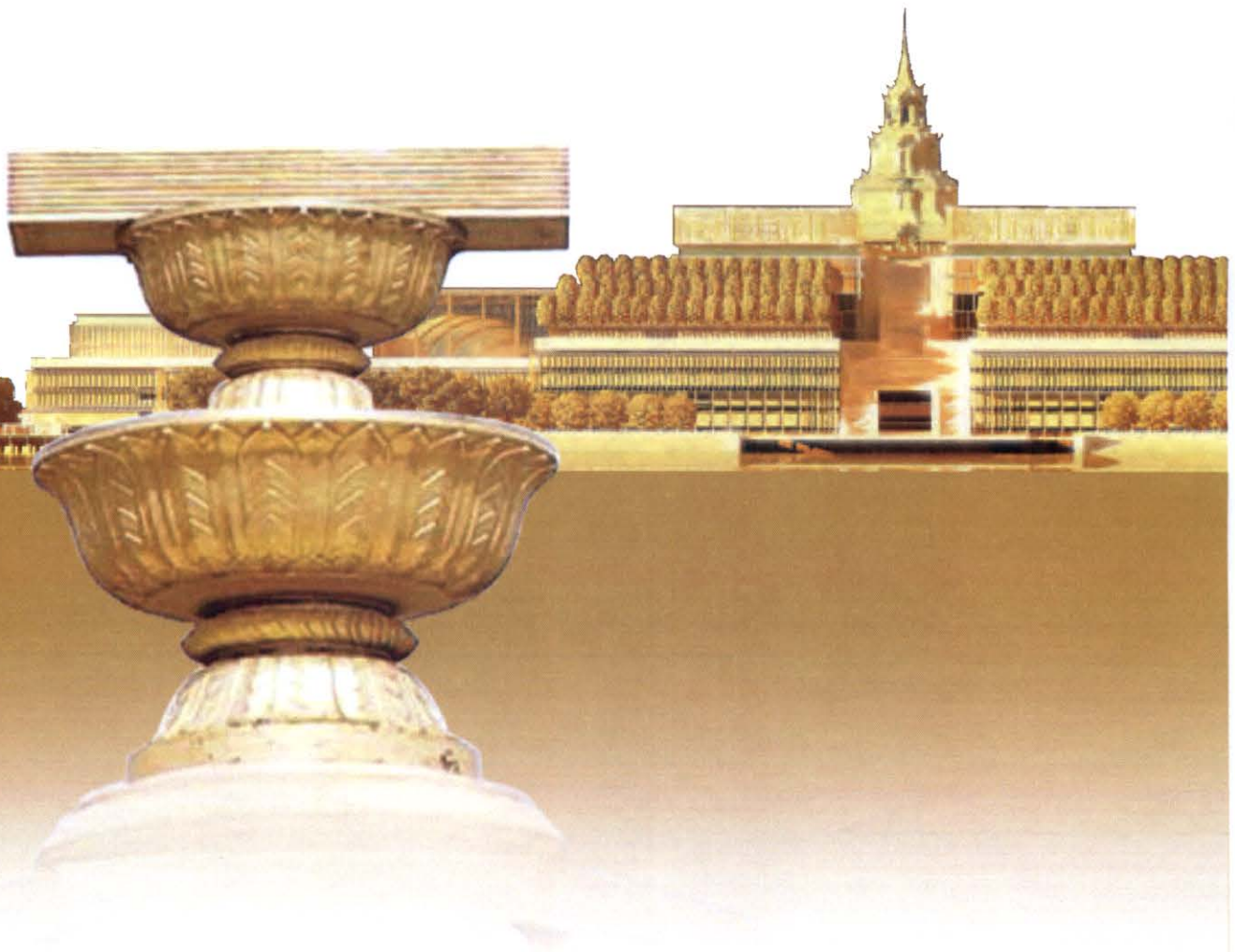




สารสังเขป
ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย
ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ปีที่พิมพ์	2557
จำนวนหน้า	228 หน้า
พิมพ์ครั้งที่ 1	จำนวน 500 เล่ม
จัดทำโดย	สำนักวิชาการและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรศัพท์ 0-2244-2070 โทรสาร 0-2244-2074 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทรศัพท์ 0-2357-3100 ต่อ 3121 โทรสาร 0-2357-3100 ต่อ 3122 ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300 Website: http://www.parliament.go.th
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2123

สามารถดูเอกสารรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ <http://www.parliament.go.th/library>

หน้าว่าง

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ จัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการและสำนักกฎหมายร่วมกันจัดทำ **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม** ขึ้น โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล สถิติ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการปฏิรูป และความเห็นของนักวิชาการ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนผู้สนใจทั่วไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม** จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

สำนักวิชาการ
สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2557

หน้าว่าง

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดทำสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความ เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งปัจจุบันการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและ ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มุ่งตอบสนองต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งประเทศ ส่งผลให้การ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกินศักยภาพและความสามารถรองรับของระบบนิเวศประกอบกับ มีการขยายตัวของสังคมเมืองเพิ่มขึ้น ประชาชนไทยจึงต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพและมี ปัญหาสุขภาพอันอาจเกิดจากสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบจากภัยธรรมชาติและภัยพิบัติต่างๆ มากขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ดังนั้น ระบบสาธารณสุขและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ควรมีการทบทวน เตรียมความพร้อม และเตรียมการปฏิรูปตามบริบทสภาพแวดล้อมและสภาพสังคม เปลี่ยนแปลงไป ให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและลดภัยคุกคามทางสุขภาพที่อาจ ส่งผลต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

จากการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปประเด็นปัญหาด้านสาธารณสุขได้ดังนี้ 1) ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 2) ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ และการจ้างงานที่เป็นธรรม 3) ปัญหาด้านระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ 4) ปัญหาด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ ส่วนประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปได้ดังนี้ 1) ปัญหาป่าไม้ 2) ปัญหากัดเซาะชายฝั่ง 3) ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง และ 4) ปัญหาขยะและน้ำเสีย โดยมีข้อสรุปการปฏิรูปแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านการปฏิรูปสาธารณสุข

จากการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการปฏิรูปสาธารณสุข คณะผู้จัดทำ พบว่า ในแต่ละปัญหาทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชนก็สามารถที่จะร่วมมือกัน แก้ไข ป้องกัน และฟื้นฟู เพื่อพัฒนาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ โดยประชาชนมีสุขภาพที่มั่นคง ปราศจากโรคอุบัติใหม่ และสามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์ที่มีศักยภาพ อย่างทั่วถึงเพราะมีระบบบริการสาธารณสุขที่ครบถ้วน ประกอบกับมีบุคลากรที่เพียบพร้อม อีกทั้งระบบ ส่งเสริมสุขภาพที่ได้รับการผลักดันโดยการมีส่วนร่วมจากทุกองค์กรและทุกภาคส่วนในสังคม ดังนี้

1. ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในด้านสิทธิประโยชน์ คุณภาพในการรักษายาบาล และการเงินการคลังของทั้ง 3 กองทุน โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย รัฐควรมีนโยบายในการลดช่องว่างระหว่างสิทธิประโยชน์ของทั้ง 3 กองทุน เช่น ในระบบประกันสังคม ที่ต้องการความคุ้มครองต่างๆ เพิ่มขึ้น ระบบสวัสดิการข้าราชการที่ออกมาเรียกร้องให้พิจารณามาตรการคุมเข้มด้านการใช้จ่ายของกรมบัญชีกลางเพื่อลด ค่ารักษายาบาลที่เพิ่มขึ้น หรือผู้ป่วยบัตรทองที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ ให้ครอบคลุมการใช้บริการโรงพยาบาลรัฐทุกแห่งโดยไม่จำกัดพื้นที่ เป็นต้น คณะผู้จัดทำมีความเห็นว่าภาครัฐควรรวบรวม 3 กองทุนสุขภาพเข้าด้วยกันโดยจัดสรรงบประมาณด้านการดูแลสุขภาพไว้ในหน่วยงานเดียว เพื่อบริหาร

จัดการระบบการคลังของหลักประกันสุขภาพให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์สูงสุด และความเสมอภาคของประชาชนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการปรับฐานเพดานการเบิกจ่ายให้มีความเป็นเอกภาพ โดยกำหนดให้มีการจัดการงบกองทุนที่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินสมทบ หรือ การนำงบประมาณแผ่นดินมาจัดสรรเพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลรายหัว อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษา พบว่าการจะทำให้ 3 กองทุนประกันสุขภาพมีความเท่าเทียมกันได้นั้น อาจต้องใช้ระยะเวลานาน เนื่องจาก การควรรวมทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกันอาจไปลดรอนสิทธิของผู้ได้รับสวัสดิการในบางกองทุน เช่นกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างมาก จึงสมควรเร่งรัดควรรวม 3 กองทุน เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งในหลายๆ ภาคส่วนของสังคม แต่ควรเริ่มต้นด้วยการมีหน่วยงานหลักที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันมาบริหารจัดการก่อน เพื่อนโยบายและการทำงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ 3 กองทุน ทั้งนี้เมื่อสามารถปรับนโยบายต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันแล้ว จึงค่อยทำการควรรวมอย่างค่อยเป็นค่อยไปในที่สุด

2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

2.1 ควรตรากฎหมายกลาง เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายประกันสุขภาพของกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีความเหลื่อมล้ำกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา รัฐจึงต้องเป็นผู้บริหารจัดการให้ประชาชนทุกคนได้รับการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่เท่าเทียมกัน โดยการตรากฎหมายกลางเพื่อใช้บังคับ

2.2 จัดตั้งหน่วยงานบริหารกองทุน เมื่อมีการตรากฎหมายกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ภาครัฐควรที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลกองทุน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

2.3 มาตรการทางการคลัง ควรมีการจัดเก็บภาษีสุขภาพ โดยอาจจัดเก็บจากผู้มีรายได้ เงินเดือน ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีสุขภาพ เป็นต้น โดยจัดให้เป็นงบประมาณส่วนหนึ่งของกองทุน เพื่อที่จะมีแหล่งเงินที่สามารถจัดสรรให้บริการสุขภาพและเป็นการป้องกันการจำกัดสิทธิของประชาชนบางประการ เช่น การถอนยาบางตัวออกจากบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีค่าใช้จ่ายสูง เป็นต้น อีกทั้งการจัดเก็บภาษีสุขภาพ เป็นการป้องกันรัฐบาลที่จะตัดงบประมาณที่จัดสรรให้แกระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ

2. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ และการจ้างงานที่เป็นธรรม โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

1.1 เพิ่มอัตราบุคลากรด้านสุขภาพ เนื่องจากปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ เป็นปัญหาที่สำคัญและเกิดขึ้นมายาวนานในสังคมไทย เนื่องจากบุคลากรด้านสุขภาพส่วนใหญ่ปฏิบัติงานกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ทำให้ในชนบทเกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพเป็นจำนวนมาก โดยที่ผ่านมา ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรนี้ได้มีบุคคลจากหลายฝ่ายเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา อาทิ คณะกรรมการการสาธารณสุขของสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้พิจารณาทบทวนกฎระเบียบ ค่าจ้างต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างคน โดยเฉพาะการพิจารณากำหนดกรอบอัตราค่าจ้างคนให้มีความเหมาะสมกับสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน และการคำนึงถึงความจำเป็นกรณีพิเศษในการการบรรจุตำแหน่งข้าราชการแก่บุคลากร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารหรือพื้นที่เสี่ยงภัย หรือหากไม่บรรจุ ก็ควรให้มีสวัสดิการเทียบเคียงกับข้าราชการ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเหล่านั้น

1.2 เพิ่มอัตราค่าตอบแทน เพื่อเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนแพทย์ จึงเสนอให้เพิ่มอัตราค่าตอบแทนให้กับแพทย์ที่ทำงานในปีที่ 4 หลังครบระยะเวลาการชดใช้ทุน อีกทั้ง ควรเปิดโอกาสให้แพทย์ที่ทำงานในชนบทสามารถเรียนต่อเพิ่มเติมเพื่อสอบใบอนุมัติและวุฒิบัตรทางการแพทย์เฉพาะทางได้ แบบทำงานไปด้วยและเรียนไปด้วย และให้โอกาสแพทย์เลือกบรรจุที่ภูมิลำเนาใกล้เคียง

2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย ปัจจุบันร่างกฎหมายที่อาจมีผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบต่อปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ และอีกฉบับโดยคณะรัฐมนตรีชุดที่ผ่านมา ทั้งนี้ จากที่แพทย์กลุ่มหนึ่งได้ออกมาคัดค้านร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะมีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองผู้เสียหายมากกว่าคุ้มครองแพทย์ผู้ให้บริการ โดยให้เหตุผลว่าหากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ จะทำให้แพทย์ผู้ให้บริการ ไม่กล้าตัดสินใจในการรักษาพยาบาล เนื่องจากมีความกังวลที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนั้น ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายฉบับนี้ เข้าสู่การพิจารณาในระเบียบวาระการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรมีการศึกษาร่างกฎหมายคุ้มครองฯ ทุกฉบับอีกครั้ง รวมถึงนำผลการศึกษาที่คณะกรรมการการสาธารณสุขของทั้งสองสภาได้ทำไว้มาประกอบการพิจารณา เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งอาจส่งผลให้สถานการณ์ขาดแคลนบุคลากรทางสุขภาพ โดยเฉพาะแพทย์ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เห็นว่า ในส่วนของตัวกฎหมาย ควรจะมีการประนีประนอมมากขึ้น และในเรื่องที่มีความคลุมเครือ เช่นการฟ้องคดีอาญา ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้เสียหายยังมีสิทธิที่จะไปฟ้องร้องเป็นคดีอาญาหรือไม่หากได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายไปแล้ว

3. ปัญหาด้านระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

จัดทำระบบที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งภายในจังหวัด ภายในเขต และเป็นเครือข่ายระดับประเทศ ดำเนินการจัดทำแผนการสนับสนุนทรัพยากรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนตามบทบาทหน้าที่ของบริการแต่ละระดับ และส่งเสริมสนับสนุนให้ดำเนินการพัฒนาตามแผนพัฒนาคุณภาพบริการ ตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพบริการที่เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน โดยกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาบริการสุขภาพที่ปรับเปลี่ยนกรอบพื้นฐานความคิด (Paradigm shift) ทั้งแนวคิดพื้นฐาน มุมมองต่อปัญหาและแนวปฏิบัติเพื่อสามารถตอบสนองแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชากร ตลอดจนความต้องการด้านสุขภาพของประเทศได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น การขยายสถานบริการปฐมภูมิที่มีขีดความสามารถในเขตเมืองควบคู่กับการพัฒนาบริการเวชปฏิบัติครอบครัว การพัฒนาโรงพยาบาลชุมชนในพื้นที่สำคัญ การพัฒนาความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ระดับสูงในระดับภาค เป็นต้น

4. ปัญหาด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

(1) สร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ การกำหนดนโยบายของภาครัฐควรคำนึงถึงผลกระทบทางด้านสุขภาพเทียบเท่ากับความสำคัญที่ให้กับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ภาครัฐต้องวัดและรายงานผลกระทบทางสุขภาพของนโยบายของตน ด้วยภาษาที่ทุกกลุ่มในสังคมจะเข้าใจได้ การดำเนินการในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการส่งเสริมนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ภาครัฐควรสื่อสารทำความเข้าใจกับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านการศึกษาและความเข้าใจในภาษาเป็นสำคัญ

(2) สร้างความเสมอภาคทางสุขภาพของประชาชน ภาครัฐต้องสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพให้กับประชาชน กำหนดนโยบายที่เพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์และบริการที่สร้างเสริมสุขภาพ และให้ความสำคัญอย่างสูงต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงโดยคำนึงถึงวัฒนธรรมเฉพาะของกลุ่มคนพื้นเมืองเดิม ชชาติพันธุ์ คนกลุ่มน้อย และกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน นอกจากนี้ควรที่จะพัฒนาศักยภาพของแต่ละภาคส่วนในการดูแลและสร้างเสริมสุขภาพโดยการสร้างเครือข่ายพันธมิตรใหม่ๆ เพื่อให้เกิดกิจกรรมด้านสุขภาพในชุมชนมากยิ่งขึ้น

(3) มาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหสุขภาพของแรงงานต่างด้าว ควรที่จะประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพเบื้องต้นให้แก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นการลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้บริการรักษาพยาบาล และป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อและควรจัดบริการตรวจสุขภาพประจำปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อให้กลุ่มแรงงานต่างด้าว

2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

ผู้บริหารทุกระดับต้องเกิดความตระหนักและมีวิสัยทัศน์ในการส่งเสริมสุขภาพ เพื่อการผลักดันนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อดำเนินการประสานงานจากทุกภาคในสังคม การสร้างเครือข่ายประชาสังคมและ การเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีผลต่อการรักษาสุขภาพของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เพื่อกำหนดให้บารากูและบุหรี่ปัฟฟ้าบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติฯ โดยระบุและจัดแยกประเภทของบารากูและบุหรี่ปัฟฟ้า โดยคำนึงถึงสัดส่วน ปริมาณ และการครอบครอง รวมถึงกำหนดบทลงโทษให้มีความชัดเจน และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบารากูและบุหรี่ปัฟฟ้า เพื่อนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีบารากูและบุหรี่ปัฟฟ้า เพื่อเป็นเงินทุนให้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ด้านการปฏิรูปสิ่งแวดล้อม

1. ปัญหาป่าไม้ จากการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลที่ได้มีการอภิปรายโดยยกสภาพปัญหาสถานการณ์ป่าไม้ โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ด้านการป้องกัน : รัฐจะต้องมีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้และจัดทำฐานข้อมูลให้เป็นระบบเดียวกัน รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสำรวจที่ดิน และรัฐจะต้องกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกรณีที่จะมีการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งจะต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนด้วย นอกจากนี้ รัฐจะต้องกำหนดให้มีการบังคับใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยการประสานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ เป็นต้น

2) ด้านการปราบปราม : ต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ที่บุกรุกป่าไม้อย่างเคร่งครัด และใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สามารถตรวจสอบหลักฐานและสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว ตลอดจนเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่รู้เห็นเป็นใจแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายป่าไม้อย่างเด็ดขาดและจริงจัง

3) ด้านการฟื้นฟู : นำมาตรการจูงใจมาใช้เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และการปลูกต้นไม้ในพื้นที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง สร้างเครือข่ายป่าชุมชนให้เข้มแข็ง โดยร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาและสนับสนุนโครงการป่าชุมชนให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปสิ่งแวดล้อมจะสำเร็จได้ด้วย การสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาพื้นที่ป่า โดยจากการสำรวจข้อมูลที่ผ่านมา ภาคประชาชนและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในการอาศัยพลังชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง หรืออยู่ในบริเวณพื้นที่ป่า ช่วยกันดูแล รักษา ป่าพื้นที่ป่าให้เป็นป่าธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศน์ ป่าแหล่งน้ำ และความชุ่มชื้นตลอดจนอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยชุมชนนั้นๆ ก็จะสามารถได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากพื้นที่ป่านั้นด้วย ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับนี้ก็จะสามารถเอื้อไปถึงประชาชนที่อยู่ไกลผืนป่าออกไปอันรวมถึงประโยชน์ในฐานะที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เนื่องจากมีข้อขัดแย้งในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสาระสำคัญที่จะให้ประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ป่าชุมชน และใช้ประโยชน์เพื่อยังชีพในป่าชุมชนของตนเอง ดังนั้น จึงควรหีบยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งประชาชนเสนอมาเข้าสู่การพิจารณาเพื่อตราเป็นกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

2. ปัญหาการกีดขวางชายฝั่ง จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลควบคุมการใช้ประโยชน์ชายฝั่งของไทย พบว่า มีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้ ประเด็นที่ควรปรับปรุง อาทิ กฎเกณฑ์การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางน้ำของไทยเป็นกฎเกณฑ์กว้างเกินไปเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันทุกพื้นที่ทั้งประเทศ และทุกประเภทของทรัพยากร ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าทรัพยากรมีความแตกต่างกันทั้งพื้นที่ และประเภทของทรัพยากร รวมทั้ง จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมการปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง ได้ให้ข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ควรออกกฎกระทรวง ประกาศ ตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งใดๆ ในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ควรเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ด้วย เพื่อมิให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขออนุญาต 2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมมือกันแก้ไขปัญหให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนและลดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในชั้นแรกควรมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายคอยให้ความรู้ด้านวิชาการทำหน้าที่ร่วมพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างในแต่ละโครงการด้วย

3. ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง จากการศึกษาข้อมูลจากภาคส่วนต่างๆ ที่ได้มีการหยิบยกเอาปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในประเทศมาอภิปราย เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญห โดยข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ด้านการป้องกัน : รัฐต้องบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ โดยปรับปรุงกลไกการจัดการน้ำแบบองค์รวม ปรับปรุงกฎหมายการจัดการน้ำด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรเกี่ยวกับน้ำและองค์กรท้องถิ่นในการจัดการน้ำ และจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย นอกจากนี้ ควรวางแผนการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ควบคู่ไปกับการจัดการความต้องการน้ำ โดยคำนึงถึงความสมดุลและเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้ภาคการใช้น้ำต่างๆ กับปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ และความพร้อมของประชาชนในพื้นที่

2) ด้านการฟื้นฟู : ส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเน้นย้ำการลด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ รวมทั้ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นชุมชนในการจัดการเชิงพื้นที่ จากแนวทางการแก้ไขดังกล่าว จะเห็นได้ว่า

เครื่องมืออันเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การกำหนดแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาระบบการ
น้ำในเรื่องอุทกภัยและภัยแล้งให้มีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียวกัน และนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ คือ การ
ปรับปรุงกฎหมายเดิมที่บังคับใช้ให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสามารถใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้จริง
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์น้ำอันเนื่องมาจากอุทกภัยและภัยแล้ง ยังคงทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ดังนั้น
จึงควรมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็นระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาวโดยในระยะยาวจำเป็นต้อง
มีกฎหมายที่เป็นแม่บทในการจัดการทรัพยากรน้ำ “ร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการ
ทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” และควรทบทวนนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อให้
เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวทางในร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการ
ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่จะประกาศใช้ในอนาคตอีกด้วย

4. ปัญหาขยะและน้ำเสีย เพื่อให้การดำเนินการจัดการกับขยะและน้ำเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
และสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขที่องค์กรและภาคส่วนต่างๆ เสนอแนะ จึงควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว
ให้มีความทันสมัย ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

การจัดการของเสีย : ควรปรับปรุงกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ให้มีมาตรการบังคับในการคัดแยก
ขยะแต่ละประเภท ณ แหล่งกำเนิด พร้อมกำหนดให้มีบทลงโทษหากฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว และควรกำหนดให้
มีระบบบริหารจัดการขยะแต่ละประเภทให้ชัดเจน ประกอบกับควรกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขยะไม่ว่าจะเป็น
ประเภทใด เป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย”

การจัดการน้ำเสีย : วางระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในทุกท้องถิ่นทั่ว
ประเทศ และกำหนดมาตรการประหยัดน้ำที่ใช้กับทุกภาคส่วนในสังคม โดยเน้นให้ใช้น้ำอย่างคุ้มค่า บำบัด
น้ำเสียแล้วนำกลับมาใช้ซ้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ตลอดจนพัฒนา
เทคโนโลยีและนวัตกรรมรูปแบบใหม่ที่สามารถนำมาใช้เพื่อบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป็น
การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยการสร้างมาตรการและแผนงานต่างๆ เพื่อ
รองรับและจัดการกับสถานการณ์ขยะและน้ำเสียให้เกิดประสิทธิภาพและครบวงจรแล้วก็ตาม แต่หาก
เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบยังคงละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่เข้มงวด สภาพปัญหาอันเกิดจากการ
ลักลอบทิ้งขยะโดยผิดวิธี หรือปล่อยน้ำเสียสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยปราศจากการบำบัดโดยวิธีการที่ถูกต้อง
ตามหลักวิชา ก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ นอกจากนี้ ควรมีการรวบรวมกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องใน
การจัดการกับขยะและน้ำเสีย และจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ
สิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ โดยภาพรวมการปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อมยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากปัญหาทั้ง 4 ด้านที่
กล่าวถึง อาทิ ควรผลักดัน “ชุดกฎหมายเพื่อการปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” ประกอบด้วย การ
แก้ไข พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเร่งผลักดันประกาศใช้กฎหมายใหม่
จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.ด้านสิทธิชุมชนกับการร่วมจัดการฐานทรัพยากร พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ร.บ.องค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและพ.ร.บ.
เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ประกอบกับระบบการให้ใบอนุญาตโครงการหรือ
กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัยของประชาชน ต้องผ่าน
กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง และครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสีย
ทั้งหมดเสียก่อนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้ง ควรปฏิรูประบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม
และสุขภาพ (EIA และ EHIA) เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมผู้มีส่วนได้เสียเข้ามา

มีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้ง EIA และ EHIA ทั้งระบบ กำหนดกรอบการศึกษาผ่านเวทีชาวบ้าน โดยมีบริษัทที่ปรึกษาเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น ส่วนงบประมาณในการศึกษาต้องมาจากงบประมาณกลาง ตลอดจนวางโครงสร้างการกำหนดการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ใหม่ให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียงอย่างแท้จริง ให้ชุมชนที่เป็นเจ้าของแหล่งทรัพยากรสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย และต้องเป็นกลุ่มแรกที่สามารถได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรนั้นๆ อย่างสมดุล และสามารถรองรับผลได้ว่าทรัพยากรที่นำมาใช้จะต้องมีดัชนีชี้วัดถึงความยั่งยืนได้ ไม่เกิดการเสื่อมโทรมลง

นอกจากนี้ ในประเด็นปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อม 1) ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ โดยที่ผ่านมา การทำงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังไม่ครอบคลุมการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จึงขาดการทำงานที่เชื่อมต่อ และบูรณาการในระดับนโยบายและแผนของประเทศ ดังนั้น จึงเห็นควรให้นำโครงการ หรืองานพัฒนาโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกระทรวงต่างๆ มาพิจารณาภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย 2) เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องสามารถนำออกมาใช้เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลต้องหาวิธีในการเพิ่มงบประมาณจากการเก็บภาษีจากสินค้าที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 3) ควรจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

หน้าว่าง

สารบัญ

หน้า

คำนำ	
บทสรุปผู้บริหาร	ก
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 การปฏิรูปด้านสาธารณสุข	3
2.1 ความเป็นมา	3
2.2 สภาพปัญหา	4
2.2.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพ	5
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	5
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	9
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	16
2.2.2 ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพและการจ้างงานที่เป็นธรรม	18
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	18
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	25
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	35
2.2.3 ปัญหาระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ	39
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	39
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	42
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	51
2.2.4 ปัญหาการสร้างเสริมสุขภาพการป้องกันโรค และการจัดการภัย คุกคามสุขภาพ	52
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	52
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	55
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	65
บทที่ 3 การปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อม	67
3.1 ความเป็นมา	67
3.2 สภาพปัญหา	70
3.2.1 ปัญหาป่าไม้	70
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	70
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	80
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	85
3.2.2 ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง	89
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	89
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	101
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	118

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.3 ปัญหาอุทกภัย/ภัยแล้ง	122
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	122
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	135
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	150
3.2.4 ปัญหาขยะและน้ำเสีย	155
1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน	155
2) แนวทางแก้ไขปัญหา	170
3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป	183
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	191
บรรณานุกรม	201

บทที่ 1

บทนำ

เนื่องจาก ประเทศไทยได้เกิดวิกฤตทางการเมืองครั้งใหญ่ ทำให้ทุกภาคส่วนออกมาเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบและโครงสร้างต่างๆ เพื่อแก้วิกฤตและขับเคลื่อนประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในมาตรา 27 กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ 1) การเมือง 2) การบริหารราชการแผ่นดิน 3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 4) การปกครองท้องถิ่น 5) การศึกษา 6) เศรษฐกิจ 7) พลังงาน 8) สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม 9) สื่อสารมวลชน 10) สังคม และ 11) อื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการจัดทำสาระสังเขปประเด็นปฏิรูปประเทศไทยด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มุ่งตอบสนองต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งประเทศ ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงมาจาก 2 ปัจจัย คือ 1) จากธรรมชาติ ซึ่งเกิดขึ้นเอง เช่น การเคลื่อนไหวของเปลือกโลก ภูเขาไฟระเบิด การเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิและอากาศ พายุ น้ำท่วม เป็นต้น 2) การกระทำของมนุษย์ มนุษย์สามารถดัดแปลงสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตได้โดยนำเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาช่วย เช่น การสร้างเขื่อน ทำถนน ขุดคลอง และการขยายพื้นที่ทำกินให้กว้างขวางออกไป ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ทำให้สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ขณะที่การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่รอบคอบ และมีการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม ย่อมเป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างความเสื่อมโทรมให้กับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นปัญหาต่อมนุษย์เอง นับวันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมยิ่งมีความหลากหลาย ซับซ้อน และส่งผลกระทบต่อสุขภาพมากขึ้น เนื่องจากคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และจากสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยประสบปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมหลายประการ อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกินศักยภาพและความสามารถรองรับของระบบนิเวศ ประกอบกับมีการขยายตัวของสังคมเมืองเพิ่มขึ้น ประชาชนไทยจึงต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพและมีปัญหาสุขภาพอันอาจเกิดจากสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบจากภัยธรรมชาติและภัยพิบัติต่างๆ มากขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ดังนั้น ระบบสาธารณสุขและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ควรมีการทบทวน เตรียมความพร้อม และเตรียมการปฏิรูปตามบริบทสภาพแวดล้อมและสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม

