะถูกลดอำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณ เพื่อโอนไปให้กระทรวงใหม่นี้รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

เหตุผล

(1) รูปแบบการจัดองค์กรของรัฐปัจจุบันล้าสมัยและขาดความหลากหลายตามภารกิจ รูปแบบองค์กรหลักของระบบราชการไทยนับแต่การปฏิรูปครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ห้า จนถึงทุกวันนี้คือ กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นการจัดองค์กรแยกตามหน้าที่ (Functional Departmentalization) อันเหมาะสมกับสภาพการณ์เมื่อย้อนหลังไปกว่าสามสิบปี แต่เมื่อบ้านเมืองมีการพัฒนาไป หน้าที่ของรัฐที่เคยแยกกันทำในแนวดิ่งและเน้นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา กลับกลายเป็นความเกี่ยวพันในแนวราบมากขึ้น และกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมก็เปรียบเสมือนยาดำที่สอดแทรกอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมรัฐบาล

(2) ความซ้ำซ้อนในภารกิจของส่วนราชการ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว นับแต่ที่ได้เริ่มเร่งรัดพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับกิจกรรมตามแผนพัฒนาฯ และนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่หน่วยงานที่มีอยู่เดิมก็ขยายกิจกรรมเข้ามาทำหน้าที่ด้านการพัฒนาด้วย จนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดังกรณีตัวอย่างในกิจกรรมด้านทรัพยากรน้ำปรากฏว่า มีส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวข้องถึง 38 หน่วยงาน กระจายอยู่ใน 8 กระทรวงและรัฐวิสาหกิจอีกประมาณ 5 แห่ง เฉพาะกิจกรรมด้านการชุดบ่อน้ำบาดาลมี 10 หน่วยงาน จนถึงขนาดต้องแบ่งขนาดของท่อน้ำเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนโดยที่หน่วยงานยังคงกิจกรรมนี้ไว้ สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวได้แก่

(2.1) มีหน่วยงานราชการจำนวนมากที่ทำภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลักของหน่วยงาน เนื่องจากภารกิจรองนั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวงและงบประมาณ ประกอบกับที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมไว้ชัดเจนจนเป็นเหตุให้แต่ละกรมต่างก็กำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเอง และบางส่วนก็ไปซ้ำกับหน่วยงานอื่น และการจัดท่างบประมาณของส่วนราชการและการพิจารณางบประมาณยังไม่เป็นไปตามระบบแบบแผนงานอย่างแท้จริง ทำให้ขาดการมองภาพรวมในกิจกรรมนั้น ๆ

(2.2) การขยายตัวของหน่วยงานราชการนั้นเป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม เช่น การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ โดยเฉพาะระดับกองนั้น มีการจัดตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ที่มีอยู่แล้วหรือทำงานซ้อนกัน

(2.3) เท่าที่ผ่านมามององค์กรที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้คือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังพิจารณาแบบแยกส่วนมากกว่าที่จะพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบราชการ ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่หรือขยายงานเดิมไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้ว

(2.4) ฝ่ายการเมืองยังไม่เห็นความสำคัญในการจัดการกับปัญหานี้ อาจเป็นเพราะรัฐบาลตระหนักดีว่ามีเวลาในการบริหารประเทศที่จำกัดจึงไม่ต้องการไปเสียเวลาในการแก้ไขปัญหานี้ และอาจได้รับการต่อต้านจากข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจนทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลประสบปัญหาได้

4. บทสรุป

จากบทสรุปถึงสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทยที่เกิดขึ้นและเป็นไปในรอบทศวรรษที่ผ่านมา และจากบทวิเคราะห์ปัญหาหลักที่เป็นพื้นฐานของการขาดประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทย ประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นที่ยอมรับกันในระดับชาติว่ามีใช้ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปัญหาระดับโลกที่ทุกประเทศจะต้องดำเนินการป้องกันแก้ไข และเอาใจใส่อย่างจริงจังต่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า รัฐบาลควรให้ความสนใจอย่างจริงจังที่จะดำเนินการทบทวน แก้ไขและปรับปรุงกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดในลักษณะบูรณาการ เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบคอบ ถูกต้อง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อาจดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับข้อเสนอแนะฯ ฉบับนี้ไปพิจารณาดำเนินการให้เป็นรูปธรรมต่อไปโดยเร็ว

5. บรรณานุกรม

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 สิงหาคม 2542

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
ข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม
สิงหาคม 2540

ปธาน สุวรรณมงคล ดร. บทบาทและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย โครงการปรับภาควิ
ราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ มกราคม 2541

ปธาน สุวรรณมงคล ดร. การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พฤษภาคม 2534

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม แนวคิดเบื้องต้นเพื่อการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายและระเบียบที่เป็น
อุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอีก 20 ปี
ข้างหน้า: คนใช้ที่ต้องรีบไปหาหมอ เอกสารโรเนียว

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1

**ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับ
กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

**ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹**

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509)

- พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พ.ร.บ. โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน แก๊ซเพิ่มเติม พ.ศ. 2507
- พ.ร.บ. ควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507
- พ.ร.บ. บำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2500
- พ.ร.บ. การสาธารณสุข แก๊ซเพิ่มเติม พ.ศ. 2509

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514)

ตามแผนพัฒนา ฯลฯ ฉบับที่ 1 และเพิ่มเติมดังนี้

- พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510
- พ.ร.บ. ยา 2510
- พ.ร.บ. วัตถุมีพิษ 2510
- พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
- พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519)

ตามแผนพัฒนา ฯลฯ ฉบับที่ 2 และเพิ่มเติมดังนี้

- พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
- พ.ร.บ. เครื่องสำอาง พ.ศ. 2517
- พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. ปุ๋ย พ.ศ. 2518

¹ คณิตฉิม ศรีบัวเอี่ยม. แนวคิดเบื้องต้นเพื่อการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอีก 20 ปีข้างหน้า: คนใช้ที่ต้องรีบไปหาหมอส. เอกสารโรเนียว

- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. พันธุ์พืช พ.ศ. 2518
- พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และเพิ่มเติมดังนี้

- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2520
- พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- พ.ร.บ. หน้าที่ศาล พ.ศ. 2520
- พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521
- พ.ร.บ. การจราจรทางบก พ.ศ. 2521
- พ.ร.บ. น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521
- พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522
- พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และเพิ่มเติมดังนี้

- พ.ร.บ. รักษาคลองประปา แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2526
- พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2526

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และเพิ่มเติมดังนี้

- พ.ร.บ. การสาธารณสุข แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527
- พ.ร.บ. ว่าด้วยการเก็บรักษา น้ำมันเชื้อเพลิง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530
- พ.ร.บ. ชลประทานหลวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530
- พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

ตามแผนพัฒนาฯลฯ ฉบับที่ 6 และเพิ่มเติมดังนี้

- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. พันธุ์พืช แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การผังเมือง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2537
- พ.ร.บ. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2538
- พ.ร.บ. เดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538
- พ.ร.บ. โรงงาน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538

ภาคผนวก 2

หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม¹

หน่วยงาน	ทรัพยากรธรรมชาติ						มลพิษ				รวม
	ป่าไม้	ดินและ การใช้ดิน	น้ำ	แร่ธาตุและ พลังงาน	ชายฝั่ง ทะเล	ธรรมชาติ/ ศิลปกรรม	น้ำ	อากาศ	เสียง	สารพิษ	
สำนักนายกรัฐมนตรี											
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิต											
แห่งประเทศไทย			x	x						2	
2. สนง.คณะกรรมการ			x							1	
กระทรวงกลาโหม											
3. กรป.กลาง			x							1	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์											
4. สำนักงานปลัด											
กระทรวง		x	x							2	
5. กรมพัฒนาที่ดิน	x	x	x							3	
6. กรมชลประทาน		x	x							2	
7. กรมป่าไม้	x	x	x			x				4	
8. กรมส่งเสริมการเกษตร	x	x								2	
9. กรมส่งเสริมสหกรณ์		x								1	
10. กรมประมง			x		x					2	
11. สำนักงานปฏิรูปที่ดิน											
เพื่อการเกษตรกรรม	x	x								2	
12. องค์การอุตสาหกรรม											
ป่าไม้	x									1	
กระทรวงคมนาคม											
13. กรมการขนส่งทางบก								x	x	2	
14. กรมเจ้าท่า								x		1	
กระทรวงมหาดไทย											
15. กรมการปกครอง		x	x							2	
16. กรมการพัฒนาชุมชน			x							1	

หน่วยงาน	ทรัพยากรธรรมชาติ						มลพิษ				
	ป่าไม้	ดินและ การใช้ดิน	น้ำ	แร่ธาตุและ พลังงาน	ชายฝั่ง ทะเล	ธรรมชาติ/ ศิลปกรรม	น้ำ	อากาศ	เสียง	สารพิษ	รวม
17.กรมแรงงาน								x	x	2	
18.กรมโยธาธิการ			x							1	
19.กรมประชาสัมพันธ์		x								1	
20.กรมตำรวจ								x	x	2	
21.กรมที่ดิน		x								1	
22.สำนักงาน รพช.			x							1	
23.กรมการผังเมือง		x								1	
24.การประปาภูมิภาค			x							1	
25.การเคหะแห่งชาติ		x								1	
26.หน่วยการปกครอง											
ท้องถิ่น						x	x			2	
กระทรวงสาธารณสุข											
27.กรมอนามัย			x				x		x	3	
กระทรวงวิทยาศาสตร์											
เทคโนโลยีและพลังงาน											
28.สำนักงานนโยบายและ											
แผนสิ่งแวดล้อม	x	x	x	x	x	x				6	
29.กรมควบคุมมลพิษ							x	x	x	4	
30.กรมส่งเสริมคุณภาพ											
สิ่งแวดล้อม											
31.กรมพัฒนาพลังงาน											
และส่งเสริมพลังงาน				x						1	