หน้าว่าง

บทที่ 2

การปฏิรูปสาธารณสุข

2.1 ความเป็นมา

การสร้างเสริมสุขภาพ ในประเทศไทยได้ขยายขอบเขตจาก การส่งเสริมสุขภาพ อนามัยส่วนบุคคล และอนามัยสิ่งแวดล้อม ไปเป็นกระบวนการที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนบุคคลและชุมชนให้สามารถจัดการ หรือพัฒนาสุขภาพของตนและชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์การสร้างเสริมสุขภาพทั้ง 5 ข้อของกฎบัตร ออตตาวา และ กฎบัตรกรุงเทพ ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยกำหนดสุขภาพ ตามหลักการ “ทุกคนนโยบายห่วงใยสุขภาพ” การสร้างเสริมสุขภาพจึงอาจไม่เพียงแต่ระบบย่อยของระบบสุขภาพ แต่จะเป็นเป้าหมายของการพัฒนาระบบสุขภาพในภาพรวม ที่มีการกำหนดนโยบายสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันควบคุมโรคและปัจจัยคุกคามสุขภาพที่ดีด้วย ในขณะที่ นโยบายด้านสาธารณสุข เป็นนโยบายเกี่ยวกับการแพทย์และการสาธารณสุข เช่น นโยบายหลักประกันสุขภาพ นโยบายการเข้าถึงยาถ้วนหน้า นโยบายการควบคุมป้องกันโรคต่างๆ นโยบายด้านสุขภาพจิต เป็นต้น (สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, 2557 ข, น. 1-2)

ในการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 6 ซึ่งมีขึ้นระหว่างวันที่ 17-18 มิถุนายน พ.ศ. 2557 มีการขับเคลื่อนวาระการประชุมที่สำคัญ 10 ประเด็น ขณะที่วาระสำคัญเรื่องการปฏิรูประบบสุขภาพ ภายใต้การปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งภาคีเครือข่ายสมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้ร่วมกันขับเคลื่อนและผลักดันมีข้อเสนอ 5 แนวทางคือ

1. การปฏิรูประบบสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกภาคส่วน นำหลักการเรื่องสุขภาพในทุกนโยบาย (Health in All Policies) มาแปลงสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล รวมทั้งพัฒนาระบบงานและองค์กรที่ทำงานด้านระบาดวิทยา ทั้งด้านการป้องกันควบคุมโรค และระบาดวิทยาสังคม (Social Epidemiology) และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม รวมถึงการสร้างเสริมสุขภาพนอกภาคบริการสาธารณสุข เป็นต้น

2. การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ มุ่งเน้นการพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิ ทั้งระบบสุขภาพชุมชน และระบบบริการสุขภาพแบบผสมผสานในระดับอำเภอ (District Health System) ควบคู่กับการส่งเสริมเวชปฏิบัติระดับครอบครัวและชุมชน จัดให้มีการวางแผนระบบบริการสุขภาพ (Health Service Plan) ของประเทศ ที่ครอบคลุมการบริการสุขภาพในทุกระดับ ระบบบริการเฉพาะทาง ระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ระบบการส่งต่อและส่งกลับผู้รับบริการ รวมถึงการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย พร้อมทบทวนนโยบาย medical Hub ในภูมิภาคเอเชีย ให้เกิดความเหมาะสม เพื่อลดผลกระทบต่อคนไทย นอกจากนี้ ต้องส่งเสริมการแพทย์แผนไทย การแพทย์ทางเลือก

3. การปฏิรูประบบการสร้างและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข ให้ความสำคัญกับการวางแผนผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสุขภาพสาขาต่างๆ ทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และการกระจายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการให้บริการ และความเหลื่อมล้ำทางวิชาชีพ รวมทั้งส่งเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมทางวิชาชีพ และพัฒนาระบบการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ พัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากบริการสุขภาพ และสนับสนุนบทบาทและพัฒนาศักยภาพของคณิกาการ ผู้สูงอายุ และบุคคลด้อยโอกาสต่างๆ ให้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสุขภาพ

4. การปฏิรูประบบการเงินการคลังและระบบหลักประกันสุขภาพ เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนสุขภาพต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดนโยบายดำเนินการที่เป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และให้เกิดสิทธิเสมอภาคในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้ครอบคลุมถึงหลักประกันสุขภาพทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย โดยใช้ทั้งหลักการมนุษยธรรมและการร่วมจ่ายเงิน ภายใต้ระบบประกันสุขภาพเสริม เพื่อความยั่งยืนทางการเงินการคลัง พร้อมปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุน ภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และ พ.ร.บ.กองทุนเงินทดแทนฯ เพื่อลดความซ้ำซ้อนกับกองทุนสุขภาพอื่น

5. การปฏิรูปการอภิบาลระบบสุขภาพและการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยให้ความสำคัญกับการอภิบาลระบบสุขภาพโดยเครือข่าย ตาม พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และพ.ร.บ.อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส บูรณาการการทำงานของส่วนต่างๆ ในระบบสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ลดการรวมศูนย์การอภิบาลระบบสุขภาพโดยรัฐ กระจายอำนาจและทรัพยากรให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในการสร้างเสริมสุขภาพ ปรับปรุงสถานบริการของรัฐให้บริการอย่างคล่องแคล่วเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานบริการประชาชน (เปิดเวที ‘สมัชชาสุขภาพฯ’ ชู 5 แนวทางสุขภาพคนไทย, 2557)

คณะผู้จัดทำได้จัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง “การปฏิรูปสาธารณสุข” ฉบับนี้ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขและปัญหาสุขภาพ ทั้งนี้เนื้อหาในเอกสารวิชาการฉบับนี้ประกอบด้วยข้อมูลการปฏิรูปสาธารณสุขเฉพาะในประเด็น ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพและการจ้างงานที่เป็นธรรม ปัญหาระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ ปัญหาการสร้างเสริมสุขภาพการป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ ซึ่งสอดคล้องกับมติที่ประชุมสมัชชาสุขภาพ ครั้งที่ 6 โดยการนำเสนอเนื้อหาในแต่ละประเด็นประกอบด้วยสภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน แนวทางแก้ไขปัญหาจากบทความ การสัมภาษณ์และงานวิจัย ตลอดจนข้อเสนอแนะในการปฏิรูป เพื่อให้มีข้อมูลสมบูรณ์ และครบถ้วนมากที่สุด โดยคณะผู้จัดทำได้สืบค้นจากฐานข้อมูลที่มีการศึกษารวบรวมไว้ในแต่ละหน่วยงาน และสืบค้นโดยตรงจากแหล่งข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมไว้แล้วทั้งในรูปแบบของรายงานการวิจัย บทความ วารสาร และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อนำมาจัดทำเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.2 สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นมีมากมายหลายด้านแต่ในเอกสารการปฏิรูปสาธารณสุขฉบับนี้จะมีเฉพาะในประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพและการจ้างงานที่เป็นธรรม ปัญหาระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ ปัญหาการสร้างเสริมสุขภาพการป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ โดยมีรายละเอียดแต่ละประเด็นปัญหา ดังนี้

2.2.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่าง กองทุนประกันสังคมกองทุนสวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

ในปัจจุบัน ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มโดยมีที่มาและพัฒนารูปแบบระบบ กำหนดสิทธิประโยชน์ และการบริหารจัดการที่แตกต่างกันดังนี้ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555, น. 4)

(1) ระบบกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ที่รัฐจัดให้เพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการและบุคคลในครอบครัวครอบคลุมสิทธิการใช้บริการทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน สามารถเลือกใช้บริการของรัฐทุกแห่ง เป็นการจ่ายตามปริมาณการใช้บริการหรือแบบปลายเปิด และใช้ระบบเบิกจ่ายตรง ผู้ป่วยไม่ต้องสำรองจ่ายล่วงหน้า มีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบโดยใช้แหล่งเงินจากภาษี ครอบคลุมข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐและบุคคลในครอบครัวประมาณ 4.9 ล้านคน

(2) ระบบกองทุนประกันสังคม เกิดจากหลักคิดเพื่อสร้างความมั่นคงด้านสังคมให้แก่ลูกจ้าง เป็นระบบที่ครอบคลุมเฉพาะตัวลูกจ้างไม่รวมคู่สมรสและบุตร มีแหล่งเงินจากการสมทบ 3 ฝ่าย คือ นายจ้างร้อยละ 5 ลูกจ้างร้อยละ 5 และรัฐบาลร้อยละ 2.5 ใช้การจ่ายแบบเหมาจ่ายรายหัวโดยไม่มีการปรับอัตราเหมาจ่ายตามความเสี่ยง และให้ผู้ประกันตนมีสิทธิเลือกโรงพยาบาลคู่สัญญาหลักได้อย่างเสรี ครอบคลุมผู้เอาประกันตนที่เป็นลูกจ้างและพนักงานบริษัทเอกชนประมาณ 9.9 ล้านคน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) สังกัดกระทรวงแรงงาน

(3) ระบบกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เกิดขึ้นโดยยึดหลักการรักษายาบาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะได้รับตามรัฐธรรมนูญ อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีแหล่งที่มาของเงินค่ารักษายาบาลจากภาษี ไม่ต้องจ่ายเมื่อเข้ารับบริการ ครอบคลุมสิทธิประโยชน์อย่างรอบด้านและให้ความสำคัญต่อระบบบริการปฐมภูมิและบริการส่งเสริมป้องกันโรค โดยใช้ระบบงบประมาณและการจ่ายค่าบริการแบบปลายปิดเพื่อควบคุมค่าใช้จ่าย ด้วยวิธีการเหมาจ่ายแบบรายหัวเช่นเดียวกับกองทุนประกันสังคม ครอบคลุมประชากรราว 48 ล้านคน

สาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำระหว่างสามกองทุนสุขภาพ ประกอบด้วย

(1) สิทธิประโยชน์ในการรักษายาบาลต่างกันโดยข้าราชการและครอบครัวได้รับสิทธิในการเลือกใช้สถานพยาบาลที่ร่วมโครงการได้ทุกแห่งทั่วประเทศ ในขณะที่สมาชิกประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสามารถใช้บริการรักษายาบาลได้เฉพาะสถานพยาบาลที่ขึ้นทะเบียนไว้ (ระบบประกันสุขภาพที่เท่าเทียมของไทยในอนาคต, 2557)

(2) ภาระในการจ่ายค่าเบี้ยประกันต่างกันโดยสมาชิกกองทุนประกันสังคมต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อที่จะได้มาซึ่งสิทธิในการรักษายาบาล ในขณะที่กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการได้รับสิทธิฟรี ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเรียกร้องจากลูกจ้างภาคเอกชนที่จะเลิกจ่ายเงินส่วนนี้เพราะเห็นว่าตนเองต้องจ่ายเงินสองต่อ คือจ่ายภาษีรายได้ที่รัฐนำมาอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และจ่ายค่าเบี้ยประกันอีกด้วย (ระบบประกันสุขภาพที่เท่าเทียมของไทยในอนาคต, 2557)

(3) รูปแบบการจ่ายและอัตราการจ่ายต่างกันโดยกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการมีระบบการจ่ายตามปริมาณการใช้บริการหรือแบบปลายเปิด (Fee for Service) ทำให้สถานพยาบาลสามารถเบิกจ่ายค่ารักษายาบาลให้แก่ข้าราชการและครอบครัวได้ทุกครั้งโดยไม่มัวงเงินที่จำกัด

ขณะที่กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นการจ่ายแบบเหมาจ่ายรายหัว (Per Capitation) ทำให้สถานพยาบาลมีแรงจูงใจที่จะลดต้นทุนในการให้บริการรักษาพยาบาล เพราะได้รับจัดสรรค่ารักษาพยาบาลในอัตราเหมาจ่ายรายปีมาแล้ว ซึ่งส่งผลต่อแรงจูงใจของผู้ให้บริการในการพิจารณาว่าจะให้บริการในปริมาณเท่าใด รวมถึงภาระที่จะเกิดขึ้นกับผู้ป่วย ทั้งนี้ ผู้ที่เข้ารับบริการรักษาพยาบาลโดยใช้สิทธิประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ส่วนใหญ่ได้รับมาตรฐานการรักษาและการให้บริการที่ดีกว่ากลุ่มที่ใช้ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ (ระบบประกันสุขภาพที่เท่าเทียมของไทย ในอนาคต, 2557)

(4) สิทธิประโยชน์ในเรื่องการส่งจ่ายยาต่างกันโดยพบว่าผู้ป่วยในระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการได้รับยานอกบัญชียาหลัก ยาดันแบบนำเข้าจากต่างประเทศ และยาที่มีราคาแพงสูงกว่าผู้ป่วยในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และระบบประกันสังคมอย่างชัดเจนส่งผลให้ค่ารักษายาบาลข้าราชการและครอบครัวเพิ่มสูงขึ้นมาก นอกจากนี้ การกำหนดเงื่อนไขให้ใช้เฉพาะยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ ทำให้ผู้ป่วยสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติต้องจ่ายยานอกบัญชียาหลักหรือกลุ่มยาต้นแบบเอง หากมีความจำเป็นต้องได้รับยานั้นๆ (สมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, บุญยวีร์ เอื้อศิริวรรณ, และพินทุสร เหมพิสุทธิ, 2556, น.12)

(5) สิทธิประโยชน์ในเรื่องของการรับหัตถการ พบว่าผู้ป่วยในกองทุนแบบปลายเปิดได้รับหัตถการสูงกว่าผู้ป่วยในกองทุนแบบปลายปิด เช่น การผ่าตัดคลอด และการผ่าตัดส่องกล้อง เป็นต้น (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2556, น. 11)

(6) ในการบริการผู้ป่วยใน พบว่าระยะเวลาในการนอนโรงพยาบาลของผู้ป่วยระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ นานกว่าของผู้ป่วยของระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอย่างชัดเจน แม้จะปรับด้วยเพศ อายุ และความรุนแรงของโรค ในขณะที่อัตราการเข้ารับการรักษายาบาลภายในเวลา 30 วัน หลังจำหน่าย พบว่าผู้ป่วยระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีอัตราการกลับเข้ารับการรักษานในโรงพยาบาลสูงกว่าระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการอย่างมีนัยสำคัญ (สมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, บุญยวีร์ เอื้อศิริวรรณ, และพินทุสร เหมพิสุทธิ, 2556, น.13)

(7) สิทธิในการรักษายาบาลภายใต้ระบบประกันสังคมจำกัดเฉพาะตัวลูกจ้างเท่านั้น ไม่รวมครอบครัว และระยะเวลาการคุ้มครองก็จำกัดเฉพาะช่วงเวลาที่ยังไม่เกษียณจากงาน ทำให้ต้องมีกองทุนสุขภาพอื่นๆ มารองรับสำหรับผู้ที่ยังไม่เกษียณอายุการทำงานในภาคเอกชน ส่งผลให้ระบบขาดประสิทธิภาพ เนื่องจาก เกิดการซ้ำซ้อนของสิทธิ และสิทธิที่ได้รับไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (ระบบประกันสุขภาพที่เท่าเทียมของไทยในอนาคต, 2557)

ทั้งนี้ รากเหง้าของความเหลื่อมล้ำของแต่ละกองทุน มาจากพัฒนาการและวิธีคิดที่แตกต่างกัน โดยแต่ละกองทุนมีกฎหมายของตนเองรองรับ ดังที่แสดงไว้ในตาราง (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555, น. 5-6)

ตารางเปรียบเทียบระบบประกันสุขภาพหลัก 3 ระบบในประเทศไทย

	ระบบสวัสดิการ รักษายาบาลข้าราชการ	ระบบประกันสังคม	ระบบหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ
แนวคิด	สวัสดิการ (Fringe benefit) สำหรับผู้ทำงานภาครัฐ	ความมั่นคงด้านสังคม (Social security)	สิทธิขั้นพื้นฐานประชาชน (Entitlement)
หน่วยงาน รับผิดชอบ	กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง	สำนักงานประกันสังคม กระทรวง แรงงาน	สำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ (สปสช.)
จำนวนผู้มีสิทธิ*	5 ล้านคน (ร้อยละ 8)	9.29 ล้านคน (ร้อยละ 15.8)	47 ล้านคน (ร้อยละ 75)

ตารางเปรียบเทียบระบบประกันสุขภาพหลัก 3 ระบบในประเทศไทย (ต่อ)

	ระบบสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการ	ระบบประกันสังคม	ระบบหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ
แหล่งเงิน	งบประมาณรัฐ	สมทบจากรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ฝ่ายละเท่ากันร้อยละ 1.5 ของ เงินเดือน โดยมีเพดานเงินเดือน สูงสุดที่ใช้คำนวณที่ 15,000 บาท	งบประมาณรัฐ
รูปแบบการคลัง	การเบิกจ่ายคืน (Public reimbursement)	สัญญาทางปกครอง (Public contracted)	การขึ้นทะเบียนหน่วยบริการและ สัญญาทางปกครอง (Public service unit registration & Contracted)
งบประมาณ พ.ศ. 2551	54,904.48 ล้านบาท*** (-11,000 บาท/คน)	อัตราเหมาจ่ายรายหัวเท่ากับ 1,306 บาท และมีรายจ่ายรวมค่า รักษาพยาบาล 18,528.15 ล้าน บาท ค่าคลอดบุตร 5,746.14 ล้านบาท คิดเป็นค่าใช้จ่าย 2,612 บาท/คน หรือ 1,994 บาท/คน หากคิดเฉพาะค่ารักษาพยาบาล**	อัตราเหมาจ่ายรายหัว เท่ากับ 2,100 บาท*
สิทธิประโยชน์	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องพิเศษ ค่าคลอดบุตร	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องสามัญ ชดเชย กรณีคลอดบุตร ตาย พิการ	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องสามัญ ค่าคลอด บุตร ชดเชยตาม ม.41
เงื่อนไขการใช้ บริการ	สถานพยาบาลรัฐแห่งใดก็ได้ตาม อิสระ ใช้ รพ.เอกชนได้กรณี ฉุกเฉินแบบผู้ป่วยใน แต่เบิกได้ไม่ เกิน 3,000 บาท	เฉพาะโรงพยาบาลรัฐหรือเอกชน คู่สัญญาที่ขึ้นทะเบียนด้วย และ สถานพยาบาลในเครือข่าย	เฉพาะโรงพยาบาลรัฐหรือเอกชน คู่สัญญาที่ขึ้นทะเบียนด้วย และ สถานพยาบาลในเครือข่าย
รูปแบบวิธีการ จ่ายเงิน	ผู้ป่วยนอก ตามปริมาณบริการ และราคาที่ยกเก็บย้อนหลัง บริการผู้ป่วยในตามรายป่วยใน อัตราที่กำหนด (กลุ่มวินิจฉัยโรค ร่วม)	เหมาจ่ายรายหัวรวมสำหรับบริการ ผู้ป่วยนอกและใน และจ่ายเพิ่มเป็น รายการณี	เหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการ สร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคและ ผู้ป่วยนอก งบประมาณจำกัดวงเงิน รวมถ่วงน้ำหนักตามกลุ่ม วินิจฉัยโรคร่วม และจ่ายตาม ปริมาณบริการหรือรายป่วยเฉพาะ กรณี สำหรับบริการผู้ป่วยใน

ที่มา : *รายงานประจำปี พ.ศ. 2551 สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

**สำนักงานประกันสังคม รายงานประจำปี พ.ศ. 2551

***กรมบัญชีกลาง

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าต้นตอและที่มาของปัญหาต่างๆ มาจาก
ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิประโยชน์ คุณภาพในการรักษาพยาบาล และการเงินการคลังของทั้งสามระบบ
ซึ่งเห็นได้จากการเรียกร้องให้มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ของแต่ละกองทุน ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่อยู่ในระบบ
ประกันสังคม ที่ต้องการความคุ้มครองต่างๆ เพิ่มขึ้น ผู้ที่อยู่ในระบบสวัสดิการข้าราชการที่ออกมาเรียกร้อง
ให้พิจารณามาตรการคุ้มครองด้านการใช้จ่ายของกรมบัญชีกลางเพื่อลดค่ารักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น หรือผู้ป่วย

บัตรทองที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ ให้ครอบคลุมการใช้บริการโรงพยาบาลรัฐทุกแห่ง โดยไม่จำกัดพื้นที่

สำหรับการขับเคลื่อนเพื่อลดปัญหาและช่องว่างระหว่างสามกองทุนสุขภาพ รัฐบาลที่ผ่านมาได้นำนโยบายหลักสู่ความเป็นธรรม 4 ประการมาใช้ คือ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555, น. 5-6)

(1) ปรับโครงสร้างด้านการเงินการคลังเพื่อสร้างความสมดุลของรายได้และรายจ่ายด้านสุขภาพของประเทศในระยะยาวในระดับมหภาค ภูมิภาค และโรงพยาบาลที่เหมาะสมของแต่ละแห่ง โดย สปสช. ต้องมีระบบการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับระบบตัวชี้วัดร่วมกับกระทรวงฯ มีการปรับระบบโครงสร้างเพื่อรองรับงานใหม่ เป็นต้น

(2) การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลระดับชาติ และภายใน 1 ปี จะมีหน่วยงานกลางในการจัดทำธุรกรรมการเบิกจ่ายระดับชาติ (National Clearing House) โดยหน่วยบริการจะส่งข้อมูลทุกระบบผ่านหน่วยงานเดียว ระบบเดียว มีระบบการเรียกเก็บเงินจาก สปสช. ไปยังกองทุนอื่น และจ่ายเงินจาก สปสช. ให้หน่วยบริการเป็นระบบเดียวใช้ได้กับ 3 กองทุน เป็นต้น

(3) การเสริมสร้างบทบาทหลักประกันสุขภาพของประเทศไทยในระดับโลกและระดับภูมิภาค รวมถึงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีและประโยชน์ร่วมกัน การมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัดสหัสวรรษใหม่โดยนำบทเรียนเกี่ยวกับระบบหลักประกันสุขภาพต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

(4) การเพิ่มประสิทธิภาพและปรับปรุงคุณภาพของระบบหลักประกันสุขภาพ มีนโยบายสำคัญคือ 1) การบูรณาการสิทธิของผู้ป่วยที่พึงได้รับจากระบบประกันสุขภาพต่างๆ ให้ทัดเทียมกัน เช่น มีหลักเกณฑ์การรักษาโรคมะเร็งเหมือนกัน ใช้ระบบการเบิกจ่ายเดียวกัน และมีการจัดระบบการจัดซื้อยา รวมเพื่อให้ได้ ราคาถูกลง เป็นต้น 2) การดูแลสุขภาพในระยะยาว โดยจะร่วมกับญี่ปุ่นจัดทำระบบหลักประกันสุขภาพแนวใหม่ และ 3) การดูแลผู้ป่วยมะเร็งแบบประคับประคอง นำระบบบำบัดอาการผู้ป่วยมะเร็งระยะสุดท้ายมาใช้

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนต้องยึดกลไกการแก้ปัญหาระบบประกันสุขภาพโดยไม่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างทั้งหมดทีเดียวแต่ค่อยๆ แก้ไขปัญหาทีละเรื่อง โดยเริ่มจากการเจ็บป่วยฉุกเฉินจากนั้นก็มาเป็นการรักษาโรคเฉพาะด้าน อาทิ โรคไต โรคเอดส์ และโรคมะเร็ง ตามลำดับ ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมาได้ลงนามบันทึกความร่วมมือระหว่าง 3 กองทุนสุขภาพ เพื่อดำเนินการร่วมกันในการให้สิทธิผู้เจ็บป่วยฉุกเฉิน เข้ารับการรักษาได้ทุกที่ ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลรัฐหรือโรงพยาบาลเอกชน (ผู้จัดการออนไลน์, 2555) ซึ่งผลสำรวจภายหลังการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว พบว่ายังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่มาก เนื่องจากประชาชนยังถูกเรียกเก็บเงินจากสถานพยาบาล และการหาหน่วยบริการภายหลังภาวะวิกฤตยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรฐานในการรักษาพยาบาล และการจ่ายยายังมีความแตกต่างระหว่างสามกองทุนสุขภาพ (3 กองทุน ดันกฎหมายเข้า คสช. เจ็บป่วยฉุกเฉิน แก้ปัญหาเรียกเก็บเงิน, 2557)

ภายหลังการเกิดวิกฤติทางการเมืองครั้งใหญ่ของประเทศไทย คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามามีการบริหารประเทศ และเล็งเห็นว่าการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของระบบประกันสุขภาพทั้งสามควรได้รับการผลักดันและดำเนินต่อไป โดยล่าสุด เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมามีคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฝ่ายสังคมจิตวิทยา ได้หารือกับเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกระทรวงสาธารณสุข โดยที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมการประสานระบบประกันสุขภาพแห่งชาติขึ้น ตามข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติ เพื่อเป็นตัวกลางในการอภิบาลและบูรณาการหลักประกันสุขภาพ 3 กองทุน (กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม) เพื่อการคุ้มครองผู้ป่วยอย่างทั่วถึง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และขจัดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ โดยเฉพาะบริการที่มีความจำเป็น ทั้งนี้ คณะกรรมการประสานระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ มีหน้าที่ต่างๆ ดังต่อไปนี้ (เปิดรายชื่อคณะกรรมการลดเหลื่อมล้ำ 3 กองทุน ยุค คสช., 2557)

- (1) เสนอนโยบายและแนวทางเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันสำหรับประชาชนกลุ่มต่างๆ ภายใต้การดูแลของแต่ละกองทุน
- (2) ประสานให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการ โดยมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การซื้อบริการจากผู้ให้บริการ การพัฒนาและประเมินคุณภาพบริการ และการตรวจสอบทางการเงิน (Auditing)
- (3) ประสานให้เกิดการพัฒนากระบวนการทำงานของแต่ละกองทุนที่จะทำให้การดำเนินงานของผู้ให้บริการและการบริหารจัดการกองทุนเกิดเอกภาพ เช่น สิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะระบบข้อมูล และการเบิกจ่ายกลางในกรณีจำเป็น
- (4) กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนประกันสุขภาพต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม รักษาคุณภาพ คงไว้ซึ่งประสิทธิภาพ และความมั่นคงในระยะยาว
- (5) เชิญเจ้าหน้าที่ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือเรียกเอกสารจากบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น
- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงาน เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่จำเป็น
- (7) จัดทำข้อเสนอแนะแก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อตัดสินใจในเชิงนโยบายในกรณีที่เป็น

2) แนวทางแก้ไขปัญหา

ความเหลื่อมล้ำของสามกองทุนสุขภาพ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบในภาพรวมต่อระบบบริการสุขภาพของประเทศไทยทั้งระบบ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการและผู้บริหารทุกรัฐบาลที่ผ่านมา จึงทำการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยการพัฒนา “ระบบหรือกลไกกลาง” เพื่อบูรณาการระบบประกันสุขภาพต่างๆ ให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

รายงานการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 6 เรื่องการปฏิรูประบบสุขภาพ ภายใต้การปฏิรูปประเทศไทย เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ได้มีการสรุปหลักการ ทิศทาง และแนวทางสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ โดยมีข้อเสนอในเรื่องความเหลื่อมล้ำของสามกองทุนประกันสุขภาพ ดังนี้ (สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, 2557 ก, น. 3)

(1) ปรับการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพและการเงินการคลังด้านสุขภาพของกองทุนสุขภาพต่าง ๆ เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการอภิบาลระบบให้มากขึ้น เพื่อดูแลภาพรวมและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ให้เกิดนโยบายการดำเนินการที่เป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เกิดเอกภาพในการบริการ และให้เกิด “ความเสมอภาคในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐานเท่าเทียมกัน”

(2) พัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ให้ครอบคลุมไปถึงหลักประกันสุขภาพของทุกคนที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย โดยใช้ทั้งหลักการด้านมนุษยธรรม และการร่วมจ่ายเงิน ภายใต้ระบบประกันสุขภาพเสริม เพื่อความยั่งยืนทางการเงินการคลัง และให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

(3) สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร การพัฒนาองค์ความรู้และขีดความสามารถของบุคลากรของกองทุนสุขภาพต่างๆ เพื่อรองรับการพัฒนาาระบบหลักประกันสุขภาพและการเงินการคลังด้านสุขภาพอย่างเชื่อมโยง ต่อเนื่องและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ทั้งนี้ ในมุมมองของนักวิชาการ ได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

นายแพทย์สมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ ผู้อำนวยการสำนักงานวิจัยเพื่อพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก.) ให้ความเห็นไว้ว่า การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างสามกองทุนสุขภาพ มีอยู่สองแนวทาง หนึ่งคือการรวมกองทุนต่างๆ เข้าด้วยกัน ให้เป็นกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกองทุนเดียว จะทำให้ระบบหลักประกันสุขภาพไทยเป็นมาตรฐานเดียวกันและลดความเหลื่อมล้ำได้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องไม่ง่าย เนื่องจากมีแรงต้านจากระบบสวัสดิการการรักษายาบาลข้าราชการเป็นสำคัญ

สองคือกลไกด้านนโยบายที่อยู่เหนือกองทุนโดยไม่ต้องรวมกองทุน แต่จำเป็นต้องมีกลไกกลางเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ เช่น กลไกในการกำหนดสิทธิประโยชน์กลาง กลไกการพัฒนาและกำหนดอัตราค่าจ่าย กลไกเบิกจ่าย และกลไกการตรวจสอบการเบิกจ่าย รวมไปถึงการมีรูปแบบและอัตราค่าจ่ายที่เป็นมาตรฐาน โดยในหลายประเทศที่มีระบบการรักษายาบาลหลายกองทุนจะแก้ไขปัญหาโดยกำหนดอัตราค่าจ่ายค่ารักษายาบาล และมาตรฐานในการจ่ายที่เป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศซึ่งจะทำให้ผู้ให้บริการสถานพยาบาล ไม่เลือกปฏิบัติว่าจะให้บริการผู้ป่วยในระบบกองทุนใด ขณะนี้ส่วนของประเทศไทย ใน 3 กองทุนรักษายาบาล ต่างมีกฎหมายและการบริหารจัดการของตนเอง เป็นอิสระจากกัน ทำให้ไม่มีใครฟังใคร หากต้องการให้ระบบรักษายาบาลเดินไปในแนวทางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดกฎหมายและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อควบคุมทิศทางอย่างมีเอกภาพ (พิสุจน์ฝีมือรัฐบุรุษรวม '3 กองทุน', 2555)

ดร.เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เสนอว่า จากการศึกษาของทีดีอาร์ไอ พบว่าแนวคิดที่ดีที่สุดคือ ไม่จำเป็นต้องยุบรวม 3 กองทุนมาเป็น 1 กองทุน เพียงแต่ต้องเองงบประมาณด้านการดูแลสุขภาพมาขึ้นอยู่กับเจ้าภาพเดียวกัน "... เพราะการที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันทำให้การบริหารจัดการเป็นอันหนึ่งอันเดียว หลายประเทศส่วนมากมีความเห็นว่าเรื่องของเบี้ยประกันและสิทธิประโยชน์นั้นไม่ควรแตกต่างกันมากนัก ไม่ว่าจะมียากี่กองทุน ดังนั้น เรื่องของกองทุนเป็นเพียงเรื่องของการบริหารจัดการในด้านการเงิน แม้จะแยกบริหารเป็นกองทุนแต่เรื่องสิทธิประโยชน์และเบี้ยประกันส่วนมากจะไม่ต่างกัน..." (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555, น. 6) ทั้งนี้ ในรายงานโครงการวิจัยการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ ดร.เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะผู้วิจัย ได้จัดทำบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบประกันสุขภาพ โดยแบ่งการแก้ปัญหาเป็นสองแนวทาง คือแนวทางการปรับโครงสร้างระบบประกันสุขภาพ และแนวทางการอภิบาลระบบประกันสุขภาพ ดังนี้ (เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2556, น. 141-145)

1) แนวทางการปรับโครงสร้างระบบประกันสุขภาพ

(1) ประเทศไทยจำเป็นต้องเลือกว่าระบบประกันสุขภาพของประเทศที่พึงปรารถนาจะเป็นระบบที่อิงกับระบบประกันสังคม ซึ่งมักเป็นระบบ Multipayer หรือที่ไม่อิงกับระบบประกันสังคมโดยใช้งบประมาณของประเทศ ซึ่งเป็นระบบ Single-Payer คณะผู้วิจัยเห็นว่า ระบบประกันสุขภาพหลักของไทยในอนาคตควรเป็นระบบที่ใช้งบประมาณของประเทศเนื่องจากเหตุผลต่างๆ ดังนี้

- ภายใต้โครงสร้างแรงงานของประเทศที่มีผู้ประกอบอาชีพในภาคการเกษตรประมาณร้อยละ 40 ของแรงงานทั้งหมด รวมทั้งผู้ประกอบอาชีพนอกระบบอีกจำนวนมาก ระบบประกันสังคมอาจไม่เหมาะสมนักเพราะไม่ครอบคลุมแรงงานจำนวนมาก

- ผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่เคยเป็นลูกจ้างและส่งเงินสมทบติดต่อกัน 12 เดือน หรือผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ก็จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลเหมือนกับผู้ประกันตนมาตรา 33 และ 39

- กองทุนสุขภาพภายใต้ระบบประกันสังคมขาดความมั่นคงทางการเงิน เนื่องจากค่าใช้จ่ายมีแนวโน้มสูงขึ้น จากการเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้ทัดเทียมกับกองทุนสุขภาพถ้วนหน้า ในขณะที่อัตราการจ่ายเงินสมทบและอัตราเพดานของเงินเดือนที่ใช้คำนวณเงินสมทบถูกจำกัด ปรับเปลี่ยนได้ยาก

- ระบบประกันสุขภาพที่อิงกับระบบประกันสังคมสร้างภาระต้นทุนเงินสมทบให้แก่ผู้ประกอบการทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจลดลง

- ระบบประกันสังคมให้สิทธิในการรักษาพยาบาลแก่สมาชิกเฉพาะช่วงเวลาที่ยังไม่เกษียณอายุการทำงานเท่านั้น ทำให้รัฐต้องมีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติขึ้นมารองรับประชาชนจำนวนมากที่ไม่ได้เป็นสมาชิกระบบประกันสังคม และผู้ที่เกษียณ การมี 2 ระบบที่คู่ขนานกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลที่ได้รับจากรัฐ และเกื้อหนุนในการบริหารจัดการที่ซ้ำซ้อน

(2) ในประเด็นของการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพนั้น ควรมีการโอนย้ายภารกิจในการกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแลระบบประกันสุขภาพทั้งสามระบบให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แม้จะสังกัดกระทรวงสาธารณสุข แต่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ทำให้ทิศทางการกำกับดูแลระบบประกันสุขภาพแห่งชาติมิได้ถูกครอบงำโดยนักการเมืองหรือข้าราชการประจำ และสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนจากหลายภาคส่วน นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดให้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สามารถของบประมาณเพื่อค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานได้โดยตรงจากคณะรัฐมนตรี ทำให้องค์กรมีความเป็นอิสระทางการเงินจากกระทรวงสาธารณสุข

(3) ในประเด็นของการควมรวมกองทุนนั้น หากรัฐเห็นว่าระบบประกันสุขภาพของประเทศควรเดินไปในทิศทางที่ไม่อิงกับระบบประกันสังคม ก็ควรมีการโอนย้ายงานด้านสุขภาพของสำนักงานประกันสังคมมาอยู่ที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพภายใต้ระบบเหมาจ่ายรายหัว เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลคณะผู้วิจัยเห็นว่า การควมรวม 2 กองทุนดังกล่าวในมิติของสิทธิประโยชน์ไม่น่าจะเป็นปัญหา เนื่องจากสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลต่างกันเพียงเล็กน้อย สำนักงานประกันสังคมอาจเสนอสิทธิพิเศษแก่สมาชิกที่เพิ่มไปจากสิทธิพื้นฐานในการรักษาพยาบาลในลักษณะที่คล้ายคลึงกับในต่างประเทศที่เรียกว่า “Add On” โดยสิทธิพิเศษดังกล่าวต้องไม่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกัน และการแย่งชิงทรัพยากรในการรักษาพยาบาลของภาครัฐที่มีจำกัด

(4) สำหรับระบบสวัสดิการของภาครัฐ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าในระยะสั้นนั้น ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องยุบรวมระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการกับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพราะระบบสวัสดิการข้าราชการเป็นระบบจ่ายตามจริงต่างจากอีกสองกองทุน และข้าราชการมองว่าสิทธิในการเลือกสถานที่รักษาพยาบาลได้ทั่วประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการในการทำงานซึ่งไม่ควรถูกตรึง

อย่างไรก็ดี รัฐควรมีแผนการที่จะลดช่องว่างของสิทธิประโยชน์ระหว่างระบบสวัสดิการข้าราชการและระบบประกันสุขภาพอีก 2 ระบบโดยการดำเนินการเพื่อยุบเลิกระบบสวัสดิการข้าราชการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ 1) กำหนดให้ข้าราชการที่บรรจุใหม่ใช้บริการระบบหลักประกัน

สุขภาพแห่งชาติ หรือระบบประกันสังคมแห่งชาติ โดยให้ค่าชดเชยเป็นเงินเพิ่มรายปีที่คำนวณจากส่วนต่างของค่าใช้จ่ายของระบบจ่ายตามจริงกับเหมาจ่ายรายหัว ตามข้อมูลเชิงประจักษ์ อนึ่ง ค่าใช้จ่ายต่อหัวของข้าราชการอาจสูงเกินควร เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายยาที่ไม่เหมาะสม หากมีการปรับแก้ปัญหาดังกล่าว อาจนำส่วนต่างมาคำนวณเป็นเงินเพิ่มให้แก่ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุใหม่ หรือข้าราชการเดิมที่สมัครใจที่จะไปใช้ระบบอื่นๆ โดยแลกส่วนต่างดังกล่าวเป็นเงินเพิ่มพิเศษ 2) ในช่วงเปลี่ยนผ่าน กระทรวงสาธารณสุขสามารถลดความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการกับอีกสองระบบ โดยปรับอัตราการเบิกจ่ายค่ารักษายาบาลตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (DRG) ให้เท่ากัน และปรับปรุงอัตราการเบิกจ่ายยาของกรมบัญชีกลางเพื่อให้สถานพยาบาลไม่มีแรงจูงใจที่จะจ่ายยาราคาแพง เนื่องจากการเบิกจ่ายค่ายา มักถูกมองว่าเป็นสิทธิพิเศษสำหรับข้าราชการ แต่ในความเป็นจริงแล้ว สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับยาภายใต้ระบบสวัสดิการข้าราชการกับระบบอื่นไม่ได้แตกต่างกัน เพราะต่างก็มีเงื่อนไขว่าต้องใช้ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติเท่านั้น ยกเว้นกรณีที่มีความจำเป็น แต่วิธีการกำหนดอัตราการเบิกจ่ายค่ายาของกรมบัญชีกลาง กอปรกับความหละหลวมในการตรวจสอบการจ่ายยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติทำให้สถานพยาบาลมีแรงจูงใจในการสั่งจ่ายยาต้นแบบที่มีราคาสูงเพื่อทำกำไร

(5) ในประเด็นของวิธีการเบิกจ่ายการรักษาพยาบาล คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าประเทศไทยควรที่จะคงระบบเหมาจ่ายรายหัวเพื่อที่จะสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในอนาคต แต่ต้องปรับปรุงให้การเบิกจ่ายมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่น การนำระบบการจ่ายตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วมมาเสริมระบบการเหมาจ่ายรายหัวสำหรับการรักษาโรคเรื้อรัง หรือโรคที่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง เป็นต้น

(6) ในส่วนของระบบการคลัง หากมีการยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมประกันสังคมในส่วนของผู้ประกันสุขภาพ รัฐอาจพิจารณาจัดเก็บ “ภาษีสุขภาพ” เพื่อที่จะให้มีแหล่งเงินสำหรับอุดหนุนบริการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่แน่นอน คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการกำหนดฐานภาษีในการจัดเก็บภาษีสุขภาพดังกล่าวที่กว้าง เนื่องจากประเทศไทยมีแรงงานในระบบน้อยและมีจำนวนผู้จ่ายภาษีรายได้บุคคลธรรมดาไม่กว้าง การเก็บภาษีหัก ณ ที่จ่ายจากเงินเดือน หรือจากภาษีรายได้บุคคลธรรมดาจึงไม่เหมาะสม

2) แนวทางการอภิบาลระบบประกันสุขภาพ

(1) ควรมีหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบต่อการบริหารจัดการด้านการคลังของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อที่จะมีผู้รับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน หน่วยงานดังกล่าวอาจเป็น สปสช. หากประเทศไทยต้องการที่จะให้กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นระบบประกันสุขภาพแห่งชาติในอนาคต หรือรัฐอาจพิจารณาที่จะจัดตั้งหน่วยงานใหม่ที่มีอำนาจทางกฎหมายในการกำกับดูแลกองทุนทั้งสามกองทุน หมายความว่า จะต้องมีการตรา พ.ร.บ.ในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

(2) การตรวจสอบการใช้งบประมาณเพียงอย่างเดียว อาจไม่เพียงพอในการที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหากผู้ใช้บริการไม่ตระหนักถึงค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องแบกรับ ทั้งนี้ทุกประเทศที่มีระบบประกันสุขภาพแบบจ่ายตามจริง ผู้ป่วยมีภาระในการร่วมจ่ายค่ายา และค่ารักษายาบาลไม่มากนักน้อย เพื่อที่จะให้ผู้ที่ได้รับสิทธิมีความตระหนักถึงต้นทุนในการรักษาพยาบาล คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่าควรมีระบบ “ภาษีสุขภาพ” มาใช้แทนการใช้งบประมาณกลาง เพื่อที่จะให้มีแหล่งเงินที่สามารถจัดสรรให้แก่บริการสุขภาพของประชาชนที่แน่นอน และป้องกันมิให้รัฐจำกัดสิทธิประโยชน์บางประการในการรักษาพยาบาลที่เห็นว่าไม่คุ้มทุน เช่น การถอนยาบางตัวออกจากบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีค่าใช้จ่ายสูงและไม่มีผลในการรักษาโรคในเชิงประจักษ์ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การมีภาษีสุขภาพเป็นการสร้าง “เกราะ” ด้านการคลังมิให้เกิดความเสี่ยงจากการที่รัฐบาลจะตัดงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ

ในกรณีที่เกิดปัญหาทางด้านการคลังในอนาคต การเก็บภาษีเฉพาะดังกล่าวจะทำให้ระบบประกันสุขภาพของประเทมีแหล่งเงินที่ชัดเจน

(3) จัดตั้งหน่วยงานที่เข้ามาประเมินผลการดำเนินงานของระบบประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะมีการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินความเหมาะสมของต้นทุนในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการรักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานทั้งในด้านการเงินและด้านคุณภาพควบคู่กันไป เพราะความพยายามที่จะลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลให้เป็นไปตามเป้าอาจมีผลทำให้มีการลดทอนคุณภาพของบริการได้ ทั้งนี้ ในงานวิจัยเสนอให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต้องรายงานตรงไปที่คณะกรรมการการของรัฐสภาที่ดูแลประเด็นด้านสาธารณสุข และเนื่องจากระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย อยู่ภายใต้กระทรวงที่หลากหลาย หน่วยงานดังกล่าวจึงควรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะสามารถกำกับควบคุมหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ได้ ส่วนกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวอาจประกอบด้วย ตัวแทนจากกองทุนประกันสุขภาพทั้ง 3 แห่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 ท่านประกอบด้วย บุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญด้านระบบประกันสุขภาพ ในด้านการแพทย์ เศรษฐศาสตร์สุขภาพ กฎหมายด้านสาธารณสุข นักบัญชีหรือการเงิน นักคณิตศาสตร์ประกันภัย อย่างละ 1 ท่าน และให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบฯ เป็นกรรมการ และเลขานุการ สำหรับประธานกรรมการอาจให้กรรมการเลือกกันเอง

(4) มีระบบแรงจูงใจที่โยงผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ถูกประเมินเข้ากับงบประมาณที่จะได้รับอนุมัติในแต่ละปี

นายแพทย์พงศธร พอกเพิ่มดี นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข กล่าวว่า “...ในการลดความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่ารัฐบาลใดก็ตาม จะมีอยู่ 3 ประเด็นที่ต้องคำนึงถึง คือ 1) สิทธิประโยชน์ต้องเท่าเทียมจริงๆ ในทุกกองทุน ทั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ 2) อัตราการจ่ายเงิน หรือการจ่ายเงินชดเชยต่างๆ ให้โรงพยาบาลทุกสิทธิทุกกองทุนต้องเหมือนกัน และ 3) ในส่วนของผู้ป่วยถ้าต้องจ่ายเงินก็ต้องจ่ายเหมือนกัน ถ้าไม่จ่ายก็ต้องไม่จ่าย ... หากเป็นไปได้ต้องไม่จ่ายเหมือนกันทุกกองทุน...” และ “...การรวมสามกองทุนสุขภาพภาครัฐให้มาอยู่ด้วยกัน เป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นในอนาคต จะช้าหรือเร็วเท่านั้น หลายประเทศก็มีการดำเนินการมาแล้ว เนื่องจากจะลดความเหลื่อมล้ำของแต่ละกองทุนได้ เพราะรวมมาอยู่ด้วยกันก็ต้องเหมือนกันหมด...” (มุมมองนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ 3 กองทุนสุขภาพ, 2557)

นอกจากนี้ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า จากที่มีการนำเสนอช่องทางดำเนินการ 3 รูปแบบคือ 1) ให้มีการรวมหน่วยงานจัดการบริหารทั้ง 3 กองทุนรักษายาบาลเป็นกองทุนเดียว 2) ให้มีสำนักงานพัฒนาระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหาร 3 กองทุน โดยกำหนดสิทธิประโยชน์และวิธีการจ่ายเงินที่เป็นเอกภาพ และ 3) ให้ทั้ง 3 กองทุน ดำเนินไปตามกลไกตลาด แข่งขันตามระบบทุนนิยม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมจ่ายค่ารักษายาบาล ทั้งนี้ เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบช่องทางดำเนินการทั้ง 3 รูปแบบแล้ว รูปแบบที่ 2 มีความเป็นไปได้มากที่สุด เนื่องจากเป็นระบบประนีประนอม ไม่ต้องผ่าตัดการบริหารใหม่ ทั้งยังไม่ส่งผลกระทบต่อทั้ง 3 กองทุน แต่กลับช่วยลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำได้ และไม่กระทบต่องบประมาณของภาครัฐที่ต้องจ่ายให้ผู้ประกันตน 10 ล้านคน (พิสุจน์นี้มีรัฐบุรุษรวม ‘3 กองทุน’, 2555)

นายโรมัส รุสโซ สถาบันแห่งชาติเพื่อคนพิการและการประกันสุขภาพประเทศเบลเยียม (National Institute for Disability and Health Insurance, Belgium) กล่าวว่า “...ในประเทศเบลเยียม มีการจัดทำระบบหลักประกันสุขภาพเช่นกัน แต่เป็นการดำเนินงานภายใต้กองทุนเดียว ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่มีการแยกเป็น 3 กองทุน แม้ว่าประชาชนทุกคนจะมีสิทธิในการรักษายาบาล แต่ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำของสิทธิประโยชน์ของแต่ละกองทุน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหาร

ซึ่งเป็นไปได้ควรที่จะรวมและบริหารภายใต้กองทุนเดียวกัน ซึ่งหลายประเทศต่างพยายามทำเรื่องนี้เช่นกัน...” (นักวิชาการเบลเยียม ชี้ปัญหาหลักประกันสุขภาพไทย เหลื่อมล้ำ รอคิวนาน, 2557)

ศาสตราจารย์แอนน์ มิลล์ ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยลอนดอน สหราชอาณาจักร กล่าวว่า การลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนสุขภาพไทย ทั้งประกันสังคม สวัสดิการข้าราชการ และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตรทอง มีหลายวิธีการ อาจจะไม่ใช้การรวมกองทุน แต่อาจจะต้องทำให้ทั้ง 3 กองทุนมีวิธีการจัดการที่เหมือนกัน มีสิทธิประโยชน์เหมือนกัน เพื่อไม่ให้ผู้ให้บริการมีการเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้น ควรมีการออกแบบให้หน่วยบริการภาคเอกชน เช่น คลินิกเอกชน โรงพยาบาลเอกชน เข้ามาร่วมเป็นหน่วยบริการให้มากขึ้น ซึ่งปัจจุบันพบเฉพาะในเขตเมืองเท่านั้น ขณะที่ในเขตชนบทมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนน้อยมาก ตัวอย่างการจัดการหลักประกันสุขภาพของประเทศอังกฤษ มีหน่วยบริการภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นหน่วยบริการจำนวนมาก และไม่มีแตกต่างระหว่างหน่วยบริการสังกัดของรัฐและเอกชนมากนัก เนื่องจากหน่วยบริการทั้งสองประเภทต่างได้รับงบประมาณจากรัฐเหมือนกัน ทำให้สามารถแก้ปัญหาบริการที่แตกต่างของหน่วยบริการทั้งสองประเภทได้ (ผู้เชี่ยวชาญ ม.ลอนดอน ชี้แนะปรับเปลี่ยนระบบ 3 กองทุนสุขภาพ, 2555)

ดร.วิโรจน์ ณ ระนอง นักวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) กล่าวว่า ในกองทุนสุขภาพ 3 ระบบที่มีอยู่ในประเด็นการรวมกองทุน ไม่ว่าจะรูปแบบใดการจะทำหรือไม่นั้น ก่อนอื่นจะต้องได้รับความยินยอมก่อน คนในกองทุนต้องสมัครใจโดยเฉพาะในระบบประกันสังคม ซึ่งตั้งแต่เริ่มจัดตั้งระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็มีความพยายามที่จะดึงระบบประกันสังคมมารวมไว้ในระบบเดียวกันแล้ว แต่กลุ่มผู้ประกันตนไม่ยินยอมและคัดค้านเพราะเกรงจะทำให้มาตรฐานการรักษาพยาบาลลดลง ทั้งนี้ เห็นว่าการรวมกองทุนจะเกิดขึ้นได้จะต้องสร้างความมั่นใจในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้กับผู้ประกันตนและข้าราชการก่อน และการย้ายไปกองทุนอื่นหรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับความสมัครใจเอง อีกทั้งการรวมกองทุนหากจะเกิดขึ้นควรเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารไม่ใช่เพื่อลดการจ่ายเงิน การจ่ายเบี้ยสมทบอย่างที่มีความพยายามจะใช้ประเด็นนี้เพื่อล่อชักจูงผู้ประกันตน (พิสูจน์ฝีมือรัฐ ยุบรวม ‘3 กองทุน’, 2555)

นายณรินทร์ โอรสกิจอนันต์ คอลัมนิสต์หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ได้ศึกษาเรื่องทางเลือกของระบบประกันสุขภาพ โดยศึกษาระบบประกันสุขภาพในต่างประเทศ มีข้อสรุปดังนี้ แบบแรก คือ แบบที่มีประเทศอังกฤษเป็นต้นตำรับ มาจากหลักการและเหตุผลที่ว่า โรงพยาบาลเป็นบริการพื้นฐานสาธารณะแบบเดียวกับตำรวจหรือศาลยุติธรรม ดังนั้น สถานพยาบาลทั้งหมดรัฐจึงควรเป็นเจ้าของและผู้บริหาร ข้อดีของระบบนี้คือ รัฐคอยควบคุมค่าใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของคนทั้งประเทศ ทำให้รัฐมีอำนาจต่อรองกับผู้ให้บริการสูงมาก จึงทำให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อหัวของประเทศต่ำลงได้ แต่ข้อเสียคือเป็นระบบที่สร้างภาระทางการเงินให้กับภาครัฐค่อนข้างมาก เพราะค่ารักษาพยาบาลของคนทั้งประเทศคือค่าใช้จ่ายของรัฐ และมักนำไปสู่วิกฤติการคลังอยู่บ่อยๆ ส่วนแบบที่สองเป็นรูปแบบที่พยายามแก้ไขข้อเสียของวิธีแรกด้วยการจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพขึ้นมาต่างหาก เลิกพึ่งพางบประมาณแผ่นดินแต่ยังคงให้รัฐเป็นผู้บริหารกองทุนให้เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรองเหมือนเดิมและรัฐจะเป็นผู้ออกกฎหมาย เพื่อบังคับให้ผู้มีรายได้ทุกคนต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนนี้โดยการหักเงินเดือน (บวกเงินสมทบจากนายจ้าง) ฯลฯ การบังคับให้ทุกคนต้องจ่ายเงินสมทบขั้นต่ำเข้ากองทุน ช่วยให้กองทุนมีรายได้มากพอที่จะดำรงอยู่ได้ เพราะคนจำนวนมากที่ไม่ได้เจ็บป่วยจะแชร์ค่าใช้จ่ายให้กับคนที่ป่วยในเวลาเดียวกันก็เป็นการแลกกับความมั่นคงของตัวเองด้วย ข้อดีของการมี Co-payment คือ การที่ประชาชนต้องออกค่าใช้จ่ายบางส่วนจะช่วยลดจำนวนคนที่มาใช้บริการลงได้ส่วนหนึ่ง ส่งผลให้สถานพยาบาลไม่เกิดภาวะแออัดและขาดแคลน ซึ่งรัฐสามารถบริหารอัตราการใช้

บริการของทั้งระบบได้ด้วยการกำหนดสัดส่วนของ Co-payment ให้เหมาะสม ผลผลิตของทั้งระบบก็จะดีขึ้น (นรินทร์ โอฬารกิจอนันต์, 2555)

ดร. เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์ (2544, น. 6-7) ได้จัดทำรายงานการศึกษาเรื่องระบบหลักประกันสุขภาพ : ประสพการณ์จาก 10 ประเทศ พบว่า การสังเคราะห์บทเรียนการปฏิรูประบบสุขภาพของต่างประเทศจำนวน 10 ประเทศ คือ ประเทศเยอรมนี อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน ไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และสหรัฐอเมริกา ซึ่งว่าประเทศที่สร้างหลักประกันสุขภาพทั่วหน้าได้ล้วนใช้ระบบประกันที่เป็นแบบภาคบังคับ กองทุนประกันสุขภาพที่เป็นกองทุนเดียวมักมีปัญหาการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ แต่การมีกองทุนจำนวนมากมีปัญหาในเรื่องของการแข่งขันระหว่างกองทุน ซึ่งส่งผลให้เกิดการกีดกันผู้ที่ยากและผู้สูงอายุ รวมทั้งปัญหาการกระจายความเสี่ยงระหว่างกองทุนและความด้อยประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่วนการกำหนดกฎหมายมีความจำเป็นในการสร้างความเท่าเทียม ประกันคุณภาพ และเพิ่มประสิทธิภาพ ระบบประกันกองทุนควรทำหน้าที่ผู้ซื้อบริการที่ชาญฉลาด ทำการคัดเลือกเจรจาต่อรอง ตลอดจนกำกับตรวจสอบคุณภาพของผู้ให้บริการ ระบบต้องมีมาตรการการจ่ายค่าบริการที่ควบคุมค่าใช้จ่ายได้ และในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมบริการทางด้านการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลในการพัฒนาสุขภาพและประสิทธิภาพของระบบในระยะยาว

นอกจากนี้ การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ในช่วงประมาณหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา มุ่งเน้นวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการด้วยกันคือ การขยายหลักประกันสุขภาพและ/หรือสร้างหลักประกันทั่วหน้า และการควบคุมค่าใช้จ่าย ประเทศส่วนใหญ่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิรูป ในขณะที่บางประเทศใช้แผนแห่งชาติ ประสพการณ์ชี้ว่า การผ่านกฎหมายประกันสุขภาพไม่ได้เป็นหลักประกันของการมีหลักประกันสุขภาพ การผลักดันในขั้นตอนการนำไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อการบรรลุผล ปัจจัยเชิงกระบวนการหลายประการมีส่วนในการเสริมความสำเร็จของการปฏิรูป เช่น การออกแบบระบบที่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม การจัดการกับปัญหาเชิงระบบแทนที่จะแก้ปัญหเฉพาะส่วน สภาวะทางเศรษฐกิจ อำนาจทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ในสังคม การสร้างความพร้อมทางการเมือง การเตรียมความพร้อมทางเทคนิคเพื่อให้สามารถนำระบบใหม่ไปปฏิบัติอย่างได้ผล ตลอดจนการสื่อสารทางนโยบายกับผู้ปฏิบัติ

นายแพทย์ สมเกียรติ วัฒนศิริชัยกุล ผู้แทนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ในงานประชุมวิชาการการวิจัยระบบสุขภาพ ประจำปี 2556 ซึ่งจัดโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เสนอว่า ในการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำด้านระบบสุขภาพ รัฐควรมีกลไกการอภิบาลระบบสุขภาพระดับชาติที่เป็นเอกภาพ และมีธรรมาภิบาล ระบบประกันสุขภาพต้องมีชุดสิทธิประโยชน์พื้นฐานที่จำเป็น และมีการออกแบบระบบให้มีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ รัฐควรกระจายอำนาจบริหารไปสู่ระดับเขต โดยแบ่งพื้นที่บริหารเป็น 12 เขตบริการ ยกเว้นกรุงเทพฯ จะทำให้การบริหารด้านสุขภาพมุ่งเน้นไปสู่ประชาชนได้มากที่สุดและควรพัฒนาระบบประกันสุขภาพและระบบบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืน ประเด็นการพัฒนาต้องคำนึงถึงผู้ให้บริการและการให้บริการ ข้อจำกัดทางการเงิน และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น Medical hub การเคลื่อนไหวของกำลังคนในยุค AEC เป็นต้น (สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย, 2556)

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556) นักวิชาการอาวุโส ศูนย์ศึกษาธุรกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้นำเสนอบทความการศึกษา เรื่อง โอบามาแคร์ และระบบประกันสุขภาพของไทย ผ่านการวิเคราะห์ระบบสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกา และการปฏิรูปภายใต้รัฐบาลของประธานาธิบดีบารัค โอบามา สรุปว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ไม่มีระบบประกันสุขภาพสำหรับประชาชนทุกคน และการเข้าถึงระบบรักษาพยาบาลของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกามีความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการที่

แตกต่างกันตามกรรมธรรม์สุขภาพของแต่ละบุคคล โดยปัจจุบันชาวอเมริกันสามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพผ่าน 3 ช่องทาง ได้แก่ รัฐบาลเป็นผู้ประกัน บริษัทเอกชนผู้ว่าจ้างเป็นผู้ประกัน และการซื้อกรรมธรรม์ประกันสุขภาพด้วยตัวเอง ส่วนระบบการบริการดูแลสุขภาพของสหรัฐอเมริกาเกือบทั้งหมดดำเนินการโดยภาคเอกชน ในแง่ดีคือ สามารถให้บริการรักษาพยาบาลด้วยคุณภาพสูงสุด แต่ตามมาด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ผู้ที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพและผู้ที่ต้องจ่ายเงินซื้อกรรมธรรม์ด้วยตนเองเป็นกลุ่มคนที่ลำบากที่สุด ส่งผลให้ชาวอเมริกันถูกฟ้องล้มละลายโดยมีสาเหตุมาจากค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล ด้วยเหตุนี้ จึงมีการปฏิรูประบบสาธารณสุข หรือที่รู้จักกันในชื่อ “โอบามาแคร์ (Obamacare)” ภายใต้รัฐบาลของประธานาธิบดีบารัค โอบามา เพื่อผลักดันให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงประกันสุขภาพได้ง่ายขึ้น และออกกฎหมายควบคุมอุตสาหกรรมประกันสุขภาพเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการซื้อบริการตรวจรักษาโรคเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ สิทธิ และการคุ้มครองเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนลดความสำคัญของระบบการแข่งขันตามกลไกตลาดที่มีระบบการประกันสุขภาพโดยเอกชนเข้ามาแข่งขันเพราะการแข่งขันในระบบตลาดแบบทุนนิยมเสรีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ค่าใช้จ่ายทางการแพทย์สูงขึ้น จนเป็นปัญหาที่สำคัญที่ทำให้การเข้าถึงระบบสาธารณสุขเป็นเรื่องที่ยากมากสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ทั้งนี้ ข้อพิจารณาในระบบประกันสุขภาพในประเทศไทยจะเห็นว่าปัญหาสำคัญของระบบประกันสุขภาพของไทยที่คล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกา คือปัญหาความแตกต่างด้านคุณภาพของการรักษาพยาบาลของระบบประกันสุขภาพต่างๆ และการซื้อกรรมธรรม์ประกันสุขภาพด้วยตัวเอง กล่าวคือระบบประกันสุขภาพของข้าราชการและระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีคุณภาพแตกต่างกันมาก ทั้งๆ ที่เป็นระบบที่ใช้งบประมาณจากรัฐบาลเหมือนกัน ในขณะที่ระบบประกันสังคมที่ผู้ประกันตนและนายจ้างมีส่วนร่วมจ่ายสมทบกลับมีคุณภาพต่ำ ไม่แตกต่างจากระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่รัฐเป็นผู้จ่ายเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นประเด็นที่รัฐบาลไทยควรให้ความสำคัญไม่แตกต่างจากสหรัฐอเมริกา คือ การพัฒนาคุณภาพของการรักษาพยาบาลและลดความแตกต่างด้านคุณภาพในการรักษาพยาบาลภายใต้ระบบประกันสุขภาพต่างๆ ตลอดจนการควบคุมให้บริการทางการแพทย์มีคุณภาพในราคาที่ เป็นธรรม

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

จากสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในด้านสิทธิประโยชน์ คุณภาพในการรักษาพยาบาล และการเงินการคลังของทั้ง 3 กองทุน จึงสามารถเสนอแนะในการปฏิรูปได้ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

จากการศึกษาระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย พบว่า ระบบประกันสังคมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสังคมไทย เนื่องจากระบบประกันสังคมเป็นระบบที่ลูกจ้างต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันสังคมให้กับกองทุนประกันสังคมโดยมีนายจ้างและภาครัฐร่วมสมทบ ซึ่งลูกจ้างนั้นจะต้องเสียทั้งเบี้ยประกันสังคมและภาษีให้กับรัฐ ซึ่งภาษีที่เสียให้รัฐนั้น รัฐนำมาเป็นงบประมาณของกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สิ่งเหล่านี้ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในระบบประกันสุขภาพ อีกทั้งประเทศไทยประชากรส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมไม่ได้เป็นลูกจ้างในภาคเอกชน ทั้งนี้ ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณสุข ซึ่งระบบประกันสุขภาพในประเทศไทย ได้แก่ กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จึงมีความแตกต่างกันทั้งแหล่งที่มาของเงิน สิทธิประโยชน์ ผู้ให้บริการ และระบบการจ่ายเงิน ทำให้ระบบมีความเหลื่อมล้ำกัน (อำพล จินดาวัฒนะ, 2552)

รัฐควรมีนโยบายในการลดช่องว่างระหว่างสิทธิประโยชน์ของทั้ง 3 กองทุน เช่น ในระบบประกันสังคม ที่ต้องการความคุ้มครองต่างๆ เพิ่มขึ้น ระบบสวัสดิการข้าราชการที่ออกมาเรียกร้องให้พิจารณามาตรการคุ้มครองขั้นด้านการใช้จ่ายของกรมบัญชีกลางเพื่อลดค่ารักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น หรือผู้ป่วยบัตรทองที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ ให้ครอบคลุมการใช้บริการโรงพยาบาลรัฐทุกแห่งโดยไม่จำกัดพื้นที่ เป็นต้น คณะผู้จัดทำมีความเห็นว่าภาครัฐควรควมรวม 3 กองทุนสุขภาพเข้าด้วยกันโดยจัดสรรงบประมาณด้านการดูแลสุขภาพไว้ในหน่วยงานเดียว เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการอภิบาลระบบให้ครอบคลุม เพื่อให้การบริหารจัดการระบบการคลังของหลักประกันสุขภาพมีความยั่งยืนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์สูงสุดและความเสมอภาคของประชาชนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการปรับฐานเพดานการเบิกจ่ายให้มีความเป็นเอกภาพ การปรับกลไกการตรวจสอบการเบิกจ่ายให้เป็นมาตรฐาน โดยกำหนดให้มีการจัดการงบกองทุนที่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินสมทบ หรือ การนำงบประมาณแผ่นดินมาจัดสรรเพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลรายหัว

ถึงอย่างไรก็ตาม การจะทำให้ 3 กองทุนเกี่ยวกับการประกันสุขภาพมีความเท่าเทียมกันได้อาจต้องใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากการควมรวมทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกันอาจไปลดสิทธิของผู้ได้รับสวัสดิการในบางกองทุน เช่น กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างมาก จึงสมควรเร่งรัดควมรวม 3 กองทุน เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งในหลายๆ ภาคส่วนของสังคม แต่ควรเริ่มต้นด้วยการมีหน่วยงานหลักที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันมาบริหารจัดการก่อน เพื่อยุตินโยบายและการทำงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ 3 กองทุน ทั้งนี้ เมื่อสามารถปรับนโยบายต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงค่อยทำการควมรวมอย่างค่อยเป็นค่อยไปในที่สุด

(2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

ปัจจุบันกฎหมายประกันสุขภาพของกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าระบบหลักประกันสุขภาพ มีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างกองทุน โดย

- กองทุนสวัสดิการการรักษายาบาลข้าราชการ การเบิกจ่ายสวัสดิการค่ารักษายาบาลเบิกจ่ายตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. 2553 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเบิกจ่าย ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ รวมถึงลูกจ้างชาวต่างประเทศ ซึ่งได้รับค่าจ้าง จากเงินงบประมาณรายจ่ายและสัญญาจ้างไม่ได้ระบุเกี่ยวกับค่ารักษายาบาลไว้ด้วย ทั้งนี้ ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีสิทธินั้นต้องเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของกระทรวง ทบวง กรม (ปัจจุบัน คือ งบบุคลากร)

- กองทุนประกันสังคม ระบบประกันสังคมไทยมีการคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย โดยครอบคลุมการรักษายาบาลอันจำแนกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) กรณีเจ็บป่วยทั่วไปและการประสบอันตรายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน ซึ่งคุ้มครองด้วยกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 2) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่เนื่องจากการทำงาน ซึ่งคุ้มครองด้วยกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

- กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คือ สิทธิของชนชาวไทยทุกคนในการได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง ด้วยเกียรติและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกันโดยภาระด้านค่าใช้จ่ายในการใช้บริการไม่เป็นอุปสรรคที่บุคคลจะได้รับสิทธินั้น ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 บัญญัติให้มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน และส่งเสริม การจัดบริการ

สาธารณสุขของหน่วยบริการ โดยให้คำนึงถึงการพัฒนาการบริการสาธารณสุขในพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอหรือมีการกระจายหน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสม

จะเห็นได้ว่าทั้ง 3 กองทุนดังกล่าว มีกฎหมายเฉพาะของกองทุนตนเองโดยเป็นอิสระแยกจากกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของการจัดการระบบบริการสุขภาพขั้นพื้นฐาน รัฐจึงต้องเป็นผู้บริหารจัดการให้ประชาชนทุกคนได้รับการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่เท่าเทียมกัน โดยดำเนินการดังนี้

1. ตรากฎหมายกลาง เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายประกันสุขภาพของกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีความเหลื่อมล้ำกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหารัฐจึงต้องเป็นผู้บริหารจัดการให้ประชาชนทุกคนได้รับการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่เท่าเทียมกัน โดยการตรากฎหมายกลางเพื่อใช้บังคับ
2. จัดตั้งหน่วยงานบริหารกองทุน เมื่อมีการตรากฎหมายกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ภาครัฐควรที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกองทุน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว
3. มาตรการทางการคลัง ควรมีการจัดเก็บภาษีสุขภาพ โดยอาจจัดเก็บจากผู้มีรายได้ เงินเดือน ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีสุขภาพ เป็นต้น โดยจัดให้เป็นงบประมาณส่วนหนึ่งของกองทุน เพื่อที่จะมีแหล่งเงินที่สามารถจัดสรรให้บริการสุขภาพและเป็นการป้องกันการจำกัดสิทธิของประชาชนบางประการ เช่น การถอนยาบางตัวออกจากบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีค่าใช้จ่ายสูง เป็นต้น อีกทั้งการจัดเก็บภาษีสุขภาพ เป็นการป้องกันรัฐบาลที่จะตัดงบประมาณที่จัดสรรให้แกระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ

2.2.2 ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ และการจ้างงานที่เป็นธรรม

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

ในปัจจุบัน บุคลากรทางแพทย์ของไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือบุคลากรภาคเอกชน และบุคลากรภาครัฐ โดยในภาครัฐจะมีแพทย์สังกัดอยู่ในกระทรวงต่างๆ ดังนี้ (อิทธิพร คณะเจริญ, 2554)

1. กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีอยู่ 2 ส่วน คือ (1) กลุ่มนครบาล เป็นแพทย์ที่ทำงานอยู่ในเมืองรวม 1,000 คน ขึ้นกับกรมการแพทย์ (2) หมอต่างจังหวัด หรือกลุ่มหมอบ้านนอก มีโรงพยาบาลอยู่กว่า 830 แห่ง เป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่รวม 100 แห่ง ขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แพทย์กลุ่มนี้มีทั้งหมดรวม 12,000 คน โดยมี 1,500-1,700 คนที่ได้ทุนไปเรียนต่อผู้เชี่ยวชาญของกระทรวงสาธารณสุข เรียกว่าเรสซิเดนทรีหนึ่งในจำนวนผู้เรียนทั้งหมด 4,500 คน ในต่างจังหวัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเหลือแพทย์ทำงานเพียง 10,000 คน
2. กระทรวงศึกษาธิการ รวมสภาการศึกษาไทย มีโรงพยาบาลทั้งหมด 19 แห่ง มีอาจารย์รวมกว่า 6,000 คน และมีนักเรียนรวมกว่า 4,500 คน จะเห็นว่าจำนวนแพทย์ที่อยู่ในโรงพยาบาล 19 แห่ง มีจำนวนใกล้เคียงกระทรวงสาธารณสุขในต่างจังหวัดที่มีอยู่ 10,000 คน ทั้งนี้ สัดส่วนจำนวนแพทย์ต่อแห่งในโรงพยาบาล 19 แห่งของกระทรวงศึกษาธิการ กับ โรงพยาบาล 800 แห่งของกระทรวงสาธารณสุข มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด
3. กระทรวงกลาโหมมี แพทย์ทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ เมื่อรวมสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะมีอยู่รวม 2,000 คน
4. แพทย์ที่ทำงานอยู่ในสังกัดกรุงเทพมหานครอีกกว่า 1,000 คน
5. โรงพยาบาลรัฐในสังกัดอื่น ๆ เช่น สังกัดราชทัณฑ์ สังกัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟ การไฟฟ้า โรงงานยาสูบ เป็นต้น ซึ่งมีแพทย์จำนวนกว่า 1,000 คน

ปัญหากำลังคนด้านสุขภาพ เป็นวิกฤตปัญหาที่สำคัญของระบบสุขภาพโดยรวมของประเทศมา ยาวนาน โดยสาเหตุสำคัญของปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1. กำลังคนด้านสุขภาพเมื่อเทียบกับเคียงกับจำนวนประชากรแล้ว ยังคงมีความขาดแคลนอยู่ เพราะมีการกระจายตัวอย่างไม่สมดุลและไม่ทั่วถึง แม้ว่าจะมีการเพิ่มกำลังการผลิต แต่ความต้องการ บุคลากรทางด้านสาธารณสุขในเกือบทุกวิชาชีพยังเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข สถานบริการในชนบทยังคงประสบ ปัญหาเรื้อรังจากการขาดแคลนแพทย์และบุคลากร เพราะกรุงเทพฯ และปริมณฑล ยังคงเป็นที่กระจุกตัว ของกำลังคนทุกวิชาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาด้านการกระจุกตัวและการ ไหลเวียนของบุคลากรทางการแพทย์ โดยบังคับให้แพทย์จบใหม่ทุกคนใช้ทุน 3 ปี โดยการเป็นแพทย์ชนบท เพื่อดูแลรักษาชาวบ้านในท้องถิ่น เป็นแนวทางที่ได้ผลในเชิงปริมาณ แต่ไม่มีการรับประกันผลลัพธ์ทาง คุณภาพ ซึ่งทุกวันนี้ เทคโนโลยีเจริญก้าวหน้า ชาวบ้านมีความรู้มากขึ้น และมีความต้องการแพทย์ที่มี ประสิทธิภาพมากขึ้น ปัญหาจึงไม่ได้จำกัดอยู่แค่การผลิตแพทย์ให้เพียงพอต่อสัดส่วนในแต่ละพื้นที่ แต่ยังเป็น การรักษาบุคลากรทางการแพทย์ให้คงอยู่ในระบบต่อไปมากขึ้น จากการศึกษาของแพทย์หญิงสุพัตรา ศรีวณิชชากร พบว่าแพทย์ส่วนที่ไปศึกษาต่อเป็นแพทย์เฉพาะทางแล้ว จะกลับมาปฏิบัติงานต่อใน โรงพยาบาลชุมชนในสัดส่วนที่น้อยมาก เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะกลับมาทำงานในโรงพยาบาลใหญ่มากกว่า เพราะมีเครื่องมือที่ทันสมัยเพียบพร้อม และมีโอกาสก้าวหน้าในสายวิชาชีพ รวมถึงการได้รับค่าตอบแทนที่ สมเหตุสมผล ทำให้แพทย์ชนบทที่มีคุณภาพไหลเข้าสู่ในเมืองเกือบหมด นอกจากนี้ ยังพบว่าสาขาของแพทย์ เฉพาะทางที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติงานในชุมชน คือสาขาเวชปฏิบัติทั่วไปและเวชปฏิบัติครอบครัว ไม่ได้รับความ สนใจเท่าที่ควร เพราะเป็นสาขาแพทย์เฉพาะทางที่ไม่มีบทบาทชัดเจน และไม่มีศักดิ์ศรี บทบาทของ สถานพยาบาลมีความสับสนระหว่างหน่วยบริการปฐมภูมิกับทุติยภูมิ ทำให้แพทย์ส่วนใหญ่ต้องการเป็น แพทย์เฉพาะทางสาขาอื่นๆ (สุพัตรา ศรีวณิชชากร, 2541, น. 137-8)

รวมทั้ง ทินกร โนรี หริญ โชคชัยชาญ และ วีระศักดิ์ มงคลพร ได้ทำการวิจัยและรวบรวม ตัวเลขการคาดการณ์กำลังการผลิต และความต้องการกำลังคนด้านสุขภาพของ 4 วิชาชีพหลักของระบบ สุขภาพ คือ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล และเภสัชกรใน พ.ศ. 2558 และพบว่ามีความต้องการเพียงวิชาชีพเดียวที่มีกำลัง การผลิตเกินกว่าความต้องการ รายละเอียดแสดงดังในตาราง

แสดงการคาดการณ์กำลังการผลิตเทียบกับความต้องการกำลังคนใน พ.ศ. 2558

	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาล
กำลังการผลิต	36,217-41,282	10,323	25,124	120,197-173,321
ความต้องการ	40,633-46,015	9,924-9,468	32,761-33,696	137,997-142,366
จำนวนที่ขาด/เกิน	2,416-4,733	537-1,399	7,637-8,574	30,955-17,600

ที่มา : ทินกร โนรี, หริญ โชคชัยชาญ, วีระศักดิ์ มงคลพร, 2548

2. จากสัดส่วนจำนวนแพทย์เฉพาะทางในสาขาต่างๆ ที่ไม่เพียงพอ ได้ส่งผลให้บริการทาง การแพทย์เฉพาะทางเกิดปัญหา ดังนี้ (สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2555, น. 12-3)

1) คิวรอคอยการตรวจและผ่าตัดของผู้ป่วยในโรงพยาบาลสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขนานขึ้น

2) จำนวนแพทย์เฉพาะทางสาขาต่างๆ ไม่เพียงพอ ที่จะจัดบริการได้ในโรงพยาบาลชุมชน จึงทำให้เกิดการส่งต่อผู้ป่วยจากโรงพยาบาลชุมชนไปยัง โรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลศูนย์ และเกิดการส่งต่อผู้ป่วยจากโรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลศูนย์ไปยังโรงพยาบาลนอกสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและโรงพยาบาลสังกัดมหาวิทยาลัยเป็นลำดับ

3) ศักยภาพในการให้บริการผู้ป่วยในมีขีดจำกัด ดังจะเห็นได้จากค่าเฉลี่ยน้ำหนักสัมพัทธ์บริการผู้ป่วยในของโรงพยาบาลต่างๆ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับโรงพยาบาลในสังกัดอื่นๆ ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นก็ตาม

3. นักเรียนแพทย์ที่เรียนจบใหม่ๆ จะต้องใช้ทุนครบ 3 ปี ซึ่งแพทย์ส่วนใหญ่ จะกลับมาศึกษาต่อเพื่อเป็นแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ แพทย์ส่วนนี้อยู่ในชนบทเพราะกระทรวงสาธารณสุขบังคับใช้ “ทุน” ดังนั้น เมื่อใช้ทุนเสร็จจึงมีแนวโน้มที่จะ “ลาออก” โดยพบว่าการไม่ได้รับทุนเรียนต่อ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แพทย์ลาออกมากที่สุด โดยจะไปขอทุนกระทรวงอื่นๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ทหาร ตำรวจ หรือ กรุงเทพมหานคร รวมถึงทุนอิสระอื่นๆ เพื่อการศึกษาต่อ ในระดับที่สูงขึ้น (ปัญหาสาธารณสุขไทย ความจริงของ “แพทย์ไทย” กับอนาคตไร้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญ, 2554) ทั้งนี้ แม้ว่าแพทย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากโรงพยาบาลรัฐ จะมีภาระผูกพันที่ต้องทำงานใช้ทุนเป็นเวลา 3 ปี แต่มีแพทย์จำนวนมากยินดีจะจ่ายเงินเพื่อใช้ทุนก่อนครบกำหนดการทำงาน โดยพบว่าการเพิ่มค่าตอบแทนแก่แพทย์ที่ทำงานในชนบท กลับทำให้แพทย์สามารถจ่ายค่ารับจากการใช้ทุนไม่ครบกำหนดได้ง่ายขึ้น

4. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการขยายตัวของธุรกิจโรงพยาบาลเอกชน ค่าตอบแทนภาครัฐที่มีความแตกต่างจากภาคเอกชนเป็นอย่างมาก และนโยบายส่งเสริมให้ชาวต่างชาติมารับบริการทางการแพทย์ ส่งผลให้เกิดการไหลออกของบุคลากรด้านสุขภาพจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน ทั้งนี้ ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุขระบุว่า มีแพทย์ลาออกจากการทำงานในโรงพยาบาลภาครัฐปีละประมาณ 500 คน (กำลังคนด้านสุขภาพของ สธ, 2557)

5. การใช้บริการทางสุขภาพที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากนโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ โรคเรื้อรัง โรคเกิดใหม่ ฯลฯ ทำให้ความต้องการกำลังคนด้านสุขภาพเพิ่มขึ้น รวมไปถึงความต้องการแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่มากขึ้น (ไทยขาดแคลนแพทย์เฉพาะทาง คาดอีก 10 ปี วิกฤติ ระบบสาธารณสุขสะเทือน, 2556)

6. การนำนโยบายการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน (Pay for Performance หรือ P4P) มาใช้แทนการจ่ายค่าตอบแทนแบบอัตราเดียว เพื่อเป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรทางการแพทย์คงอยู่ในหน่วยงานรัฐ และกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆ อย่างเหมาะสม และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้สนับสนุนนโยบาย และผู้ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย ก่อให้เกิดสถานการณ์วิกฤต P4P ขึ้น (ปัญหาค่าตอบแทนกำลังคนด้านการสาธารณสุข, 2557)

7. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ป่วย/ญาติกับแพทย์และโรงพยาบาลนำไปสู่การฟ้องร้องแพทย์และโรงพยาบาลที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดเวชปฏิบัติแบบปกป้องตนเอง นอกจากนี้ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบุคลากรทางการแพทย์ กับฝ่ายองค์กรผู้บริโภค เกี่ยวกับร่างกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ยังมีแนวโน้มที่จะทำให้บุคลากรทางการแพทย์ขาดแคลนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการมีกฎหมายให้แพทย์ต้องรับผิดชอบจากการวินิจฉัยโรค หรือการรักษาคนไข้ อาจส่งผลให้แพทย์เกิดความหวาดระแวงและกดดันในการให้บริการรักษาผู้ป่วย จนไม่มีกำลังใจในการทำงาน และไม่ประสงค์ที่จะประกอบวิชาชีพต่อไป

โดยหลักการหรือสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและฉบับที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ ทั้ง 2 ฉบับนั้น ต่างมีเจตนารมณ์ที่สำคัญรวม 3 ประการ คือ (กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุข, 2554)

(1) ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขได้รับการแก้ไข เยียวยาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม

(2) ลดการฟ้องร้องและลดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข

(3) การพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข และยกระดับมาตรฐานการรักษาพยาบาล

8. การเปิดการค้าเสรีอาเซียนส่งผลต่อการโยกย้ายกำลังคนด้านสุขภาพทั้งเข้าและออก รวมทั้งส่งผลให้เกิดการเพิ่มจำนวนแรงงานอาเซียนในไทย ที่อาจทำให้บริการทางการแพทย์ของรัฐต้องรับภาระหนักมากขึ้น โดยกระทรวงสาธารณสุข พบว่ามีความจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนบุคลากรด้านสาธารณสุข รวมกันทั้งสิ้นกว่า 29,000 คน เป็นการด่วน ซึ่งหากมีการผลิตบุคลากรที่เพียงพอและได้รับการอบรมด้าน ภาษาเพิ่มเติม จะทำให้ประเทศไทยมีรายได้ในการเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์ถึง 1 แสนล้านบาท (ปัญหาสาธารณสุขไทย ความจริงของ “แพทย์ไทย” กับอนาคตไร้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญ, 2555)

โดยสรุป พบว่าปัญหาการจัดการด้านบุคลากรทางการแพทย์ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจาก ปัญหาด้านการกระจายกำลังคน การเพิ่มพูนทักษะของแพทย์ และการรักษาบุคลากร ที่เกิดขึ้นภายใน กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งที่ผ่านมา กระทรวงสาธารณสุขมีการประกาศใช้มาตรการและนโยบายการบริหาร จัดการกำลังคนด้านสุขภาพ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนและการกระจายตัวอย่างไม่เท่าเทียมของ บุคลากร ระหว่างเมืองและชนบท เป็นปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการกำลังคนด้านสุขภาพของประเทศ มาตลอด โดยสามารถแบ่งช่วงของพัฒนาการการบริหารและจัดการกำลังคนด้านสุขภาพได้ดังนี้

1. ช่วงแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 1-3 (พ.ศ. 2504-2518) เป็นช่วงที่ระบบ บริการสุขภาพของประเทศเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด สถานพยาบาลยังมีไม่มากและไม่กระจายตัว ประชาชนส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงบริการสุขภาพ ช่วงนี้กำลังคนด้านสุขภาพโดยเฉพาะแพทย์ออกไปทำงานใน ต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีการแก้ไขปัญหา โดยการ ยกกระดับสถานบริการปฐมภูมิให้เป็นโรงพยาบาลระดับอำเภอเพื่อให้แพทย์ลงไปประจำ และประกาศ นโยบายบังคับใช้ทุน 3 ปี ของแพทย์จบใหม่ โดยมีเงื่อนไขว่าแพทย์ที่สำเร็จการศึกษาใหม่ทุกคนต้องทำสัญญา เป็นข้าราชการกับกระทรวงสาธารณสุข และลงไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชนบทเป็นเวลา 3 ปี หากไม่ทำงานใช้ทุน ก็ต้องเสียค่าปรับให้กับรัฐบาล 400,000 บาท โดยเงินค่าปรับจะนำเข้าเป็นรายได้ของโรงเรียนแพทย์ที่ บัณฑิตแพทย์ผู้นั้นสำเร็จการศึกษามา นอกจากการบังคับใช้ทุน ในช่วงนี้ยังมีการนำมาตรการทางการเงินมา ใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับแพทย์ที่ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในชนบท โดยใน พ.ศ. 2518 กำหนดให้แพทย์ที่ ปฏิบัติงานในชนบทได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษเดือนละ 2,000 - 2,800 บาท ขึ้นอยู่กับความทุรกันดารของพื้นที่ (สำนักงานวิจัยและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ, 2554, น. 16)

2. ช่วงแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 4-5 (พ.ศ. 2519-2528) เป็นช่วงที่ประเทศไทย กำลังให้ความสำคัญกับการพัฒนาบริการสุขภาพในระดับปฐมภูมิ และการเข้าถึงบริการสุขภาพของ ประชาชนในชนบท นโยบายที่เด่นชัดในด้านการบริหารจัดการกำลังคนด้านสุขภาพในช่วงนี้คือการสร้างการ มีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสุขภาพของตนเอง ครอบครัว และชุมชน ด้วยการตั้งอาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และผู้สื่อข่าวสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (ผสส.) โดยในด้านการพัฒนา

บุคลากร แผนฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการผลิตกำลังคนที่มีทักษะและความรู้สอดคล้องกับความต้องการด้านสุขภาพของประชาชนในชนบทเพิ่มมากขึ้น ภาคการผลิตต้องให้ความสำคัญกับการผลิตบุคลากรให้มีคุณสมบัติตรงกับความต้องการ ดังนั้นนอกเหนือจากการเพิ่มกำลังการผลิตแพทย์ในช่วงนี้อีกปีละ 200 คนแล้ว จึงมีการกำหนดว่าก่อนสำเร็จการศึกษานักศึกษาแพทย์ทุกคนต้องเข้าฝึกทักษะในโรงพยาบาลชุมชนก่อน เช่นเดียวกับหลักสูตรพยาบาลและเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ที่มีการปรับปรุงเพื่อให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษามีทักษะที่สอดคล้องกับการทำงานในชนบทมากขึ้น และเพื่อรักษากำลังแพทย์ไว้ในชนบทได้มากขึ้น อีกทั้งยังมีการนำเงื่อนไขการทำงานในชนบทไปผูกกับการเรียนต่อด้านแพทย์เฉพาะทาง โดยกำหนดว่าผู้ที่เรียนต่อเฉพาะทางต้องทำงานในพื้นที่ชนบทมาก่อนอย่างน้อย ส่วนมาตรการและยุทธศาสตร์ตามแผนฉบับที่ 4 และ 5 ถือว่าประสบความสำเร็จสูงมากการกระจายกำลังคนด้านสุขภาพดีขึ้นอย่างมาก โดยดูจากสัดส่วนแพทย์และพยาบาลต่อประชากร เช่น สัดส่วนแพทย์ต่อประชากรในพื้นที่ภาคอีสานใน พ.ศ. 2530 อยู่ที่ 1:12,694 คน ลดลงจาก 1:25,712 คนใน พ.ศ. 2522 หรือ สัดส่วนพยาบาลต่อประชากรในภาคอีสาน ลดจาก 1:9,492 คน ใน พ.ศ. 2522 มาอยู่ที่ 1:4,557 คน ใน พ.ศ. 2530 ในขณะเดียวกันพบว่าประชาชนเข้าใช้บริการสุขภาพในพื้นที่ชนบทได้เพิ่มมากขึ้น (สำนักงานวิจัยและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ, 2554, น. 17-18)

3. ช่วงแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 6-7 (พ.ศ. 2529-2538) เป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างมาก ทำให้โรงพยาบาลเอกชนในเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากจาก 132 แห่ง ใน พ.ศ. 2528 เป็น 473 แห่งใน พ.ศ. 2538 ทำให้เกิดตลาดงานของกำลังคนด้านสุขภาพเพิ่มมากขึ้น ภาวะสมองไหลของบุคลากรจากภาครัฐไปเอกชนจึงเกิดขึ้น ซึ่งมาตรการสำคัญเพื่อรักษาคนไว้ในระบบบริการสุขภาพภาครัฐ จึงเป็นเรื่องของการลดแรงผลักดันบุคลากรออกจากระบบ โดยในช่วง พ.ศ. 2536 ได้มีการเพิ่มกำลังการผลิตเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น ผ่านโครงการผลิตแพทย์เพิ่มเพื่อชาวชนบท (Collaborative Project to increase Production of Rural Doctor – CPIRD) โดยมีเป้าหมายผลิตแพทย์ให้กับชนบทปีละ 300 คน เป็นระยะเวลา 10 ปี ซึ่งโครงการนี้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก และได้รับการขยายเวลาของโครงการออกไปอีก 10 ปี โดยวางเป้าหมายในการผลิตแพทย์ให้ได้ 6,000 คน ใน พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวมียุทธศาสตร์สำคัญ คือ การคัดเลือกนักศึกษาแพทย์ที่มีภูมิลำเนาจากชนบท โดยกำหนดโควตาให้เรียนเตรียมแพทย์ และพรีคลินิกในมหาวิทยาลัย และจัดตั้งศูนย์แพทยศาสตรศึกษาชั้นคลินิกในโรงพยาบาลศูนย์ของกระทรวงสาธารณสุขในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารหลักสูตรและให้นักศึกษาได้เรียนใกล้บ้าน เมื่อสำเร็จการศึกษาก็ได้รับราชการในโรงพยาบาลที่อยู่ในภูมิภาคบ้านเกิด นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขได้นำมาตรการเพิ่มค่าตอบแทนพิเศษกรณีไม่ทำเวชปฏิบัตินอกเวลาราชการ 10,000 บาท และค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในถิ่นทุรกันดาร เพื่อลดแรงผลักดันด้านรายได้ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในการไหลของแพทย์ภาครัฐไปยังเอกชน อย่างไรก็ตามมาตรการต่างๆ เหล่านี้พบว่ายังไม่สามารถรักษาแพทย์ไว้ในระบบได้ ใน พ.ศ. 2539 การขาดแคลนแพทย์ในภาครัฐถึงขั้นรุนแรงมาก เมื่อโรงพยาบาลชุมชนถึง 21 แห่ง ไม่มีแพทย์ประจำ และใน พ.ศ. 2553 พบว่ามีโรงพยาบาลมากถึง 20 แห่ง มีแพทย์ประจำเพียง 1 คน (สำนักงานวิจัยและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ, 2554, น. 19-20)

4. ช่วงแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 8-9 (พ.ศ. 2539-2548) เป็นช่วงที่ประเทศกำลังประสบวิกฤติเศรษฐกิจ โรงพยาบาลเอกชนหลายแห่งปิดตัวลง ทำให้การไหลออกของแพทย์จากภาครัฐไปเอกชนลดลง สัดส่วนของแพทย์และพยาบาลต่อประชากรในพื้นที่ชนบทเริ่มดีขึ้น ส่งผลให้วิกฤติการขาดแคลนแพทย์ทุเลาลง แต่เนื่องจากโรงพยาบาลเอกชนหลายแห่งได้ขยายฐานลูกค้าจากคนไทยไปเป็นผู้ป่วยต่างชาติ เพื่อแก้ปัญหาสถานการณ์ทางการเงินของตนเอง ทำให้ความต้องการกำลังคนของภาคเอกชนกลับมาเพิ่มขึ้น ส่งผลให้บุคลากรภาครัฐไหลไปสู่เอกชนอีกครั้ง ทั้งนี้แม้จะไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าสาเหตุ

ที่แพทย์ลาออก เพื่อไปทำงานโรงพยาบาลภาคเอกชนหรือไม่ แต่รายงานการศึกษาหลายชิ้นสนับสนุนสมมติฐานนี้ นอกจากนี้ ประกาศนโยบายลดอัตราค่าจ้างข้าราชการ ใน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการ ได้ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนกำลังคนด้านสุขภาพอย่างมาก เนื่องจากต้องมีการยกเลิกมาตรการสัญญาใช้ทุน เพราะไม่มีตำแหน่งข้าราชการบรรจุใหม่สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเฉพาะวิชาชีพพยาบาลและเภสัชกร ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเข้าทำงานในภาคเอกชนมากกว่า เนื่องจากแรงจูงใจที่มากกว่า โดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทน ส่วนมาตรการแก้ปัญหาของกระทรวงสาธารณสุข คือการนำนวัตกรรมใหม่ๆ ในการสร้างแรงจูงใจด้วยเงิน มาดึงดูดกำลังคนไว้ในระบบ โดยได้มีการนำระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามภาระงาน (pay for performance) มาทดลองใช้ในบางโรงพยาบาล เช่น โรงพยาบาลพญาไท จังหวัดเชียงราย และโรงพยาบาลสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา เพื่อหาความเป็นไปได้และรูปแบบที่เหมาะสมในการปรับเปลี่ยนการจ่ายค่าตอบแทนให้กับกำลังคนด้านสุขภาพ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น และเพื่อรักษาคืนไว้ในระบบบริการสุขภาพของภาครัฐ (สำนักงานวิจัยและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ, 2554, น. 21-23)

5. ช่วงแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555, น. 3-6) ในช่วงนี้ รัฐบาลได้มีการหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์กำลังคนด้านสุขภาพขึ้นมา ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 โดยมี นพ.อำพล จินดาวัฒนะ เป็นประธาน มีคณะกรรมการจัดทำแผนซึ่งมาจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ทศวรรษกำลังคนด้านสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2559 ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 โดยมีคณะกรรมการกำลังคนด้านสุขภาพแห่งชาติ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

แผนยุทธศาสตร์มีกรอบนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายหลัก เพื่อขยายบริบท การพัฒนา กำลังคนด้านสุขภาพ ให้ครอบคลุมถึงผู้ที่ดูแลสุขภาพในชุมชน และตอบสนองกับความต้องการด้านสุขภาพของประชาชน ทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ รวมไปถึงการสร้าง การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคท้องถิ่น และภาคประชาชน ในทุกระดับ โดยมี 5 ยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนงาน ประกอบด้วย

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างและพัฒนากลไกในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์กำลังคนฯ ที่สอดคล้องกับระบบสุขภาพของประเทศ
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับเปลี่ยนระบบการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ เพื่อให้ได้กำลังคนที่เพียงพอ เพื่อนำไปสู่การสร้างเสริมสุขภาพในระบบสุขภาพ
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการกำลังคนด้านสุขภาพ เพื่อให้มีการกระจายบุคลากรอย่างเป็นธรรม สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความสุข
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างและจัดการความรู้ เพื่อก้าวไปสู่การพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของระบบสุขภาพของประเทศ
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมและพัฒนาภูมิปัญญาไทยและผู้ที่เกี่ยวข้องดูแลสุขภาพในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการดูแลปัญหา

โดยผลสรุปการประเมินผลการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ทศวรรษกำลังคนด้านสุขภาพแห่งชาติในช่วง 5 ปีแรก ดร.ไพรัช บวรสมพงษ์ และคณะ ระบุว่า 1) ความเป็นแผนยุทธศาสตร์ทำให้แผนมีลักษณะยืดหยุ่น มีการทำงานที่กว้างมีทิศทางร่วม แต่ยังขาดแนวทางการดำเนินงาน และการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่ชัดเจน ขาดการกำหนดข้อบังคับชี้ความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเป็น

ยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลง 2) ผลการประเมินการรับรู้ในบทบาทหน้าที่ของกรรมการ พบว่า กรรมการรับรู้บทบาทแต่ยังมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ไม่ตรงกันนัก ตลอดจนประเด็นความรับผิดชอบที่มีต่อแผน ในด้านจำนวนบุคลากร โดยเฉพาะในส่วนของฝ่ายเลขานุการ ซึ่งมีการกิจสำคัญในการขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการกำลังคนฯ มีไม่เพียงพอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อถึงคุณภาพการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555, น. 3-6)

นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขโดย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้จัดทำแผนพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. 2555-2559 ขึ้น เพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข ให้มีขีดความสามารถที่จะรองรับความท้าทายและบริบทที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ โดยแผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ พ.ศ. 2555-2559 จะมีความสอดคล้องกันทั้งด้านโครงสร้าง บุคลากร และคุณภาพบริการ โดยใช้รูปแบบการบริหารจัดการเครือข่ายบริการในส่วนภูมิภาคเป็นเครือข่ายบริการ 12 เครือข่าย และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริการสุขภาพเป็น 3 ประเด็น คือ บริการระดับปฐมภูมิ(ศูนย์สุขภาพชุมชน เมืองและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล บริการระดับทุติยภูมิ บริการระดับตติยภูมิ และพัฒนาบริการระดับศูนย์ความเชี่ยวชาญ 4 ศูนย์ (ทารกแรกเกิด โรคมะเร็ง อุบัติเหตุ และโรคหัวใจและหลอดเลือด) โดยพัฒนาระบบบริการทุกระดับให้สามารถเชื่อมโยง และสอดคล้องกันภายในแต่ละเครือข่ายบริการ

ภายใต้สถานการณ์การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็น สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีนโยบายใช้แผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ (Service Plan) เป็นกรอบการพัฒนาสถานบริการสุขภาพในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประจำปี พ.ศ. 2555-2559 เพื่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักบริหารการสาธารณสุขซึ่งมีการกิจพัฒนานโยบายและกำหนดมาตรฐานเครือข่ายบริการและสถานบริการอื่นในระบบสุขภาพ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาเกณฑ์การจัดการกำลังคนของสหวิชาชีพ พ.ศ. 2555 เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนทรัพยากรด้านกำลังคนในระบบสาธารณสุข โดยการกำหนดอัตรากำลังของบุคลากรในระบบบริการสุขภาพ ให้เหมาะสมกับระดับของสถานบริการสุขภาพตั้งแต่การจัดบริการระดับปฐมภูมิ (Primary Care) บริการระดับทุติยภูมิ (Secondary Care) และบริการระดับตติยภูมิ (Tertiary Care) โดยมุ่งหวังให้สถานบริการสุขภาพสามารถจัดบริการแต่ละระดับได้สอดคล้องกัน และเชื่อมโยงกันด้วยระบบส่งต่อ (Referral System) เพื่อให้สามารถจัดบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ ตลอดจนเป็นระบบบริการสุขภาพที่มีศักยภาพรองรับปัญหาทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีความซับซ้อนในระดับพื้นที่ได้ (คณะกรรมการอำนวยการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข, 2555)

ภายหลังการเกิดวิกฤติทางการเมืองครั้งใหญ่ของประเทศไทย คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศ และเล็งเห็นว่าการแก้ปัญหาความขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ ควรได้รับการสานต่อโดยล่าสุดคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้อนุมัติอัตราข้าราชการใหม่ให้กระทรวงสาธารณสุข 9,074 อัตราบรรจุใน พ.ศ. 2557 เพื่อแก้ไขปัญหขาดแคลนบุคลากรทั่วประเทศ ประกอบด้วย นักเรียนทุนรัฐบาล สายแพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร 1,527 อัตรา และลูกจ้างชั่วคราว 21 สายวิชาชีพ เช่น พยาบาลวิชาชีพ นักเทคนิคการแพทย์ นักกายภาพบำบัด เป็นต้น รวม 7,547 อัตรา โดยกระจายไปที่โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้มีกำลังคนเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ พร้อมตอบสนองความต้องการในทุกพื้นที่ (สำนักงานสาธารณสุข และประชาสัมพันธ์ กระทรวงสาธารณสุข, 2557)

2) แนวทางแก้ไขปัญหา

ในการบริหารและจัดการกำลังคนด้านสุขภาพทุกยุคทุกสมัย เป็นไปเพื่อตอบโจทย์ที่ท้าทาย 2 ข้อ คือการขาดแคลนกำลังคนด้านสุขภาพ และการกระจายตัวอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน หรือในตัวเมืองและในชนบท ทั้งนี้ สามารถสรุปแนวทางในการแก้ปัญหาการบริหารจัดการกำลังคนด้านสุขภาพที่ผ่านมา ดังนี้ (สำนักงานวิจัยและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ, 2554, น. 26-34)

1. แนวทางในการเพิ่มการผลิต ซึ่งเป็นแนวทางพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร โดยยุทธศาสตร์การเพิ่มการผลิตที่ผ่านมาส่วนใหญ่ จะมุ่งเน้นไปที่การผลิตกำลังคนเพื่อปฏิบัติการในพื้นที่ชนบท

2. แนวทางในการทำสัญญาใช้ทุน เพื่อป้องกันการไหลเวียนบุคลากรที่จบออกมาไปยังภาคเอกชน หรือกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่ และทำให้เกิดการกระจายตัวของกำลังคนด้านสุขภาพไปยังพื้นที่ชนบทได้

3. แนวทางในการสร้างแรงจูงใจทางการเงิน เพื่อรักษากำลังคนที่ขาดแคลนในระบบสุขภาพของรัฐ โดยปรับเพิ่มค่าตอบแทนเป็นระยะๆ ตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง

4. แนวทางการสร้างแรงจูงใจด้านความก้าวหน้าในอาชีพ โดยกำหนดให้ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในชนบททุกวิชาชีพ มีความก้าวหน้าในสายงานเร็วกว่าผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตเมือง

รายงานการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 6 เรื่องการปฏิรูประบบสุขภาพ ภายใต้การปฏิรูปประเทศไทย เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ได้มีการสรุปหลักการ ทิศทาง และแนวทางสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ โดยมีข้อเสนอในเรื่องการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสุขภาพ ดังนี้ (สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, 2557 ก, น. 2)

1. มีการวางแผนการผลิตบุคลากรด้านสุขภาพ โดยการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งในด้านประเภท ปริมาณ คุณภาพ การผลิต การกระจายและการจ้างงาน การบรรจุ ซึ่งรวมถึงกรอบอัตรากำลังและงบประมาณ ทั้งนี้ให้มีการศึกษาทบทวนถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการผลิตบุคลากรด้านสุขภาพสาขาต่าง ๆ เช่น พยาบาลเทคนิค ทันตภิบาล เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลน

2. บริหารจัดการปริมาณผู้เชี่ยวชาญรายสาขาให้เกิดความสมดุลและเป็นไปตามความจำเป็น และควบคู่กับการเพิ่มปริมาณบุคลากรผู้ทำหน้าที่จัดบริการสุขภาพแบบองค์รวมเพื่อพัฒนาการให้บริการสาธารณสุขเป็นรูปแบบของทีมสหสาขาวิชาชีพ ลดความเหลื่อมล้ำในการให้บริการและความเหลื่อมล้ำทางวิชาชีพ

3. ให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมทางวิชาชีพ และการสร้างฉันทะแรงจูงใจและขวัญกำลังใจ รวมถึงสนับสนุนความก้าวหน้าในวิชาชีพ แก่บุคลากรด้านสุขภาพทุกระดับ เพิ่มกลไกการจัดการความปลอดภัย และการประกันความเสี่ยงของผู้ให้บริการและผู้รับบริการอย่างเป็นรูปธรรม

4. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสุขภาพ และพัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิผู้ได้รับผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากบริการสุขภาพที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง บนหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลและสร้างความสมานฉันท์

5. สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายองค์กร/ประชาชนกลุ่มต่างๆ เช่น เด็กและเยาวชน ผู้ป่วย และประชากรผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ โดยเฉพาะคนพิการ ผู้สูงอายุและผู้ดูแล ให้มีส่วนร่วมในการจัดบริการสุขภาพ ในระดับครอบครัว ชุมชน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับปัญหาเฉพาะ ทั้งด้านการสร้างเสริมสุขภาพและการสื่อสารด้านสุขภาพ

ทั้งนี้ ในมุมมองของนักวิชาการ ได้มีการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

ศาสตราจารย์แมกซ์ คาเมียน อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเวสต์เทิร์น ออสเตรเลีย ในการประชุม 5th National Rural Health Conference เมื่อวันที่ 14-17 มีนาคม พ.ศ. 2542 ณ นครแอดิเลด มลรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความพึงประสงค์ของแพทย์ในมลรัฐเวสต์เทิร์น ออสเตรเลีย ที่ทำงานอยู่ในชนบท (กลุ่มผู้ที่ประสงค์จะอยู่ต่อ และกลุ่มที่ประสงค์จะไป) พบว่า 1) แพทย์สองกลุ่ม มีความกังวลต่อภาระงานที่มากเกินไป การขาดแคลนผู้ช่วย โดยเฉพาะในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน และความรู้ประสิทธิภาพ รวมถึงความขาดแคลนอุปกรณ์ทางการแพทย์ ซึ่งปัญหานี้ได้รับการแก้ไขโดยรัฐบาลของมลรัฐ และทำให้แพทย์ชนบทมีความประสงค์ที่จะอยู่ต่อมากขึ้น 2) จุดประสงค์หลักในการไปจากชนบท ประกอบด้วย ประการแรก ความต้องการในการเป็นแพทย์เฉพาะทาง และความจำเป็นในการพัฒนาทักษะทางการแพทย์ ซึ่งสภาพแวดล้อมในชนบทไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาทักษะเท่าที่ควร ประการที่สองความจำเป็นทางการศึกษาของบุตรและการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรส และประการที่สามภาระงานที่มากเกินไป รายได้ที่ไม่เพียงพอ และความยากลำบากในการใช้ชีวิตครอบครัว 3) จุดประสงค์หลักของแพทย์ที่เลือกจะอยู่ต่อคือ ความพึงพอใจในงานที่ทำอยู่ อีสราภาพในการทำงาน ความพึงพอใจในการใช้ชีวิตอยู่ในชนบท และความรู้สึกเป็นคนที่สำคัญของสังคม 4) ความรู้ประสิทธิภาพและความขาดแคลนอุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการสูญเสียแพทย์ที่ปฏิบัติงานในชนบท โดยผลของการสำรวจพบว่าทั้งแพทย์ที่ประสงค์จะไป และแพทย์ที่ประสงค์จะอยู่ต่อ ล้วนได้รับความกดดันจากสาเหตุนี้ทั้งสิ้น 5) แนวทางแก้ไขปัญหาคือ การจัดการกับปัญหาการขาดแคลนอุปกรณ์ทางการแพทย์ รวมถึงการจัดซื้ออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้แพทย์ในชนบทได้ใช้ทักษะในการรักษาผู้ป่วยอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ต้องมีมาตรการเพื่อสร้างเสริมทักษะความรู้ของแพทย์ชนบทในแต่ละท้องถิ่น โดยยกเลิกการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพของบุคลากรเหล่านี้ และต้องให้ความสำคัญกับบทบาทของแพทย์ในชนบทและชีวิตความเป็นอยู่ของบุคลากรเหล่านี้ให้มากขึ้น เพื่อให้แพทย์เหล่านี้เลือกที่จะอยู่ต่อ (Max Kamien, 2542)

นายแพทย์พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมเดช อดีตผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ให้ความเห็นว่า การขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ สามารถแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ การขาดแคลนที่เกิดจากจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ และปัญหาที่มาจากการกระจายตัวของวิชาชีพ โดยแนวทางในการแก้ปัญหาการขาดแคลนแพทย์ที่ผ่านมาได้ใช้ระบบการใช้ทุนเป็นหลัก แต่ปัญหาขาดแคลนแพทย์ยังคงมีอยู่เนื่องจากภายหลังจากที่แพทย์จบใหม่เหล่านี้ใช้ทุนครบ 3 ปีแล้ว ส่วนใหญ่เลือกที่จะลาออกหรือขอย้าย โดยยังคงมีแพทย์ที่ยังคงอยู่ในระบบและพื้นที่เพียงแค้อยู่ละ 20-30 ของแพทย์ที่จบในรุ่นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงมีคำถามที่ว่าระยะเวลาในการใช้ทุนเรียนแพทย์ 3 ปีนั้นเพียงพอหรือไม่ โดยมีการเสนอแนวคิดการเพิ่มจำนวนเงินการชดเชยทุน แต่ยังไม่ได้รับการตอบรับ ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงสาธารณสุขมีความพยายามในการแก้ปัญหาการลาออกของแพทย์ โดยการบรรจุตำแหน่งข้าราชการ แต่ในความเป็นจริงเป็นแนวคิดที่ผิดเนื่องจากแพทย์รุ่นใหม่ ไม่ได้สนใจกับตำแหน่งข้าราชการ แต่จะให้น้ำหนักกับความท้าทายของงาน และเรื่องของจำนวนรายได้เป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องมีการเพิ่มค่าตอบแทน โดยเฉพาะในปีที่เป็นจุดหักเหคือปีที่ 4 หลังการใช้ทุนครบ 3 ปี แต่การเพิ่มค่าตอบแทนแก่แพทย์ที่ทำงานจนครบ 10 ปี อย่างที่ชมรมแพทย์ชนบทเสนอ จะไม่ส่งผลอะไรทั้งนั้น เนื่องจากแพทย์ที่ทำงานครบ 10 ปีแล้ว คงมีแนวโน้มที่จะคงอยู่ต่อในระบบอย่างเห็นได้ชัด ส่วนในด้านการพัฒนาคุณภาพและผลิตบุคลากรทางการแพทย์ เห็นว่า ต้องเปิดโอกาสให้แพทย์ที่ทำงานในชนบทสามารถเรียนต่อเพิ่มเติมเพื่อสอบใบอนุมัติและวุฒิบัตรทางการแพทย์เฉพาะทางได้ แบบทำงานไปด้วยและเรียนไปด้วย หรือเปิดอบรมระยะสั้น เพื่อเพิ่มโอกาสให้แพทย์ที่ทำงานในชนบทมีโอกาสพัฒนาตนเอง ทั้งนี้ ด้านการกระจายตัวของแพทย์ในแต่ละสาขาเชี่ยวชาญ พบว่าเป็นปัญหาการขาดแคลนที่ไม่ได้จำกัดอยู่แต่ในชนบท

แต่ต้องได้รับการแก้ไขทั้งระบบ เนื่องจาก ในปัจจุบันได้เกิดกระแสแพทย์ที่เหวี่ยงไปเรียนสาขาโรคผิวหนังกันมาก จนส่งผลให้แพทย์เชี่ยวชาญด้านสาขาอื่นๆ ลดลง โดยเฉพาะแพทย์ศัลยกรรมที่ขาดแคลนอย่างมาก ทั้งนี้ แพทย์สภาควรผลิตแพทย์ในสาขาที่ขาดแคลนให้เพียงพอ เพื่อลดปัญหานี้ (“ขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์” อดีตถึงปัจจุบัน ปัญหาที่แก้ไม่ตก, 2557)

Marjolein Dieleman, Pham Viet Cuong, Le Vu Anh, และ Tim Martineau จากสถาบันต่าง ๆ ในยุโรป และเวียดนาม ได้ร่วมกันทำวิจัย และเขียนบทความเรื่อง *Identifying factors for job motivation of rural health workers in North Vietnam* (Marjolein Dieleman, Pham Viet Cuong, Le Vu Anh, and Tim Martineau, 2546, p. 1-10) ได้ทำการศึกษาผ่านการสัมภาษณ์ บุคลากรด้านสุขภาพระดับหมู่บ้านในจังหวัด Bac Ninh ซึ่งเป็นจังหวัดที่พัฒนาแล้ว และจังหวัด Lao Cai ซึ่งเป็นจังหวัดด้อยพัฒนาของประเทศเวียดนาม บุคลากรด้านสุขภาพที่ทำงานในชนบท จัดอยู่ในกลุ่มอาชีพที่มีรายได้ต่ำ โดยมีความจูงใจเฉลี่ยเพียงแค่ 29 เหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน แม้ว่าจะมีค่าตอบแทนพิเศษอื่นๆ จากโครงการพิเศษต่างๆ แต่ก็ยังไม่พอต่อการเลี้ยงชีพ จึงไม่แปลกที่บุคลากรส่วนใหญ่เหล่านี้ มักหารายได้พิเศษจากการประกอบอาชีพอื่นๆ อาทิ เกษตรกรรม เป็นต้น อาชีพแพทย์ชนบทในเวียดนามจึงเป็นอาชีพที่ไม่ได้รับความนิยม ทั้งนี้ พบว่าแพทย์ชนบท เป็นแพทย์ที่ไม่มีความรู้มากพอ และมีทักษะอันจำกัดอย่างมาก ผลของการสัมภาษณ์ พบว่า ปัจจัยเชิงลบต่อการทำงานในหมู่บ้านชนบทคือ เรื่องรายได้และค่าตอบแทน ซึ่งจัดว่าเป็นปัญหาหลัก รองลงมาคือเรื่องของการคมนาคมภายในพื้นที่ซึ่งยากลำบาก นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีตำราและวารสารการแพทย์ให้ได้อ่าน แต่ก็จัดอยู่ในจำนวนจำกัดและเป็นข้อมูลที่ล้าสมัย จึงทำให้บุคลากรไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารทางการแพทย์ใหม่ๆ เกิดการลดย่อนเชิงทักษะและความรู้ และเกิดการะงันที่มากเกินไป ส่วนในเรื่องของการพัฒนาบุคลากร พบว่า ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลทางการแพทย์ของเวียดนาม มีการอบรมบุคลากรและการมอบไปรษณียบัตร ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานประกอบใบสมัครงานในองค์กรทางการแพทย์อื่นๆ ได้ แต่โครงการอบรมต่างๆ ที่จัดขึ้น มีจำนวนจำกัด ทั้งในแง่ของกำลังคนและงบประมาณ จึงต้องคัดสรรแค่บุคลากรเพียงส่วนหนึ่งเพื่อรับการฝึกอบรม ทั้งนี้ ในเรื่องกฎเกณฑ์การคัดสรร พบว่าบุคลากรหลายคนที่ได้ทำการสัมภาษณ์ ไม่ทราบว่าผู้บริหารของตนใช้เกณฑ์อะไรในการตัดสินใจ ซึ่งจากการศึกษาสถานการณ์ของแพทย์ชนบทในเวียดนาม คณะวิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. นอกจากการแก้ไขปัญหาเรื่องรายได้และค่าตอบแทน เพื่อพัฒนาศักยภาพในการทำงาน ควรมีการวางแผนพัฒนาบุคลากรให้มากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับความก้าวหน้าทางวิชาชีพแก่บุคลากรผ่านมาตรการต่างๆ อาทิ การระบุภาระหน้าที่ที่จำเป็นของพนักงานและเชื่อมโยงเข้ากับเป้าหมายขององค์กร การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริง การรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานของพนักงานเพื่อนำไปจัดทำหลักเกณฑ์การประเมิน และการวางแผน การพัฒนาและฝึกอบรมพนักงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

2. ควรมีการอบรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ แก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ดูแลงานด้านสาธารณสุข เพื่อสามารถนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการฝึกอบรมที่เหมาะสมมาใช้เพื่อพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ

3. ควรมีการสร้างระบบการจัดการปฏิบัติงานสำหรับการบริหารบุคลากรด้านสุขภาพขึ้น

นวัสนันท์ วงศ์ประสิทธิ์ (2557, น. 1-12) ได้เขียนบทความเรื่อง การศึกษาแนวทางการสร้างความผูกพันต่อองค์กรตามมุมมองของผู้อำนวยการโรงพยาบาลเอกชนในประเทศไทย พบว่า แนวทางการสร้างความผูกพันของพนักงานต่อองค์กรโรงพยาบาลเอกชนมี 4 มิติ ได้แก่ 1) มิติด้านกายภาพ เป็นแนวทางการสร้างความผูกพันให้พนักงาน แบบที่จับต้องมองเห็นได้ เช่น การดูแลให้มีอาคาร สถานที่ทำงานที่ปลอดภัย

เป็นต้น ซึ่งเป็นมิติพื้นฐานที่ควรสร้างให้เกิดขึ้น 2) มิติด้านการพัฒนาความรู้และคุณค่าพนักงาน เป็นแนวทางการสร้างให้พนักงานมีความมั่นใจในการทำงานและภูมิใจในตนเอง 3) มิติด้านทัศนคติเชิงบวกต่อองค์กร เป็นแนวทางการสร้างให้พนักงานเป็นตัวแทนที่ดีขององค์กร และ 4) มิติด้านผลการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย เป็นแนวทางการสร้างความผูกพันต่อองค์กรด้วยการบูรณาการมิติทั้ง 3 ด้านข้างต้น เพื่อสร้างให้พนักงานรู้สึกมีส่วนร่วมและทุ่มเททำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายองค์กร จากผลการวิจัยที่พบว่าแนวทางการสร้างความผูกพันต่อองค์กรของโรงพยาบาลเอกชนจะเริ่มต้นจากการสร้างความผูกพันต่อองค์กรทางด้านกายภาพก่อน เป็นความผูกพันที่สามารถเกิดขึ้นได้ในขณะทำงานด้วยวิธีปฏิบัติตามระบบปกติขององค์กร ซึ่งก็คือการจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์การทำงาน การดูแลอาคารสถานที่ทำงานให้สะอาดปลอดภัย สอดคล้องกับทฤษฎีของ Maslow ที่กล่าวว่า ชั้นความต้องการของมนุษย์พื้นฐานที่อยู่ข้างล่างของพีระมิด จะต้องได้รับการตอบสนองก่อน บุคคลจึงจะเกิดความปรารถนาอย่างแรงกล้าต่อความต้องการในระดับที่สูงขึ้น

นอกจากนี้จาก การศึกษานี้ยังพบว่า การสร้างความผูกพันที่สำคัญอีกส่วนก็คือมิติด้านกายภาพ เฉพาะบุคคล ซึ่งได้แก่ การให้ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ความก้าวหน้าในอาชีพ และสวัสดิการเฉพาะบุคคลและครอบครัว ซึ่งต้องตรงกับความต้องการของพนักงานซึ่งมีความแตกต่างกัน สอดคล้องกับ Erickson และ Gratton ที่กล่าวว่า ความแตกต่างของบุคคลเป็นปัจจัยหลัก ที่มีผลต่อความแตกต่างของผลการปฏิบัติงานและความผูกพันต่อองค์กร และแนะนำให้ผู้บริหารควรทำการศึกษาถึงความต้องการของแต่ละคน เพื่อค้นหาว่าจะทำอย่างไรให้พนักงานมีความผูกพันต่อองค์กรที่ได้ผลดีที่สุด ดังนั้นจะเห็นว่าความผูกพันของพนักงานต่อองค์กรจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อ พนักงานเกิดความรู้สึกว่ามีความปลอดภัยและมั่นคงในการทำงานของตนเองก่อน ความผูกพันที่เกิดขึ้นในระดับนี้เป็นความผูกพันที่เกิดขึ้นในระดับบุคคล ต่อมาองค์กรควรส่งเสริมสร้างให้พนักงาน ได้รับการยอมรับจากทีมงานด้วยการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ จนกระทั่งเกิดคุณค่าสามารถถ่ายทอดต่อไปยังทีมงาน พนักงานจะเกิดความภูมิใจในตนเอง และจะอยู่ในองค์กรนานขึ้น

นางลักษณ์ พะโกยะ และคณะ (2555, น. 40-47) ได้ทำการวิจัยและเขียนบทความเรื่องจะดึงดูดแพทย์จบใหม่ไปทำงานที่ชนบทได้อย่างไร : การใช้เครื่องมือทดลองการตัดสินใจเลือกงาน โดยทำการศึกษาแบบภาคตัดขวาง ด้วยการศึกษาแพทย์จำนวน 255 คน จากพื้นที่ 9 จังหวัด โดยใช้วิธี Discrete Choice Experiment (DCE) เพื่อประเมินการเลือกงาน โดยให้เลือกระหว่างงานในชนบทกับงานในเมือง ซึ่งมีคุณลักษณะของงาน 7 ประเด็น คือ 1) ขนาดโรงพยาบาล 2) ที่ตั้งโรงพยาบาล 3) รายได้ต่อเดือน 4) จำนวนเวรนอกเวลาทำการ 5) มีที่ปรึกษา/แพทย์พี่เลี้ยงหรือไม่ 6) มีทุนหรือโควตาสำหรับเรียนต่อเฉพาะทางหรือไม่ 7) จำนวนปีที่จะได้เลื่อนชั้น ซึ่งผลการศึกษาพบว่า มีแพทย์เข้าร่วมการศึกษาโดยการตอบแบบสอบถามกลับจำนวน 211 คน มีเพศหญิงมากกว่าเพศชายเล็กน้อย (ร้อยละ 57.8) แพทย์ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาและใช้ชีวิตวัยเด็กในเขตเมือง (ร้อยละ 83) และสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค (ร้อยละ 63) สำหรับการเลือกสถานที่ปฏิบัติงาน พบว่าลักษณะงานทั้ง 7 ประการ มีผลต่อการเลือกปฏิบัติงานในพื้นที่ชนบทอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนี้ 1) แพทย์จบใหม่จะเลือกอยู่ในชนบท หากเป็นสถานที่ที่มีเงินเดือนที่สูง 2) แพทย์เลือกโรงพยาบาลที่อยู่ใกล้ภูมิลำเนา โดยแพทย์ที่ใช้ชีวิตวัยเด็กในชนบท จะมีแนวโน้มที่จะเลือกทำงานในชนบท 3) แพทย์จะเลือกทำงานในเมือง เนื่องจากโรงพยาบาลมีขนาดใหญ่ 4) แพทย์จะเลือกทำงานในเมืองเนื่องจาก มีปริมาณงานนอกเวลาน้อย และจำนวนเวรที่ไม่มากนัก 5) แพทย์เลือกที่จะทำงานในเมืองมากกว่า เนื่องจากมีโอกาสในการเรียนต่อเฉพาะทางมากกว่า 6) แพทย์เลือกที่ทำงานในเมือง เนื่องจากมีความก้าวหน้าในอาชีพการงาน และโอกาสเลื่อนขั้นที่มากกว่า และ 7) แพทย์เลือกที่จะทำงานในเมืองเพราะมีแพทย์ที่ปรึกษา ทั้งนี้ จากการจำลองสถานการณ์แสดงให้เห็นถึงผลของความแตกต่างของค่าจ้างที่มีต่อการเลือกงานในชนบท โดยการที่เพิ่มค่าจ้างขึ้นร้อยละ 30 จะเพิ่มการเลือกทำงานในชนบทสูงขึ้นเป็น ร้อยละ 12 และเมื่อเพิ่มค่าจ้างเป็นร้อยละ 45

การเลือกทำงานในชนบทจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17 ส่วนการปรับทั้งด้านการเงินและด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ตัวเงิน โดยสมมติให้เงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนปรกติร้อยละ 30 และเพิ่มโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งให้เร็วขึ้น พบว่า โอกาสที่แพทย์จะเลือกงานในชนบทสูงขึ้นเป็นร้อยละ 34 ในขณะที่สมมติให้ค่าตอบแทนสูงขึ้นร้อยละ 30 และได้ทำงานในภูมิลำเนา โอกาสที่จะเลือกงานในชนบทสูงขึ้นเป็น ร้อยละ 36 ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ แสดงให้เห็น อย่างชัดเจนว่า แม้จะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายไปสองอย่างแล้ว ก็ไม่สามารถดึงดูดแพทย์ได้มากกว่าร้อยละ 50 จึงจำลองอีก 1 สถานการณ์ โดยให้รวมการปรับเปลี่ยนทุกอย่างไว้ด้วยกัน โดยสมมติให้ในชนบทได้เงินเดือน สูงกว่าร้อยละ 30 มีโอกาสในการศึกษาต่อเฉพาะทาง และอยู่ใกล้กับภูมิลำเนา ซึ่งโอกาสในการเลือกทำงาน ในชนบทนั้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 63 แสดงว่าหากมีการปรับเปลี่ยนคุณลักษณะของงานในทั้ง 3 ด้านนี้น่าจะ ดึงดูดแพทย์ได้สูงกว่าร้อยละ 50

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงใจ เล็กสมบุรณ์ (2550, น. 1-39) ได้ทำงานวิจัยเรื่อง การทบทวน วรรณกรรม : การบริหารจัดการและการสนับสนุนบุคลากรทางการแพทย์ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยได้ทำการศึกษาโดยรวบรวมประสบการณ์ วิธีการ และมาตรการต่างๆ ที่เคยใช้มาแล้ว ทั้ง ในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อทบทวนมาตรการเพิ่มการคงอยู่ (Retention) ของกำลังคนด้านสุขภาพ ในเขตชนบท และแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนคือ ปัจจัยและวิถีทางที่บุคลากรลาออกจากระบบบริการ เขตขาดแคลนหรือเขตชนบท การประเมินผลของมาตรการเพิ่มการคงอยู่ของบุคลากรด้านสุขภาพในเขต ชนบท และ การบริหารบุคลากรด้านสุขภาพเพื่อเพิ่มผลิตภาพ ซึ่งมีผลลัพธ์จากการศึกษาและข้อเสนอแนะ ต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนานโยบายเพิ่มการคงอยู่ของบุคลากร ดังนี้

1. มีปัจจัยหลายประการที่กระทบการคงอยู่และผลิตภาพ วิถีทางที่บุคลากรจะออกจากระบบบริการเขตชนบทหรือเขตขาดแคลนมีหลายประการนอกเหนือจากการพิจารณาข้อดี (ปัจจัยดึงดูด) ข้อเสีย (ปัจจัยผลัก) ของงานที่บุคลากรปฏิบัติ ดังนั้น มาตรการในการเพิ่มการคงอยู่ต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อ ตอบสนองต่อความหลากหลายของบุคลากรในแต่ละสถานการณ์

2. มีการศึกษาแพทย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ชี้ให้เห็นแนวทางที่แสดงผลสำเร็จของการเพิ่มการคงอยู่ในระดับหนึ่ง คือ การคัดเลือกนักศึกษาที่มีความต้องการทำงานในเขตขาดแคลนและจัดการ เรียนการสอนเพื่อพัฒนาให้นักศึกษาเหล่านี้สามารถออกไปทำงานได้ตามที่ตั้งใจ

3. ค่าตอบแทนด้านการเงินมีลักษณะเป็นปัจจัย Hygiene factor และบุคลากรให้ความสำคัญค่าตอบแทนในเชิงเปรียบเทียบกับบุคลากรอื่น ดังนั้น ต้องจัดให้มีค่าตอบแทนในระดับที่ เทียบเคียงได้กับการทำงานในส่วนอื่น

4. มีการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า นอกเหนือจากการใช้แรงจูงใจแล้ว ความสมดุลระหว่าง ชีวิตและการทำงานแก่บุคลากรยังมีความสำคัญต่อความพอใจงานและการคงอยู่

แนวทางดังกล่าวข้างต้นมีความสอดคล้องกับการบริหารบุคลากรและองค์กรแนวใหม่ที่ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงจากในอดีตที่มีลักษณะคำสั่งจากบนลงล่างในกรอบการทำงานรูปแบบ เดียวกัน มาสู่ปัจจุบันที่มีลักษณะของข้อตกลงในแนวระนาบที่อาจมีความยืดหยุ่นหลากหลาย และการ พัฒนาบุคลากรเป็นหน้าที่ขององค์กรด้วย อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมที่พบไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการ บริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารผลิตภาพ การใช้ระบบการให้รางวัล และการสนับสนุนการฝึกอบรมสามารถ เพิ่มการคงอยู่ในเขตชนบทหรือเขตขาดแคลน และผลิตภาพของบุคลากรทางการแพทย์ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะ ยังขาดการบริหารผลิตภาพที่ดี และมีการใช้ระบบการให้รางวัลอย่างไม่เหมาะสม

รศ.นพ.กำจร ตติยกวี ได้กล่าวในเวทีสัมมนาวิชาการ เรื่อง “การเปิดเสรีอาเซียน : การเตรียม กำลังคนด้านสุขภาพของประเทศไทย” ที่จัดโดยกลุ่มวิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาศาสตร์สุขภาพ

มหาวิทยาลัยรังสิต ว่า แม้ประเทศไทยจะมีระบบการผลิตแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ที่มีคุณภาพดีที่สุดในอาเซียน แต่การผลิตแพทย์ของไทยในปัจจุบันยังถือว่าไม่เพียงพอต่อความต้องการ เพราะแพทย์ส่วนใหญ่ทำงานแบบกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่เท่านั้น นอกจากนี้ คิดว่าหากไทยตั้งเป้าผลิตแพทย์เพื่อป้อนสู่อาเซียน อาจทำให้เกิดคำถามตามมาว่าแพทย์ในประเทศเพียงพอแล้วหรือไม่ และจำเป็นจะต้องใช้งบประมาณแผ่นดินสนับสนุนการผลิตแพทย์เพื่อให้ไปทำงานในชาติอาเซียนหรือไม่ ส่วนการนำเข้าแพทย์จากชาติสมาชิกอาเซียนนั้นเห็นว่าเป็นเรื่องยาก เนื่องจากแพทย์ในต่างประเทศกลัวเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ซึ่งเปิดโอกาสให้ฟ้องร้องแพทย์ได้ จึงเป็นเรื่องยากที่แพทย์ในชาติสมาชิกอาเซียนจะหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้ เห็นว่าสถาบันการศึกษาทางด้านการแพทย์และพยาบาลควรปรับการเรียนการสอนโดยเน้นการใช้ภาษาอังกฤษมากขึ้น เพราะถือเป็นเรื่องสำคัญในการประกอบอาชีพในอนาคตหลังการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพราะในชาติสมาชิกอาเซียน เช่น กัมพูชา และเวียดนาม รวมถึงจีนมีการส่งเสริมให้นักศึกษาเรียนภาษาต่างประเทศอย่างจริงจัง เช่น ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ดังนั้นหากไทยไม่ส่งเสริมให้เรียนภาษาต่างประเทศอย่างจริงจัง อาจทำให้เสียเปรียบประเทศอื่นๆ ได้ในอนาคต (รับจุดอ่อนเรื่องภาษาเป็นอุปสรรค ทำแพทย์ไทยเสียเปรียบในอาเซียน, 2555)

กฤษณ์ เกษนัย (2555, น. 33-40) ได้ทำการวิจัยเรื่องอนาคตภาพของการพัฒนากำลังคนสาขาบริการสุขภาพในประชาคมอาเซียน พบว่า มีประเด็นสำคัญที่ควรพัฒนา 8 ประการ ได้แก่

(1) ด้านคุณลักษณะของผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถทางทักษะวิชาชีพที่สามารถดำเนินควบคู่ไปกับทักษะของชีวิต นิยบริการ ความรู้ลึกเมตตา การให้เกียรติและความเคารพในความเป็นมนุษย์โดยมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานบริการผู้เจ็บป่วยหรือต้องการความช่วยเหลือด้านสุขภาพ

(2) ด้านการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรบริการสุขภาพ หลักสูตรต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของตลาดบริการสุขภาพ วิธีการเรียนการสอนต้องสามารถปรับปรุงและยืดหยุ่นได้ตามบริบทที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะความสามารถในการสื่อสารภาษาต่างประเทศ ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน

(3) ด้านอาจารย์ผู้สอน ต้องมีความรู้ ความสามารถทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ทันสมัยมีผลงานวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ รวมทั้งสามารถผลิตตำราได้เอง

(4) ด้านความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความร่วมมืออย่างต่อเนื่องและจริงจังในการผลิตและพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะความร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตและพัฒนาบุคลากร

(5) ด้านมาตรฐานบุคลากรต้องมีสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพบุคลากรที่เป็นมาตรฐานสากล เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีความเชื่อมั่นในการให้บริการและการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพของตน

(6) ด้านการสนับสนุนของรัฐบาล กำลังคนด้านบริการสุขภาพต้องได้รับความสำคัญในระดับที่เป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วน และส่วนราชการที่มีหน้าที่นโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุขต้องมีการวางแผนกำลังคนภาครัฐ การกำหนดโครงสร้างอัตรากำลัง การจัดสรรบุคลากรและการใช้ทรัพยากรบุคคลร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกรณีร่วมผลิต การวางแผนงบประมาณ และการกำหนดมาตรการธำรงรักษาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทของประเทศในทุกยุคทุกสมัยในอนาคต

(7) ด้านค่านิยมในการศึกษาสาขาสุขภาพ สื่อและสังคมควรร่วมกันส่งเสริมค่านิยมในการศึกษาต่อสาขาบริการสุขภาพ โดยเฉพาะสาขาพยาบาล ซึ่งยังคงขาดแคลนแต่มีความต้องการกำลังคนสูง ในขณะเดียวกัน สาขาบริการสุขภาพอื่น ๆ ควรได้รับการส่งเสริมให้ยกระดับคุณภาพการศึกษาในระดับวิชาชีพ

(8) ด้านการบริหารจัดการของสถาบันการศึกษาสาขาสุขภาพ ต้องมีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุนขีดความสามารถให้สามารถผลิตบุคลากรทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก รวมทั้งสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง โดยรัฐต้องมีบทบาทในการกำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถของสถาบันการศึกษาด้านคุณภาพ

นายแพทย์พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมเดช อดีตผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเปิดการค้าเสรีอาเซียน และนโยบายการเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์ในภูมิภาค (Medical Hub) ว่าหากเป็นสิ่งที่ภาคธุรกิจดำเนินการเอง ถือเป็นเรื่องปกติ แต่ถ้าขยายตัวเร็วเกินไป ห้ามนโยบายจะกระทบกับระบบโดยรวมของประเทศ เนื่องจากปัญหาสำคัญที่สุดของระบบของประเทศไทยคือ อัตราเฉลี่ยบุคลากรโดยรวม เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่ต้องดูแล และประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจขนาดเดียวกับประเทศไทย ถือว่าประเทศไทยมีจำนวนแพทย์ค่อนข้างต่ำ เมื่อต้องแบ่งแพทย์ที่มีน้อยอยู่แล้ว ไปดูแลชาวต่างชาติจึงเป็นประเด็นที่น่าวิตก ปัญหาการขาดแคลนแพทย์รุนแรงเพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2545 จากนโยบายหลักประกันสุขภาพ จากเดิมผู้ป่วยใช้บริการ 2 ครั้งต่อคนต่อปี กลายเป็น 3 ครั้งกว่าๆ ต่อคนต่อปี ซึ่งเป็นภาระงานที่เพิ่มขึ้นของบุคลากรสาธารณสุขของภาครัฐ ยิ่งหากนโยบาย Medical Hub ดึงดูดแพทย์ไปอยู่ในภาคเอกชน ปัญหานี้จะยิ่งหนักหน่วงขึ้นอีก เมื่อแพทย์ในภาครัฐมีน้อยลง แต่งานมีมากขึ้น สุดท้ายจะกลายเป็นวงจรอุบาทว์ ที่ยิ่งผลักดันแพทย์ออกจากระบบราชการ นอกจากนี้ กรณีที่โรงเรียนแพทย์จำนวนหนึ่ง เปิดศูนย์การแพทย์ โดยเรียกว่า ศูนย์ความเป็นเลิศทางการแพทย์ ต้องตีความให้ชัดเจนคือ การทำเป็นศูนย์ความเป็นเลิศทางการแพทย์ เพื่อเน้นการให้บริการที่เป็นเลิศ สำหรับกลุ่มประชากรที่อาจจะมีความต้องการเฉพาะใช้หรือไม่ ถ้าเน้นตรงนี้ก็อาจจะไม่มีผลกระทบร้ายแรง เพราะโดยทั่วไปโรงเรียนแพทย์ต้องพัฒนาวิชาการ พัฒนาความเป็นเลิศอยู่แล้ว แต่ถ้าบอกว่า ทำศูนย์ความเป็นเลิศทางการแพทย์ เพื่อรองรับผู้ป่วยต่างชาติ ตรงนี้เป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายไปด้วยจะเริ่มเกิดผลกระทบ ทั้งนี้ กระแส Medical Hub เป็นสิ่งที่เสี่ยงไม่ได้ ประเด็นจึงมีได้อยู่ที่ว่าประเทศไทยควรมีหรือไม่มี Medical Hub แต่อยู่ที่ว่าจะจัดการบริหารอย่างไร ซึ่งสิ่งสำคัญคือ กลไกการกำกับดูแลด้านมาตรฐานการรักษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่มีการรักษาแบบสองมาตรฐานระหว่างคนไทยและคนต่างชาติ (กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล, 2555)

นางสาวสารี อ๋องสมหวัง (กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุข, 2554) เห็นว่า หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 เป็นหลักการที่จะช่วยบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้กับคนไข้ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้บริการสาธารณสุข ซึ่งมีความเห็นว่าหลักการดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เพราะหลักการดังกล่าวเป็นเพียงการ “ช่วยเหลือเบื้องต้น” เท่านั้น โดยไม่มีการ “ชดเชยค่าเสียหาย” แต่อย่างใด การได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในอัตราสูงสุดตามกฎหมาย จำนวน 200,000 บาท อาจจะไม่เพียงพอสำหรับการสูญเสียในบางกรณี จึงมีความจำเป็นในการเสนอร่างกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยตรง เพื่อแก้ปัญหาตรงจุดนี้ ทั้งนี้ จากที่มีแพทย์กลุ่มหนึ่งออกมาเคลื่อนไหวและคัดค้านโดยอ้างเหตุผล 3 ประการคือ 1) กฎหมายดังกล่าวจะทำให้มีการฟ้องร้องแพทย์และบุคลากรทางสาธารณสุขมากขึ้น 2) รัฐและคนไข้ทั่วไปจะเสียเงินมากมายเพื่อไปจ่ายเป็นค่าเสียหายให้แก่คนไข้ที่ทวงโอกาสจากกฎหมายฉบับนี้ 3) คนไข้โดยเฉพาะคนไข้ที่ใกล้จะเสียชีวิตจะพากันเข้าโรงพยาบาลเพื่อหา

ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ จนทำให้โรงพยาบาลต้องรับภาระมากขึ้นและคนไข้ที่จำเป็นต้องอยู่ในโรงพยาบาลจะหาเตียงนอนในโรงพยาบาลยากลำบากมากขึ้น

ทั้งนี้ เหตุผลที่ยกขึ้นอ้างดังกล่าวไม่มีมูลที่มากพอ เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะมีเจตนารมณ์ในการให้ความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนแก่คนไข้ที่ได้รับความเสียหาย ยังมีหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเพื่อลดคดีการฟ้องร้องแพทย์และโรงพยาบาลลงด้วย โดยการขยายความช่วยเหลือจาก “การช่วยเหลือเบื้องต้น” เป็น “การช่วยเหลือเบื้องต้นและการชดเชยความเสียหาย” โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าใครผิดหรือถูก แต่พิสูจน์ว่ามีความเสียหายหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่หลายประเทศใช้คือหลัก “No fault compensation” เพราะถ้าต้องรอการพิสูจน์ถูกผิด นอกจากจะเกิดความล่าช้าเสียเวลาแล้ว ยังจะเพิ่มความบาดหมางระหว่างคนไข้กับแพทย์โดยไม่สมควร ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้จะไม่ทำให้เกิดการฟ้องร้องมากขึ้น เพราะไม่มีเหตุผลใดที่ผู้เสียหายจะไปฟ้องร้องอีก ในเมื่อมีระบบกองทุนมาจ่ายเงินช่วยเหลือและชดเชยเบื้องต้นแทนแล้ว ในกรณีนี้ผู้เสียหายได้ตกลงยินยอมรับเงินไปแล้ว ในร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เขียนหลักการเอาไว้ว่า จะต้องทำหนังสือประนีประนอมยอมความเพื่อให้ผลผูกพันระหว่างทั้งสองฝ่าย และหากผู้เสียหายไปฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายอีก ศาลท่านจะต้องพิจารณาก่อนว่ามีการตกลงยินยอมรับเงินมาแล้วหรือยัง ซึ่งในกรณีนี้ ศาลจะตัดสินว่าเมื่อรับเงินมาแล้ว จะเรียกร้องอะไรอีก นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ตกลงหรือไม่ยินยอมรับเงิน โดยเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องคดีนั้น ในร่างกฎหมายนี้ก็กำหนดเอาไว้ว่าให้ยุติการดำเนินการตามกฎหมายนี้ และผู้เสียหายไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอตามกฎหมายนี้อีก ดังนั้น ถ้าหากได้มีการพิจารณาศึกษาและทำความเข้าใจหลักการของร่างกฎหมายนี้อย่างจริงจังแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้วางหลักการโดยการป้องกันไว้หมด การที่ผู้เสียหายตกลงยินยอมรับเงินแล้ว จะไปฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายอีกคงไม่ใช่เรื่องง่าย เว้นแต่จะเป็นการฟ้องคดีอาญาเพราะในร่างกฎหมายไม่ได้เขียนตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะไปฟ้องเป็นคดีอาญาอีก เนื่องจากในกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายจะไปจำกัดไม่ได้

อย่างไรก็ตามในร่างกฎหมายนี้ก็ได้อำนาจหลักการเอาไว้ว่า ในกรณีมีการฟ้องแพทย์เป็นจำเลยในคดีอาญา ให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิด การที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ การชดเชยเยียวยาความเสียหาย และการที่ผู้เสียหายไม่ตั้งใจให้จำเลยได้รับโทษ ตลอดจนเหตุผลอื่นอันสมควร มาพิจารณาประกอบด้วย ในการนี้ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น เพียงใดหรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

แพทย์หญิงเชิดชู อริยศรีวัฒนา ประธานสหพันธ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการแพทย์และสาธารณสุขแห่งประเทศไทย เสนอเหตุผลในการคัดค้าน พ.ร.บ.คุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ไว้ดังนี้ (14 เหตุผลในการคัดค้านร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้เสียหายฯ, 2553)

1. เจตนารมณ์ที่เขียนไว้ชัด ต้องการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเสียหายอย่างรวดเร็ว และลดการฟ้องร้อง แต่การเขียนมาตราต่างๆและบทเฉพาะกาล ไม่สามารถทำให้เจตนารมณ์ที่เขียนไว้เป็นจริง มาตรา 6 บอกว่าถ้าความเสียหายจากโรคแทรกซ้อนหรืออาการอันไม่พึงประสงค์จะไม่ได้เงิน ทำให้ต้องตัดสินว่าการรักษามีมาตรฐานหรือไม่ แต่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ตัดสินมาก่อนเหมือนในต่างประเทศ อาจทำให้ผู้รักษาผู้ป่วยไม่ได้รับความยุติธรรม

2. บทเฉพาะกาลกำหนดให้องค์กร NGO สาธารณสุขมาเป็นกรรมการ 6 คน จาก 11 คน เพื่อรักษาการคณะกรรมการชุดแรก ปังบอกความนัยว่าจะมาตั้งกฎเกณฑ์และเลือกกรรมการตัวจริงเอง

เพื่อเลือกอนุกรรมการทุกคณะเพื่อมาตัดสินเอง กำหนดระเบียบ และวงเงินช่วยเหลือชดเชยเอง และอาจมีผลประโยชน์แอบแฝงอื่นๆที่ยังไม่เห็นชัดเจนในตอนนี

3. ต้องการโยกเงินจากมาตรา 41 ที่เหลืออยู่ประมาณ 4.596,214,400 บาท (ประมาณสี่พันหกร้อยล้านบาท) ซึ่งกำหนดไว้ใน มาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 แต่กันเงินไว้จริง 336,145,300 บาท (300 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 0.0682 ของงบประมาณตามกฎหมาย) และจ่ายไปจริง 243,509,725 บาท (ประมาณสองร้อยสี่สิบล้านบาท) และอยากได้เงินช่วยเหลือและชดเชยมากขึ้น เพราะมาตรา 41 จ่ายสูงสุดเพียง 200,000 บาทต่อคน

4. ต้องการได้เงินมากขึ้น จึงไปกำหนดให้เก็บเงินจากโรงพยาบาล คลินิก ร้านขายยา เพราะคาดว่าเงินจะต้องมากขึ้นแน่นอน แม้สำนักงบประมาณเองก็มองว่า จะเป็นภาระหนักต่องบประมาณในอนาคต จึงปฏิเสธความรับผิดชอบที่จะจัดสรรเงินงบประมาณมาเพิ่มในระบบ แต่ให้ไปเก็บเอาจากโรงพยาบาลเอง

5. โรงพยาบาลรัฐมีเงินไม่พอซื้อยาและพัฒนาอาคารสถานที่และเทคโนโลยีอยู่แล้ว จะทำให้งบประมาณที่ใช้ในการรักษาประชาชนลดลง การทำงานของโรงพยาบาลรัฐจะย่ำแย่ หลังจากขาดเงิน ขาดคน ขาดเตียงอยู่แล้ว คงจะขาดแคลนมากขึ้น ประชาชนจะเสียประโยชน์จากการได้รับบริการที่ย่ำแย่ลงไปอีก

6. โรงพยาบาลไม่เหมือนบริษัทประกันรถยนต์ เพราะรถที่มาประกันนั้นอยู่ในสภาพดี แต่ผู้ป่วยมีสภาพเจ็บป่วยย่ำแย่แตกต่างกันไปในแต่ละคน (ทั้งภายนอกที่มองเห็นและภายในที่มองไม่เห็นต้องค้นหาเอาเอง) แต่จ่ายเงินค่ารักษาน้อยตามที่รัฐบาลกำหนด แต่เมื่อรักษาไม่ได้ตามคาดหวัง กลับจะเรียกเงินคืนมากกว่าสภาพที่ป่วยแล้ว ควรจะคิดว่าถ้าไม่ได้รับการรักษาแล้วจะมีสมรรถภาพแค่ไหน จะหาเงินได้แค่ไหนหรือไม่อย่างไร ไม่ใช่ถ้ายังมีชีวิตอยู่ในสภาพแข็งแรงแล้วจะทำเงินได้เท่าไร แล้วขอชดเชยตามนั้น

7. การที่ผู้มีส่วนร่างกฎหมายฉบับนี้กล่าวว่า ทำไมแพทยสภาไม่มาคัดค้านแต่แรก ซึ่งหากถ้าดูตามพฤติการณ์แล้ว แพทยสภาส่งกรรมการไปพิจารณาร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็แพ้โหวต ทำหนังสือคัดค้านเรื่ององค์ประกอบคณะกรรมการและการเก็บเงินจากโรงพยาบาลแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นด้วยและแก้ไขตามที่แพทยสภาท้วงติง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในขณะนั้นแก้กลับไปเหมือนเดิมโดยไม่ถามความเห็นของแพทยสภา

8. การกำหนดคณะกรรมการมาวางกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยมีผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์เป็นกรรมการเพียง 3 ใน 18 คน จึงไม่อาจเชื่อถือได้ว่าจะอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานวิชาชีพ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติแก่ผู้รักษาสุขภาพผู้อื่นโดยไม่เป็นธรรม

9. มาตรฐานการทำงานของแพทย์ไทยเทียบอเมริกาไม่ได้ เรามีแพทย์ 1 คนต่อประชาชน 300 คน ไทยแพทย์ 1 คน ต่อประชาชน 10,000-30,000 คน ขาดบุคลากร ขาดผู้เชี่ยวชาญ ขาดเวชภัณฑ์ เต็ม ยา ประชาชนมารับบริการมาก ความเสี่ยงสูง บุคลากรใช้หลักเมตตา กรุณา ช่วยผู้ป่วยเต็มที่ แต่ถ้ามีกฎหมายฉบับนี้ ผู้รักษาอาจต้องยี้ดอูเบกขาเป็นที่ตั้ง เพราะต้องระมัดระวังว่ากรรมการจะชี้ว่าเป็นฆาตกร เพราะไม่สามารถช่วยชีวิตผู้ป่วยได้ ประชาชนจะเป็นผู้เสียประโยชน์

10. กระทรวงสาธารณสุขต้องหาทางป้องกันความเสียหาย โดยจัดสรร เงิน คน สิ่งของ เต็ม ยา เวชภัณฑ์ และป้องกันไม่ให้ประชาชนเจ็บป่วยมากๆ ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการสร้างสุขภาพและป้องกันโรคมากขึ้น เพื่อลดการเจ็บป่วยและการใช้โรงพยาบาล พัฒนาระบบให้ดีขึ้นมีมาตรฐาน

11. สำนักงาน ก.พ. มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัตินี้อาจซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

12. สำนักงาน ก.พ.ร. เห็นว่า กระทรวงสาธารณสุขควรมอบให้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดำเนินการขยายความครอบคลุม โดยไม่ต้องตั้งกองทุนและสำนักงานขึ้นใหม่

13. กระทรวงการคลังเห็นว่าใช้เงินตามมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ได้

14. ประชาชนมีสิทธิเพิ่มขึ้นอีก 1 ช่องทาง ทั้งร้องเรียนและอุทธรณ์ แต่จะกระทบกับผู้รักษามาก จนขาดความมั่นใจในการรักษา และส่งผู้ป่วยต่อไปที่อื่นมากขึ้น จนอาจทำให้ผู้ป่วยสูญเสียโอกาสที่จะรอดชีวิตได้

นายอนุชา กาศลังกา (2555-2556, น. 57-69) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกฟ้องเนื่องจากการรักษาพยาบาล เสนอว่า ปัญหาความขัดแย้งส่วนใหญ่มาจากความคาดหวังของผู้ป่วยหรือญาติต่อการรักษาพยาบาลของแพทย์ โดยมีมูลเหตุมาจากการไม่รู้ข้อเท็จจริง ไม่เข้าใจกระบวนการรักษา ความเสี่ยงของการรักษา ข้อจำกัดต่างๆ รวมทั้งความผิดพลาดบกพร่องของบุคลากรทางการแพทย์ หากได้มีการทำความเข้าใจและช่วยเหลือเยียวยาตามสมควร ความขัดแย้งก็จะระงับหรือลดความรุนแรงลง นอกจากนี้ ยังพบว่าการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีตั้งแต่แรกจะทำให้โอกาสเกิดความขัดแย้งมีน้อยลง สำหรับมาตรการในการแก้ไข ปัญหาเฉพาะแพทย์หรือบุคลากรทางการแพทย์ถูกฟ้องต้องดำเนินการ 3 ด้าน คือ

1. ด้านการป้องกัน โดยเพิ่มความรู้ทางกฎหมายแก่บุคลากรทางการแพทย์ สร้างความเข้าใจเรื่องการให้บริการรักษาพยาบาลแก่ทุกฝ่าย สร้างระบบการส่งเสริมความสัมพันธ์ของบุคลากรทางการแพทย์กับผู้ป่วยกับญาติและชุมชน

2. ด้านการแก้ไข มีระบบการเจรจาไกล่เกลี่ย การเตรียมคดี และการออกกฎหมายคุ้มครองผู้ให้บริการและเยียวยาผู้รับบริการที่เสียหาย

3. ด้านการพัฒนา ต้องพัฒนาระบบบริการให้มีมาตรฐานอย่างแท้จริง พัฒนาศูนย์บริการทั้งด้านวิชาการและจริยธรรม เพิ่มบุคลากรทางการแพทย์ให้เพียงพอ พัฒนาการสื่อสารประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะด้านการรักษาพยาบาล

ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุข ควรดำเนินการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการฟ้องแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ให้ชัดเจนครอบคลุมทั้ง 3 ด้านดังกล่าว โดยอาจจะต้องออกกฎหมาย กฎ หรือระเบียบเพื่อกำหนดมาตรฐานสถานบริการและระบบบริการให้ชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องตามมาตรฐานสากล พัฒนาการสื่อสารประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องออกกฎหมายหรือแก้กฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคลากรทางการแพทย์ที่ปฏิบัติงานตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม และการเยียวยาผู้เสียหายจากการรักษาพยาบาลอย่างเป็นธรรม

วารสารสุขภาพคนไทย ปี 2554 ได้มีการนำเสนอบทความเรื่อง ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้เสียหาย : ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างหมอกับคนไข้ แต่หมอลับค่าน (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2554) โดยทำการวิเคราะห์แนวคิด ทั้งแรงต้าน และแรงผลักดันต่อร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ ในตอนท้ายของบทความได้มีการนำเสนอ “ขอนแก่นโมเดล” เพื่อเป็นทางออกของความขัดแย้ง โดยขอนแก่นโมเดลเกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์ซึ่งเริ่มต้นในปลาย พ.ศ. 2552 เมื่อการผ่าตัดคนไข้ 11 ราย จากการผ่าตัดจำนวนมาก เกิดเหตุสุดวิสัย ส่งผลให้คนไข้ 7 ราย สูญเสียการมองเห็น 3 ราย เลื่อนราง และมีเพียง 1 ราย เท่านั้น ที่มองเห็นเป็นปกติ โดยวัดจากความเสียหายแล้ว กรณีนี้สามารถเป็นหมากพ่ายการฟ้องร้องระหว่างแพทย์กับคนไข้ อีกเรื่องหนึ่งได้ไม่ยาก หากกลับแปรเปลี่ยนเป็นกรณีศึกษา ในการเยียวยาคนไข้ที่ได้รับความเสียหายจากการรักษา โดยนายแพทย์ วีระพันธ์ สุพรรณไชยมาตย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลขอนแก่น ได้ดำเนินการปฏิบัติการที่ทันท่วงที มีการ

จัดการที่ดี โปร่งใสต่อเนื่อง จริงใจ และมีการติดตามผล ทำให้ปัญหาคลี่คลายและจบลงด้วยดี ความสัมพันธ์ถูกถักทอขึ้นใหม่อย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ โรงพยาบาลขอนแก่นตัดสินใจตั้ง Peace Room หรือทีมเฉพาะกิจขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ประกอบด้วย 4 ทีมหลัก คือ ทีมรักษา ทีมเยียวยาช่วยเหลือ ทีมสอบสวนโรค และทีมประสานงาน โดยแต่ละทีมทำงานพร้อมกันตามบทบาทหน้าที่ การรับฟังอย่างอดทน การใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย การเยียวยาผลกระทบจากหนักให้เป็นเบา การไม่ทอดทิ้งและดูแลผู้เสียหายทุกรายอย่างเท่าเทียม การเยี่ยมเยียนถึงบ้านเป็นต้น ช่วยผ่อนอารมณ์โกรธแค้นให้จางหาย ผู้เสียหายเข้าใจว่าสิ่งที่เกิดขึ้น แม้จะเป็นความผิดพลาด แต่ก็ไม่ใช้เจตนาของแพทย์ที่ต้องการให้ผู้ป่วยสูญเสีย สุดท้ายไม่มีผู้เสียหายรายใดฟ้องร้อง นอกจากนี้ ทางโรงพยาบาลยังมีการตั้งรับสถานการณ์การตกเป็นข่าวอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการดังนี้

- 1) วิเคราะห์ความต้องการของนักข่าว
- 2) ทำความจริงให้ปรากฏ ลดความน่าสนใจของเหตุการณ์
- 3) เร่งรัดกระบวนการเยียวยาผู้เสียหาย

ทั้งนี้ ขอนแก่นโมเดลจึงเป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดการเพื่อเยียวยาคนไข้ที่ได้รับความเสียหายจากการรักษา หากโรงพยาบาลทุกแห่งนำบทเรียนของโรงพยาบาลขอนแก่นไปปรับใช้ เชื่อว่าความขัดแย้งและการฟ้องร้องระหว่างแพทย์กับผู้ป่วยจะลดลง

คณะกรรมการการสาธารณสุข สถาผู้แทนราษฎร (2555–2557, น. 15 และ 44-45) ได้มีการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบรรจุบุคลากรด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะสาขาวิชาชีพพยาบาลในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยให้พิจารณาทบทวนกฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องกำหนดอัตรากำลังคน โดยเฉพาะการพิจารณากำหนดกรอบอัตรากำลังคนให้มีความเหมาะสมกับสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน ทั้งยังจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นเป็นกรณีพิเศษเกี่ยวกับการบรรจุตำแหน่งข้าราชการในกรณีที่บุคลากรซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารหรือพื้นที่เสี่ยงภัย เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเหล่านั้นต่อไป

ส่วนปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสาธารณสุข ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

1. เสนอให้บรรจุลูกจ้างชั่วคราวของกระทรวงสาธารณสุขโดยเร่งด่วน
2. ปรับรูปแบบการจ้างงาน อาจจะไม่ใช้ข้าราชการ แต่ให้มีสวัสดิการเทียบเคียงกับข้าราชการ

ข้าราชการ

3. เสนอให้แยกการบริหารงานบุคคลของกระทรวงสาธารณสุขออกจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อความคล่องตัวและสร้างความมั่นใจให้แก่บุคลากรของกระทรวงฯ

4. เสนอให้สถานพยาบาลที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรต่างๆ เช่น งบประมาณและบุคลากร จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยจัดทำเป็นโครงการนำร่องไปก่อน เพื่อลดภาระงบประมาณ และการลดปัญหาการบริหารงานบุคคล

5. เสนอให้เกิดการกระจายอำนาจ โดยให้องค์กรท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทด้านการควบคุม ดูแลหน่วยบริการสาธารณสุขตามความสมัครใจ

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

(1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ เป็นปัญหาที่สำคัญและเกิดขึ้นมาอย่างยาวนานในสังคมไทย เนื่องจากบุคลากรด้านสุขภาพส่วนใหญ่ปฏิบัติงานกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ทำให้ในชนบทเกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหาการขาดแคลนบุคลากรนี้ ควรแก้ไขปรับปรุงดังนี้

1. เพิ่มอัตราบุคลากรด้านสุขภาพ เนื่องจากปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรด้าน

สุขภาพ เป็นปัญหาที่สำคัญและเกิดขึ้นมายาวนานในสังคมไทย เนื่องจากบุคลากรด้านสุขภาพส่วนใหญ่ ปฏิบัติงานกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทำให้ในชนบทเกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพเป็นจำนวนมาก โดยที่ผ่านมา ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรนี้ได้มีบุคคลจากหลายฝ่ายเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา อาทิ คณะกรรมการการสาธารณสุขของสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้พิจารณาทบทวนกฎระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดอัตรากำลังคน โดยเฉพาะการพิจารณากำหนดกรอบอัตรากำลังคนให้มีความเหมาะสมกับสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน และการคำนึงถึงความจำเป็นกรณีพิเศษในการบรรจุตำแหน่งข้าราชการแก่บุคลากร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารหรือพื้นที่เสี่ยงภัย หรือหากไม่บรรจุก็ควรให้มีสวัสดิการเทียบเคียงกับข้าราชการ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเหล่านั้น เป็นต้น

2. เพิ่มอัตราค่าตอบแทน เพื่อเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนแพทย์ จึงเสนอให้เพิ่มอัตราค่าตอบแทนให้กับแพทย์ที่ทำงานในปีที่ 4 หลังครบระยะเวลาการชดใช้ทุน อีกทั้ง ควรเปิดโอกาสให้แพทย์ที่ทำงานในชนบทสามารถเรียนต่อเพิ่มเติม เพื่อสอบใบอนุญาตและวุฒิบัตรทางการแพทย์เฉพาะทางได้แบบทำงานไปด้วยและเรียนไปด้วย และให้โอกาสแพทย์เลือกบรรจุที่ภูมิลำเนาใกล้เคียง

3. ปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาทางการแพทย์ โดยการพัฒนาต่างๆ ดังนี้

- ด้านคุณลักษณะของผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถทางทักษะวิชาชีพที่สามารถดำเนินควบคู่ไปกับทักษะของชีวิต นิยบริการ ความรู้ลึกเมตตา การให้เกียรติและความเคารพในความเป็นมนุษย์โดยมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานบริการผู้เจ็บป่วยหรือต้องการความช่วยเหลือด้านสุขภาพ

- ด้านการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรบริการสุขภาพ หลักสูตรต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของตลาดบริการสุขภาพ วิธีการเรียนการสอนต้องสามารถปรับปรุงและยืดหยุ่นได้ตามบริบทที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะความสามารถในการสื่อสารภาษาต่างประเทศทั้งภาษาอังกฤษและภาษาประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน

- ด้านอาจารย์ผู้สอน ต้องมีความรู้ ความสามารถทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ทันสมัยมีผลงานวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ รวมทั้งสามารถผลิตตำราได้เอง

- ด้านความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความร่วมมืออย่างต่อเนื่องและจริงจังในการผลิตและพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะความร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตและพัฒนาบุคลากร

- ด้านมาตรฐานบุคลากรต้องมีสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพบุคลากรที่เป็นมาตรฐานสากล เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีความเชื่อมั่นในการให้บริการและการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพของตน

- ด้านการสนับสนุนของรัฐบาล กำลังคนด้านบริการสุขภาพต้องได้รับความสำคัญในระดับที่เป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วน และส่วนราชการที่มีหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุขต้องมีการวางแผนกำลังคนภาครัฐ การกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังการจัดสรรบุคลากรและการใช้ทรัพยากรบุคคลร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกรณีร่วมผลิต การวางแผนงบประมาณ และการกำหนดมาตรการจูงใจรักษาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทของประเทศในทุกยุคทุกสมัยในอนาคต

- ด้านค่านิยมในการศึกษาสาขาสุขภาพ สื่อและสังคม ควรร่วมกันส่งเสริม

ค่านิยมในการศึกษาต่อสาขาบริการสุขภาพ โดยเฉพาะสาขาพยาบาล ซึ่งยังคงขาดแคลนแต่มีความต้องการกำลังคนสูง ในขณะเดียวกัน สาขาบริการสุขภาพอื่นๆ ควรได้รับการส่งเสริมให้ยกระดับคุณภาพการศึกษาในระดับวิชาชีพ

- ด้านการบริหารจัดการของสถาบันการศึกษาสาขาสุขภาพ ต้องมีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุนขีดความสามารถให้สามารถผลิตบุคลากรทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก รวมทั้งสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง โดยรัฐต้องมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถของสถาบันการศึกษาด้านคุณภาพ

(3) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยมีเจตนารมณ์ คือ ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม ลดการฟ้องร้องและลดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข รวมทั้งการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข และยกระดับมาตรฐานการรักษายาบาล โดยคณะกรรมการการสาธารณสุข สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาและมีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (คณะกรรมการการสาธารณสุข, 2557, น. 15 และ น. 93-94)

1. ควรเพิ่มวงเงินให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน
2. กระทรวงสาธารณสุขควรมีแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าจะมีทิศทางอย่างไร รวมทั้งการทำประชาพิจารณ์จากส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
3. ควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายจากการรับบริการด้านสาธารณสุขกับผู้ให้บริการด้านสาธารณสุข เพื่อเป็นการลดการฟ้องร้องระหว่างกัน

ส่วนแนวโน้มว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 แทน คณะกรรมการการมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) การร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย 2) ควรมีการปรับหลักเกณฑ์การพิจารณาการชดเชยค่าเสียหายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน ทั้งนี้ คณะกรรมการการสาธารณสุข สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ เห็นชอบในหลักการการขยายสิทธิการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการสาธารณสุข ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมทุกระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศ โดยการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ประเด็นที่เสนอแก้ไขนั้นจะมีใช้กรณีแก้ไขเฉพาะมาตรา 41 เพียงอย่างเดียว หากแต่จะต้องแก้ไขให้สอดคล้องและครอบคลุมทั้งระบบ โดยแยกเรื่องการเยียวยาค่าเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขออกจากเรื่องสิทธิการรับบริการสาธารณสุข ภายใต้กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้ชัดเจน ประกอบกับเสนอให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น คณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามแนวที่เสนอข้างต้น รวมทั้งเสนอให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติปรับแก้ข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจ่ายเงินช่วยเหลือ กรณีผู้รับบริการเสียหายจากการรักษาพยาบาล ในประเด็นเกี่ยวกับประเภทของความ

เสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการและอัตราจ่ายเงินช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงสมรรถภาพของสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ที่คณะกรรมการสาธารณสุข วุฒิสภาเสนอไว้มีดังนี้ (คณะกรรมการสาธารณสุข วุฒิสภา, 2554, น. 42-44)

1. ให้พิจารณาขยายสิทธิในการได้รับการ “ช่วยเหลือเยียวยา” ตามมาตรา 41 ให้ครอบคลุมประชาชนชาวไทยทั้งประเทศเป็นมาตรฐานเดียว
 2. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนใหม่ จะไปบังคับเก็บเงินกับสถานพยาบาลในปลายทางการให้บริการของประชาชนจากสถานพยาบาลของรัฐและเอกชน มีผลให้เอกชนไปผลักภาระเรียกเก็บเงินจากผู้ป่วยต่อ ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งต้องร่วมจ่ายเงินของตนเอง เป็นการลดสิทธิประชาชนที่พึงมีอยู่เดิม ส่งผลให้เงินบำรุงสถานพยาบาลรัฐในส่วนต่าง ๆ ลดลง นำไปสู่ปัญหาคุณภาพการให้บริการ ควรขยายสิทธิเพิ่มเติมเพื่อประชาชน โดยเสนอให้ใช้งบประมาณเดิมตามพระราชบัญญัติที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว
 3. หน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข บางประการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความซ้ำซ้อนกับบทบาท และหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขที่มีอยู่เดิม
 4. หลังจากกฎหมายใช้บังคับเชื่อว่าคดีการฟ้องร้องแพทย์และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอื่นจะเพิ่มขึ้น และต้นทุนการรักษาพยาบาลจะสูงขึ้นจากการทำ Defensive Medicine
 5. ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
 6. สำหรับในส่วนของการร่างพระราชบัญญัตินั้นควรใช้คำว่า “ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข” มากกว่าคำว่า “ผู้เสียหาย” น่าจะครอบคลุมกว่า และจะได้เป็นการคุ้มครองทั้งฝ่ายผู้ให้บริการและผู้รับบริการสาธารณสุข และนอกจากนี้ควรร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ที่มีอยู่ก่อนแล้วด้วย
 7. ต้องทำให้ศาลเข้าใจมาตรฐานการรักษาพยาบาลของแพทย์ในโรงพยาบาลแต่ละระดับกล่าวคือแพทย์ที่ทำการรักษาพยาบาล ในโรงพยาบาลชุมชนอาจมีมาตรฐานในการรักษาพยาบาลไม่เท่ากับโรงพยาบาลศูนย์หรือโรงพยาบาลทั่วไป นอกจากนี้ต้องทำให้ผู้ป่วยเข้าใจ ถึงเรื่องความผิดพลาดทางการแพทย์ ว่าอาจจะเกิดขึ้นได้เสมอ
 8. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องมีการสร้างความชัดเจนเรื่องที่มาจากกองทุนว่ามีที่มาอย่างไร และมีวิธีการบริหารกองทุนอย่างไร
 9. สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 45 นี้ ถ้าจะเขียนให้มีบทบัญญัติที่ห้ามผู้เสียหายฟ้องคดีอีกในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องระวังประเด็นเรื่องขัดรัฐธรรมนูญด้วย
- ทั้งนี้ จากที่แพทย์กลุ่มหนึ่งได้ออกมาคัดค้านร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะมีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองผู้เสียหายมากกว่าคุ้มครองแพทย์ผู้ให้บริการ โดยให้เหตุผลว่าหากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ จะทำให้แพทย์ผู้ให้บริการไม่กล้าตัดสินใจในการรักษาพยาบาล เนื่องจากมีความกังวลที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนั้นก่อนที่จะนำร่างกฎหมายฉบับนี้ เข้าสู่การพิจารณาในระเบียบวาระการประชุม ควรมีการศึกษาร่างกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ทุกฉบับอีกครั้ง

2.2.3 ปัญหาด้านระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

การปฏิรูประบบสุขภาพในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เป็นผลจากการผลักดันและขับเคลื่อนยาวนาน ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2530 โดยบุคลากรในสายการแพทย์และสาธารณสุขจำนวนหนึ่งที่เล็งเห็นถึงวิกฤติของระบบสาธารณสุขและความจำเป็นของประเทศไทยที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนความคิดแม่บทด้านสุขภาพ ทั้งระบบเสียใหม่ ผ่านการทบทวนย้อนคิดถึงปัญหาของระบบสุขภาพ ในช่วง พ.ศ. 2539-2543 คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา และคณะทำงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำรายงานระบบสุขภาพประชาชาติ โดยมีข้อเสนอสำคัญคือการปฏิรูประบบสุขภาพ เสนอแก่วุฒิสภา ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งในปีเดียวกันนั้นก็มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (คปรส.) ทำหน้าที่ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบสุขภาพและจัดทำร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ ที่กำหนดระบบโครงสร้าง กลไก กติกา และเงื่อนไขของระบบสุขภาพที่สมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี ต่อมาขยายเป็นไม่เกิน 5 ปี และขยายต่อจนกว่าการจัดทำ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติจะแล้วเสร็จ โดยมีสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

จากความคิดที่เจ็บป่วยแล้วค่อยไปหาหมอรักษาไปสู่ความคิด “สร้างนำซ่อม” ที่ย้ายหัวใจของสุขภาพไปไว้ที่การสร้างเสริมสุขภาพและการดำเนินการต่างๆ ที่กว้างกว่าการดูแลทางการแพทย์และสาธารณสุข นอกจากนี้ ยังรวมเอาการแพทย์ที่หลากหลายเข้ามาอยู่ในระบบสุขภาพด้วย ทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น การแพทย์แผนไทยและการแพทย์พื้นบ้าน แม้เป้าหมายใหญ่จะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบวิธีคิดและระบบบริการด้านสุขภาพ แต่กระบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบสุขภาพครั้งนี้ก็ได้ขยายตัวไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบสุขภาพโดยรวมผ่านยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” อันหมายถึงการขับเคลื่อนด้วยพลังสามประสานจากการสร้างความรู้ของภาควิชาการ การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม และภาคการเมือง

ในช่วงของการปฏิรูประบบสุขภาพมี 4 องค์การสำคัญที่เป็นทั้งกลไกและเครื่องมือเชิงสถาบันในการผลักดันการปฏิรูป มาอย่างต่อเนื่อง คือ 4 ส. ได้แก่ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ที่ต่อมากลายเป็นสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทั้งนี้หลักการสำคัญของธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มีดังนี้ (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2556)

1. สุขภาพไม่ใช่โรคและการรักษาโรค แต่หมายถึงสุขภาวะ ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย จิต ปัญญา และสังคมเชื่อมโยงเป็นองค์รวมอย่างสมดุล การดูแลสุขภาพมีความหมายกว้างกว่าการเจ็บป่วยทางกายและทางใจ โดยรวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ และสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขด้วย
2. ปรับจากระบบสุขภาพแบบตั้งรับความเจ็บป่วย มาเป็นระบบแบบรุกสร้างสุขภาพที่ดี หรือ “สร้างนำซ่อม” ที่เน้นการดูแลป้องกันสุขภาพมากกว่ารักษาความเจ็บป่วย
3. สุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ มีสิทธิรับหรือไม่รับบริการและการคุ้มครองดูแลสุขภาพอย่างทั่วถึง และมีหน้าที่ปกป้องดูแลตนเอง ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้มีสุขภาพดี
4. จัดตั้งคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางของระบบสุขภาพแห่งชาติ มีเครื่องมือพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ สมัชชาสุขภาพ การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และกลไกคณะกรรมการต่างๆ เพื่อเชื่อมโยงการทำงาน ทั้งภาควิชาการ การเมือง และสังคมเข้าด้วยกัน

ซึ่งธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มีเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้ (สำนักงานพัฒนา
ระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2556)

1. เป็นกรอบและแนวทางกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานด้านสุขภาพ
ของประเทศ ที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสุขภาพ การใช้ข้อมูลวิชาการและการจัดการความรู้
เสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและส่งต่อไปให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ โดยมีการทบทวนทุก 5 ปี เป็นอย่างน้อย
2. ปรัชญาและแนวคิดหลักของระบบสุขภาพ คือ เป็นระบบความสัมพันธ์องค์รวมด้าน
สุขภาพ โดยคำนึงถึงสิทธิ คุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในสังคม การ
พึ่งตนเองตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ธรรมาภิบาล ความรู้และปัญญาเป็นพื้นฐาน
3. จัดให้มีหลักประกันและความคุ้มครองให้เกิดสุขภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกคน
4. การสร้างเสริมสุขภาพ ด้วยยุทธศาสตร์ 5 ข้อ คือ การพัฒนานโยบายสาธารณะ
สิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมเพื่อสุขภาพ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพัฒนาศักยภาพด้าน
สุขภาพของบุคคล ครอบครัว และชุมชน และการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขที่เอื้อต่อการสร้างเสริม
สุขภาพ
5. การป้องกันและควบคุมโรคและปัจจัยที่คุกคามสุขภาพอย่างเชื่อมโยงกันทุกระดับ
และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน
6. ระบบบริการสาธารณสุขต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีหัวใจของความเป็น
มนุษย์ มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะไม่ใช่ว่าการค้ากำไรเชิงธุรกิจ และมีการควบคุมคุณภาพ
7. การส่งเสริม สนับสนุน การใช้และการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสุขภาพ
การแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้าน และการแพทย์ทางเลือกอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับ
วิถีชุมชน วัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณี เพื่อเป็นทางเลือกในการดูแลสุขภาพของประชาชนและสามารถ
เข้าถึงได้ง่าย จัดตั้งโรงพยาบาลการแพทย์แผนไทยที่มีมาตรฐาน
8. ให้มีระบบการคุ้มครองผู้บริโภคที่เข้มแข็ง ด้วยการสร้างเสริมศักยภาพของผู้บริโภค
มีข้อมูลที่ผู้บริโภคตัดสินใจได้อย่างรู้เท่าทัน สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค องค์กร และเครือข่าย และ
มีระบบชดเชยเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ
9. สนับสนุนการสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านสุขภาพ และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
ด้านสุขภาพโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ
10. การผลิตและการพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข ให้มีจำนวนเพียงพอและกระจาย
อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมและการเงินการคลังด้านสุขภาพที่ต้องเป็นไปเพื่อความยั่งยืน โปร่งใส ไม่มุ่งเน้น
ผลประโยชน์เชิงธุรกิจ

ระบบสุขภาพในปัจจุบันมีลักษณะเป็นเครือข่ายที่รัฐบาลไม่ได้มีอำนาจสูงสุด ไม่สามารถควบคุม
เครือข่ายได้โดยตรง อีกทั้งโครงสร้างการอภิบาลประกอบด้วยทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม
ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย รัฐบาลยังคงเป็นโครงสร้างหลักที่ต้องมีความรับผิดชอบ
(Accountability) ต่อสุขภาพของประชาชน กลไกภาครัฐจึงต้องเป็นแกนกลางในโครงสร้างการอภิบาล
ระบบสุขภาพ จึงอาจสรุปได้ว่าตัวแสดงหลักที่ทำหน้าที่เป็น “กลไกอภิบาลระบบสุขภาพแห่งชาติ” นับจนถึง
การประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข สถาบันวิจัยระบบ
สาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
(สปสช.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และกลไกอื่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) กลไกอภิบาลระบบสุขภาพแห่งชาติในปัจจุบันมีประเด็นสำคัญดังนี้ (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ, 2556)

1. ความสัมพันธ์ฐานะหน่วยงานภาครัฐ พบว่ากลไกเหล่านี้มีโครงสร้างการบริหาร ระบบงบประมาณและบทบาทภารกิจที่สัมพันธ์กันในฐานะหน่วยงานภาครัฐ โดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญที่สามารถประสานทิศทางและนโยบายของทุกกลไกได้

2. บทบาทของกลไกอภิบาลระบบ บทบัญญัติในกฎหมายได้กำหนดให้กลไกเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่หลายประการร่วมกัน โดยเฉพาะการประสานงานและสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ได้กำหนดให้เป็นบทบาทหลักอย่างหนึ่งของทุกหน่วยงาน นอกจากความเหลื่อมซ้อนของบทบาทตามกฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติภารกิจบางอย่างก็จำเป็นต้องทำถึงแม้ว่าจะซ้ำซ้อนกันก็ตาม จึงเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดทั้งความสมานฉันท์และความขัดแย้งขึ้นในความสัมพันธ์

3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์โดยใช้มุมมองการอภิบาลทั้ง 3 แบบ ได้ขยายภาพให้เห็นว่า ในเครือข่ายการอภิบาลมีความเครียดเกิดขึ้นอย่างมากที่กระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากการเป็นหน่วยงานเก่าแก่ที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ได้ทัน และวัฒนธรรมราชการ (Bureaucratic) ที่ฝังรากลึกอย่างเหนียวแน่นและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ส่วนกลไกอื่นซึ่งมีการออกแบบระบบไว้รองรับการเปลี่ยนแปลงได้ แต่ก็ยังมีภาระในการพัฒนาธรรมาภิบาลภายในองค์กร โดยเฉพาะคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และกลไกที่เกิดขึ้นใหม่ยังมีความท้าทายที่ต้องพิสูจน์ตนเองทั้งในด้านธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการและบทบาทในการขับเคลื่อนระบบสุขภาพไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ อีกทั้งกลไกภายนอกที่จะช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลของกลไกในระบบสุขภาพ ก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเท่าที่ควร

4. นอกจากความสัมพันธ์ในระดับองค์กรแล้ว ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคลากรระดับต่างๆ ระหว่างองค์กรก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อเครือข่ายการอภิบาล พบว่าในระดับกลางและระดับปฏิบัตินั้นไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่มีความคุ้นเคยและมีการร่วมงานกันอยู่เสมอ รวมทั้งมีการขอสนับสนุนทรัพยากรข้ามองค์กรเพื่อใช้ในการดำเนินงานด้วย แต่ในระดับบริหารค่อนข้างมีระยะห่างกัน รวมถึงยังมีความขัดแย้งกันทั้งในเชิงความคิดและการทำงาน กระบวนการที่มีส่วนในการสร้างความสัมพันธ์ เช่นการประชุมประจำเดือนของกระทรวงสาธารณสุข หรือ การอบรมผู้บริหารที่จัดโดยหลายสถาบัน ก็ไม่สามารถเติมช่องว่างส่วนนี้ได้มากนัก

5. พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ ได้ทำให้กลไกอภิบาลสะท้อนคิดเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และได้สร้างเครื่องมือและกลไกใหม่ ๆ ที่ยังต้องอาศัยเวลาในการพัฒนา ยังมีความท้าทายสำคัญอยู่อีกมาก โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนากระบวนการให้เกิด “การมีส่วนร่วม” ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย รวมถึงการผลักดันสิ่งที่ได้จากเวทีการคิดให้เกิดผลในเวทีการปฏิบัติ

ทั้งนี้ ประเด็นที่ท้าทายการปฏิรูประบบสุขภาพ มีสาเหตุมาจากระบบสุขภาพที่มีแนวโน้มซับซ้อนและสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่นๆ มากขึ้น รวมทั้ง ได้รับอิทธิพลของกลไกตลาดและโลกาภิวัตน์ ที่บางนโยบายอาจก่อผลกระทบเชิงลบต่อสุขภาพ ซึ่งภาคสาธารณสุขอาจมีอำนาจต่อรองจำกัด จึงจำเป็นต้องเชื่อมโยงการอภิบาลระบบสุขภาพโดยรัฐ โดยเครือข่ายและโดยตลาด บูรณาการการทำงานของส่วนต่างๆ ในระบบสุขภาพแห่งชาติให้หนุนเสริมการทำงานซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ในทิศทางสร้างนำซ่อม รวมทั้งกระจายอำนาจและทรัพยากรให้ชุมชนท้องถิ่นทำหน้าที่อภิบาลระบบสุขภาพ พัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ และจัดการงานด้านสุขภาพด้วยตนเองได้มากขึ้น ซึ่งประเด็นที่ควรปรับปรุง คือ การเมืองและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการปฏิรูประบบสุขภาพ ซึ่งที่ผ่านมามีองค์กรด้าน

สาธารณสุขภายนอกมากมาย อาทิ ชมรมแพทย์ชนบท และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข เป็นต้น ได้มองว่าการปฏิรูปเป็นการผูกขาดการกำกับทิศทางการปฏิรูปของแพทย์ในหน่วยงาน 4 ส. จึงกลายเป็นแรงต้านเพื่อเข้ามาช่วงชิงสถานะการนำ จากทั้งฝ่ายการเมืองที่สูญเสียอำนาจในการให้นโยบายและใช้จ่ายงบประมาณ และกระทรวงสาธารณสุขที่ถูกลดบทบาทเหลือเพียงเป็นผู้ให้บริการ สูญเสียอำนาจทั้งในการวางนโยบายและบริหารงบประมาณ

2) แนวทางแก้ไขปัญหา

นายแพทย์บัญชา ค้าของ ได้กล่าวในการประชุมคณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา ครั้งที่ 6/2555 เมื่อวันอังคารที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ที่มีการพิจารณาศึกษาข้อเสนอของกระทรวงสาธารณสุข และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เพื่อการปฏิรูปบทบาท โครงสร้าง และภารกิจของกระทรวงสาธารณสุข เห็นว่า กระทรวงสาธารณสุขไม่สามารถดำเนินบทบาทสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก (คณะกรรมการการสาธารณสุขวุฒิสภา, 2555, น. 3-7)

1. ขาดความชัดเจนในการกำหนดนโยบายและแผนงาน การกำกับ สนับสนุนหน่วยบริการที่เป็นแผนแม่บททั้งอัตรากำลังและโครงสร้างพื้นฐาน
2. ขาดหน่วยงาน และระบบงานที่เฝ้าระวังและแก้ปัญหาาระบบบริการสุขภาพที่ชัดเจน
3. มีเพียงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดของกรม แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาาระบบบริการได้
4. กรมต่างๆ ยังทำบทบาทเดิม ไม่มีงบรองรับงาน ก็ไปทำสัญญารับเงินจาก สปสช. ทำงานเดิมโดยผลักดันภาระงานและตัวชี้วัดตัวเองให้พื้นที่
5. ความเชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพมีจำนวนมาก แต่ละหน่วยงานต่างมีกฎหมายเป็นของตนเอง มีการดำเนินงานแยกส่วนเหมือนจะเป็นอิสระแต่ขาดการบูรณาการหลายครั้งมีการเหลื่อมล้ำและซับซ้อนทำให้เกิดปัญหาในการจัดการ

โดยมีการเสนอโครงสร้างระบบบริการสุขภาพใหม่ คือองค์กรท้องถิ่นจะเป็นส่วนเสริมในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งอาจมีรูปแบบที่ไม่แน่นอน ส่วนกระทรวงสาธารณสุขจะทำหน้าที่ทางกฎหมายควบคุมระบบสุขภาพ รวมทั้งการ Regulation ให้องค์กรต่างๆ บูรณาการและทำงานในเชิงระบบไม่ซ้ำซ้อนและไม่เกิดการแข่งขันกันจนทำให้เสียประสิทธิภาพ แต่จุดเสนอสำคัญคือต้องการให้มี NSH ขึ้นมารองรับ เพราะเรามองว่ากลไกที่จะต้องอภิบาลระบบบริการนั้นจะต้องมีหน่วยงานเฉพาะ เพราะฉะนั้นหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถานศึกษา หรือ NGO ก็ต้องถูกยึดโยงเข้าเป็นระบบเดียวกันกับ NSH ขณะเดียวกันกองทุนทั้งหลายที่ปัจจุบันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ แตกต่างในเรื่องการบริการ สิทธิประโยชน์ จะต้องมีการสร้างความเท่าเทียมในรูปแบบของบริการโดยกรมการระบบสุขภาพก่อน

ทั้งนี้ กระทรวงสาธารณสุขต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้าง 3 ประการ คือ

1. National Health Delivery เป็นกลไกกลางที่จะนำระบบสุขภาพจากส่วนกลางไปสู่หน่วยบริการภูมิภาค การกำกับบทบาทที่พึงประสงค์มุ่งเน้น และการประสานบทบาทหน้าที่ด้านสุขภาพในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก เพื่อขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพของประเทศอย่างมีทิศทางและรองรับการเปลี่ยนแปลง และต้องจัดองค์ความรู้ในหน่วยสนับสนุนทั้งหลายเข้าไปรองรับอย่างเป็นระบบไม่ให้ต่างฝ่ายต่างดำเนินการของตนเอง

2. Supporting Systems ระบบสนับสนุนทรัพยากรระบบบริการสุขภาพทั้งโครงสร้างพื้นฐาน บุคลากร และการเงินการคลังที่ต้องสะท้อนความเพียงพอเหมาะสมในระบบ โดยการสนับสนุนการจัดสุขภาพได้อย่างเพียงพอ สามารถลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มความเป็นธรรมแก่ประชาชน

3. Regional Health Service Network & Area Health Board ระบบบริการสุขภาพเพื่อประชาชนที่มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและมีส่วนร่วมในแต่ระดับพื้นที่ พร้อมเสถียรภาพในการให้บริการและความสมบูรณ์ของการเชื่อมต่อทุกระดับ

นายแพทย์ณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา กรรมการสุขภาพแห่งชาติ อดีตรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข กล่าวว่า การปฏิรูประบบสุขภาพจะเดินหน้าเพียงหน่วยงานเดียวอย่างกระทรวงสาธารณสุข ไม่ได้ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการหรือการอภิบาลโดยรัฐ แต่ต้องให้คนไทยทุกภาคส่วนมีโอกาสได้ร่วมคิด ร่วมนำ ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบด้วย เป็นการอภิบาลแบบเครือข่าย เพราะระบบสุขภาพเกี่ยวข้องกับชีวิตตนเอง ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งเรื่องการแพทย์ การสาธารณสุข และการสร้างสุขภาวะ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมีการปฏิรูประบบสุขภาพและพัฒนาตามลำดับ ตัวอย่างเรื่องอภิบาลโดยเครือข่ายที่เห็นได้ชัดคือ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ประสบความสำเร็จและได้รับการยกย่องจากต่างประเทศ ดังนั้นกระทรวงสาธารณสุขต้องลดบทบาทการจัดการเองทุกเรื่องแบบรวมศูนย์อำนาจในอดีตลง แต่หันมาเอื้ออำนาจระบบสุขภาพแห่งชาติ เชื่อมประสานทุกภาคส่วนเข้าด้วยกันมากกว่า เพราะโลกเปลี่ยนแปลงไปมาก ปัญหาสุขภาพนั้นยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินกว่ากระทรวงจะบริหารจัดการโดยลำพัง นอกจากนี้ การเดินหน้าปฏิรูปของกระทรวงสาธารณสุข เป็นสิ่งที่ถูกต้อง อย่างเรื่องเขตบริการสุขภาพก็เป็นสิ่งที่ควรทำ แต่วิธีการในการดำเนินการต้องเป็นไปในลักษณะการอภิบาลโดยเครือข่ายจริงๆ ไม่ใช่ยังอยู่ในอำนาจของกระทรวงสาธารณสุขอยู่ ซึ่งหลายฝ่ายมีความกังวลในเรื่องนี้ และยังเป็นการข้ามอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย โดยคณะกรรมการบริหารจัดการในเขตจะต้องมาจากทุกภาคส่วน ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คนท้องถิ่น นักวิชาการ ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนการบริหารจัดการในเขตอย่างสมบูรณ์ (สช. ชี 'ร่วมจ่าย' เรื่องเล็ก ชวนปฏิรูปแบบภาพรวม จี๋ สธ. เปิดช่องทำงานแบบเครือข่าย เลิกรวมอำนาจ, 2557)

วินัย สิมิทธิ และสมศักดิ์ ชุนหรัศม์ (2553, น. i-ii) เสนอว่า ผลการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า มีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจอยู่ 6 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขในบริบทประเทศไทยเป็นกลวิธีไม่ใช่เป้าหมาย มีความหมายมากกว่าเพียงการถ่ายโอนหน่วยบริการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับที่ดีขึ้น

2. เขตสุขภาพภายใต้คณะกรรมการบอร์ดอิสระและดูแลสนับสนุนโดยกระทรวงสาธารณสุขน่าจะเป็นทางเลือกสำหรับบริหารจัดการหน่วยบริการกระทรวงสาธารณสุขที่เหมาะสม เพราะระบบสุขภาพเชื่อมโยงไม่แยกส่วนโดยเฉพาะระบบส่งต่อ มีความประหยัดต่อขนาด มีความยืดหยุ่นให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทั้งการจัดการและบริการ พัฒนาธรรมาภิบาลได้ดี ไม่มีปัญหาการขัดแย้งเชิงความคิดนโยบายและการดำเนินงาน แต่ขาดกฎหมายและระเบียบรองรับและต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ามาเป็นกรรมการบอร์ดซึ่งขาดแคลนในพื้นที่

3. บทบาทที่เหมาะสมของกระทรวงสาธารณสุขที่เชื่อมโยงกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคควรเน้นด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต การดูแลกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ การป้องกันโรคที่พบบ่อยในพื้นที่ และด้านบริการสังคมที่เป็นตัวชี้วัดสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขต้องมีบทบาทควบคุมโรคที่เกิดระบาดรุนแรงและต้องการวิชาการที่ก้าวหน้า

4. บทบาทหลังการกระจายอำนาจของกระทรวงสาธารณสุขจะเปลี่ยนแปลงไปมาก กระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทสำคัญสำหรับกำหนดนโยบายการกำกับด้วยกฎหมายและประสานงานระดับชาติ ส่วนหน่วยงานระดับต่างๆของกระทรวงสาธารณสุขมีบทบาทแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติโดยการวางแผน ติดตามประเมินผล จัดสรรทรัพยากร สนับสนุนวิชาการ และประสานงานกับหน่วยต่างๆ

5. การอภิบาลระบบโดยรวมต้องประกอบด้วยโครงสร้างบริหารราชการเดิม นำกลไกตลาดมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างเครือข่ายอภิบาลที่พัฒนาธรรมาภิบาลที่ดี และสุดท้าย

6. ข้อควรระวังในการกระจายอำนาจที่กระทบการทำงานขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่และความไม่พร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาได้เสนอแนะว่า ควรมีการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจในความหมายของการกระจายอำนาจแก่ประชาชน เขตสุขภาพน่าจะได้รับการศึกษาวิจัยพัฒนาเชิงลึกและนำไปสู่นโยบายที่ชัดเจน สมควรกำหนดจัดตั้งคณะกรรมการบอร์ระดับชาติ ขึ้นกำกับดูแล วางแผน และพัฒนาอย่างจริงจังต่อเนื่อง ควรทบทวนกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงหรือเพิ่มเติมให้เกิดการกระจายอำนาจที่คล่องตัวโดยเฉพาะการจัดตั้งเขตสุขภาพและการกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานกระทรวงสาธารณสุขหลังกระจายอำนาจ และสุดท้ายการศึกษาระบบสุขภาพของเขตสุขภาพควรหาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง อำนาจ การจัดการ และบริการให้เห็นภาพได้ชัดเจน

ศิริวรรณ พิทยังสฤกษ์ และกุมภการ สมมิตร (2556, น. 1-2) เสนอว่า จากสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบการสร้างเสริมสุขภาพ พบว่า เสริมหนุนกันไปในทิศทางเดียวกัน แต่ระบบอภิบาลนั้นแยกส่วน โดยกระทรวงสาธารณสุข กำหนดบทบาทให้มีหน้าที่หลักในการอภิบาลระบบ เพิ่มจากเดิมที่เน้นเป็นผู้ให้บริการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพกำหนดบทบาทให้มีหน้าที่ทำความร่วมมือกับภาคีเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานหลักประกันสุขภาพ มีบทบาทเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้กับบริการเพื่อสร้างเสริมสุขภาพ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ มีบทบาทในด้านการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพอย่างมีส่วนร่วม แต่ทุกองค์กรมีความเป็นอิสระ มีกรรมกรนโยบายหรือกรรมการบริหารที่มาจากหลายภาคส่วน แต่แยกคณะกัน อาศัยอำนาจกฎหมายคนละฉบับ ซึ่งในภาพรวมพบว่า เริ่มมีกลไกไม่ถาวรเชื่อมประสานหน่วยงานระดับนโยบาย 4 หน่วยงาน คือ สสส. กสธ. สปสช. และ สช. แต่ไม่พบกลไกประสานงานสร้างเสริมสุขภาพในระดับจังหวัด ไม่มีแผนพัฒนากำลังคนด้านการสร้างเสริมสุขภาพระดับประเทศ และการประเมินผลการสร้างเสริมสุขภาพไม่ครอบคลุมทั้ง ระบบเนื่องจากงานสร้างเสริมสุขภาพในระดับพื้นที่มีความหลากหลายสูง และมีนวัตกรรมที่หลากหลาย ซึ่งพบว่ากลไกไร้รูปแบบสั่งการ หรือการควบคุมปัจจัยเสี่ยงโดยรัฐค่อยๆ ไม่ได้ผล จึงควรมีกลไกที่เพิ่มการตรวจสอบจากผู้ได้รับผลกระทบและผู้สนใจ ซึ่งเป็นกลไกที่ตอบสนองได้เร็วกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีข้อเสนอให้รัฐปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพโดยเพิ่มอำนาจให้กับปจเจก หรือ องค์กรที่อาจได้รับผลกระทบสามารถเริ่มกระบวนการในการลดปัจจัยเสี่ยงนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องรอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการเริ่มกระบวนการแต่ฝ่ายเดียว

ดร.ศิริวรรณ พิทยังสฤกษ์ และคณะ (2550, น. 1-2) เสนอในรายงานวิจัยการทบทวนบทเรียนจากต่างประเทศเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการกำหนดกระบวนการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ ดังนี้

1. วิวัฒนาการการปฏิรูประบบสุขภาพในบราซิล และอังกฤษ เริ่มมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีแนวคิดการสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับคนทำงานก่อน ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นการให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal coverage) ซึ่งมีฐานคิดในเรื่อง “สุขภาพเป็นสิทธิ” ในขณะที่ประเทศสหรัฐ ยังได้เถียงในแนวคิดนี้อยู่ ในปัจจุบัน กรอบแนวคิดเรื่องสุขภาพของบราซิล ยังจำกัดอยู่ในเรื่องการพัฒนาบริการสุขภาพและระบบสาธารณสุขพื้นฐาน ในขณะที่ประเทศไทยมองไปถึงการจัดการ

ปัจจัยทางสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มากระทบต่อสุขภาพ ส่วนสหรัฐได้ปฏิรูปในส่วนของการจัดวางระบบสาธารณสุขเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันด้านสุขภาพให้กับคนในชาติ ด้วยการจัดการที่ระดับมลรัฐและท้องถิ่น ส่วนประเทศอังกฤษพัฒนาให้มี Primary care trusts ดูแลงานสุขภาพแบบบูรณาการในท้องถิ่น โดยดูทั้งบริการสุขภาพส่วนบุคคล งานสาธารณสุขทั่วไป อีกทั้งยังมองการแก้ปัญหาเชื่อมโยงกับงานด้านที่อยู่อาศัย การจ้างงาน รวมทั้งการศึกษาด้วย แม้ว่าแนวทางรัฐสวัสดิการอย่างเช่นอังกฤษจะเป็นทิศทางที่ประชาชนในแต่ละประเทศพึงประสงค์ แต่การจัดระบบของแต่ละประเทศยังจะต้องคำนึงถึงการจัดการกับปัญหาค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น ระยะเวลาที่ต้องรอการเข้ารับตรวจโรค รวมทั้งการได้รับงบประมาณที่ไม่เพียงพอ และความทั่วถึงในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ท้ายที่สุดต้องกลับมามุ่งเน้นให้ประชาชนดูแลตนเอง

2. ในทุกประเทศความทุกข์ยากของประชาชนที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นแรงขับเคลื่อนให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นโอกาสให้เกิดการปฏิรูประบบสุขภาพ ในขณะที่ประเทศที่ผ่านการมีระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าแล้ว ปัจจัยของการปฏิรูปมักจะเป็นปัจจัยที่มาจากจัดการภายในระบบ ที่อาจมาจากแนวคิดที่เปลี่ยนไปหรือประสบปัญหาจากประสิทธิภาพการทำงานของระบบ (Performance) แต่การปฏิรูประบบสุขภาพจะสำเร็จได้ต้องมีกลไกสร้างความมีส่วนร่วมจากคนรากหญ้า ที่จะเป็นผู้ร่วมปฏิบัติ ตัดสินใจและต่อสู้กับผู้คัดค้านการปฏิรูป ในประเทศบราซิลมี Secretary for Participation management, Ministry of Health ที่สนับสนุน health council ทุกระดับ และจัดให้มี health conference ทุก 4 ปี เพื่อสรุปสถานการณ์วิเคราะห์นโยบายสุขภาพของชาติ และวางแผน ทุก 4 ปี ส่วน ในประเทศอังกฤษ และสหรัฐ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสูงอยู่แล้วที่ระดับมลรัฐและเทศบาล ในระบบกระจายอำนาจ แต่ในอังกฤษก็ยังประสบปัญหาเรื่องความพอดีของการบริหารแบบรวมศูนย์ของ NHS และการจัดการแบบกระจายอำนาจ

3. กลไกในการดูแลและติดตามประเมินผล มักจะมีทั้งโดยรัฐ และโดยประชาชน กลไกของรัฐ อาจจะเป็นในรูปตัวชี้วัด ของการปฏิรูประบบสุขภาพในระยะปานกลาง และระยะยาว และ รวมถึงการจัดตั้งสถาบันที่จัดทำมาตรฐานระดับชาติ และตรวจสอบคุณภาพของโรงพยาบาลและคลินิก ส่วนกลไกที่จัดทำโดยประชาชน มักอยู่ในรูปแบบของ สภาสุขภาพ ซึ่งได้ช่วยในการต่อต้านการทุจริตได้เป็นอย่างดี การจัดให้มีสภาสุขภาพ ทำให้การวางแผนโครงการด้านสุขภาพโปร่งใส และทุกฝ่ายทราบกลไก และปฏิบัติกับทุกคน

4. จากการค้นคว้าประสบการณ์ของต่างประเทศ พบว่าประเทศบราซิล ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกรอบแนวทางในการกำหนดระบบสุขภาพ (ตั้งแต่ พ.ศ.2531) และมีการใส่เนื้อหาของการปฏิรูปที่ต้องการให้ผลบังคับใช้ ในรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงใหม่ทุกครั้งด้วย ส่วนประเทศสหรัฐ กระจายอำนาจให้กับมลรัฐดูแลงานสาธารณสุข ไม่พบ national overarching framework แต่ความคิดริเริ่มในการปฏิรูประบบสาธารณสุขที่ระดับมลรัฐ ในโครงการ Turning Point ได้กระตุ้นให้หลายมลรัฐได้ทำแผนสุขภาพของมลรัฐที่เป็น Overarching Public Health Framework และทำกฎหมายแม่แบบด้านการสาธารณสุขระดับมลรัฐที่ทันสมัยด้วย ส่วนประเทศอังกฤษ มี Public Health Act ฉบับแรกตั้งแต่ พ.ศ.2418 และกำหนดให้ท้องถิ่นมีบทบาทด้านการสาธารณสุขตั้งแต่นั้นมา ซึ่งพูดถึงการควบคุมความเสี่ยงด้านอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมด้วย แต่การปรับปรุงกฎหมายได้พัฒนาเป็นเรื่อยๆ ไป เช่นพบว่ามีเรื่องการควบคุมการสูบบุหรี่ อยู่ใน Health Act 2006 แต่ไม่พบว่ามี overarching statutory framework แต่รัฐบาลอังกฤษ ตั้งแต่สมัยของ Margaret Thatcher จัดทำแผนสุขภาพที่บูรณาการเพื่อลดโรค (พ.ศ.2535) เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และพัฒนาเรื่อยมา จนเป็นแผนที่ 3 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชน “Our Health, Our Care, Our Say” จัดทำขึ้นใน พ.ศ.2549

ปริดา แดอาร์กซ์ (2553, น. ก-ง) พบว่า เมื่อพิจารณาหลักการและวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ที่คาดหวังว่าจะสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากร มีความทั่วถึงและเป็นธรรมในการบริการ มีการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ก็อาจเกิดปัญหาไม่ประหยัดในขนาด (Economy of scales) เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตพื้นที่ต่างๆ และเกิดปัญหาความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่ ทั้งนี้ การกระจายอำนาจมีทั้งข้อดีและข้อจำกัดควบคู่กัน ข้อดีก็คือด้านความใกล้ชิดปัญหาความคล่องตัวในพื้นที่รับผิดชอบ แต่อาจต้องแลกเรื่องประสิทธิภาพการดำเนินการบางด้านที่ต้องการจัดการร่วมกัน เช่น การส่งต่อ-ส่งกลับ การควบคุมป้องกันโรคระบาด การสนับสนุนทางวิชาการ ความเป็นธรรมระหว่างพื้นที่ การลงทุนที่ไม่คุ้มค่า หรือปัญหาด้านการบริหารบุคลากร ซึ่งเป็นข้อเสีย ที่ต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งจากประสบการณ์การกระจายอำนาจด้านสุขภาพของหลายประเทศ จะเห็นว่า การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กดำเนินการเรื่องบริการสุขภาพ โดยเฉพาะด้านรักษาพยาบาลโดยลำพัง มีผลกระทบด้านลบมาก ทั้งเรื่องความคุ้มค่าในการดำเนินงาน ภาระค่าใช้จ่าย การพัฒนาศักยภาพการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ บุคลากรมีแนวโน้มจะไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการเท่าที่ควร หลายประเทศจึงจัดระบบให้มีการจัดการในพื้นที่ที่ใหญ่ขึ้น เช่น ระดับภาคหรืออนุภาค โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบโดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของประเทศ บางประเทศเริ่ม “รวมศูนย์” (recentralization) การจัดการในบางเรื่อง อาทิ การเฝ้าระวังและควบคุมโรค การบริหารโรงพยาบาล เป็นต้น

ส่วนการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ได้ดำเนินการมาแล้วพบว่า การสนับสนุนจากระดับท้องถิ่นพบว่าส่วนใหญ่ “เหมือนเดิมหรือดีขึ้น” คุณภาพการบริการประชาชนยังไม่พบว่าแตกต่างจากเดิม เนื่องจากเพิ่งเริ่มโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาหลักคือ นโยบายของกระทรวงสาธารณสุขไม่ชัดเจน ฝ่ายการเมืองไม่มีการยืนยันหรือมีมาตรการที่เข้มข้นเพียงพอในการกระตุ้นให้เกิดการขับเคลื่อน ขณะที่ข้าราชการประจำไม่ได้แสดงความกระตือรือร้นเชิงรุกเพื่อนำไปสู่การกระจายอำนาจในรูปแบบใดรูปหนึ่ง ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานีนามัย รวมทั้งเทศบาลที่มีการดำเนินการศูนย์บริการสาธารณสุขอยู่ก่อนแล้ว พบว่าสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ระดับหนึ่ง แต่จะมีข้อจำกัดเรื่องการประสานงานระหว่างพื้นที่การส่งต่อ ส่งกลับ การสนับสนุนวิชาการและการโยกย้ายของบุคลากร และมีปัญหาด้านความคุ้มค่า (economy of scales) โดยมีความพร้อมด้านงบประมาณสนับสนุนแต่ขาดองค์ความรู้ด้านการบริหารการแพทย์และสาธารณสุข และมีศักยภาพในการดำเนินการด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การสุขภาพสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขปัญหาควรให้ความหมาย และนิยามปฏิบัติการ “กระจายอำนาจ” ให้ชัดเจนว่ามีใช่เป็นเพียงการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนสถานบริการ หรือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง “จัดบริการเอง” เท่านั้น แต่เป็นการ “กระจายความรับผิดชอบ” ด้วย โดยเสนอรูปแบบการโอนสามรูปแบบ คือ

1. กระจายอำนาจแบบก้าวหน้า โดยการโอนสถานีนามัยทั้งหมดพร้อมกันเป็นพื้นที่ทั้งจังหวัด เป็นอย่างน้อย หรืออาจกว้างกว่านั้น เช่นระดับอนุภาคโดย ร่วมกันจัดตั้งสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่บริหารหน่วยงานที่อิสระหรือในกำกับ ภายใต้กรมการบริหารระดับจังหวัดที่มีฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน

2. กระจายอำนาจแบบกึ่งก้าวหน้า ทางเลือกนี้อาจเลือกเป็นระยะเปลี่ยนผ่านได้ โดยถ่ายโอนสถานีนามัยให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่พร้อม โดยกำหนดระยะเวลาในระยะนี้ให้แน่นอน

3. การกระจายอำนาจแบบกึ่งอนุรักษ์ คือไม่มีการถ่ายโอนสถานบริการ ยังสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเหมือนเดิม แต่มีกลไกในการเจรจาต่อรองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้บริบทการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้กระทรวงสาธารณสุขทำหน้าที่จัดบริการหรือเป็นการจัดบริการร่วมกัน โดยมีรูปแบบที่สามารถเลือกใช้หรือปรับได้ เช่น รูปแบบโรงพยาบาลส่วนตำบล รูปแบบกองทุนหลักประกันสุขภาพพื้นที่ หรืออาจใช้รูปแบบผสมผสานคือ ในระดับตำบลใช้ทั้งกลไกกรรมการบริหารโรงพยาบาลส่วนตำบล และกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพพื้นที่ ซึ่งหากสถานบริการยังคงสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ก็ควรให้กรรมการบริหารโรงพยาบาลส่วนตำบล มีอำนาจในการวางนโยบาย การกำกับดูแล หรือบริหารสถานบริการได้ และอาจใช้กรรมการชุดเดียวกันทำหน้าที่ทั้งการบริหารโรงพยาบาลส่วนตำบลและบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพพื้นที่ก็ได้

4. การตั้งรูปแบบองค์กรมหาชน กำกับโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นมาบริหารเครือข่าย เพื่อจัดการในลักษณะเครือข่ายทั้งระบบ ตั้งแต่ระดับสถานีอนามัยจนถึงโรงพยาบาลระดับสูง

นายแพทย์วิรุฬ ลิ้มสวาท (2552, น. 1-5) ได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากลไกอภิบาลระบบสุขภาพแห่งชาติ ดังนี้

1. การพัฒนาโครงสร้างความสัมพันธ์ในเครือข่ายการอภิบาล

- ควรมีกระบวนการสร้างความเข้าใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่เชื่อมโยงกันเป็นกลไกอภิบาลระบบสุขภาพของประเทศ ลดการแบ่งแยกและคลายความยึดมั่นถือมั่นในองค์กรของตน

- ควรมีกระบวนการกำหนดเป้าหมายของระบบสุขภาพที่พึงประสงค์ร่วมกัน ควรใช้ธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติเป็นกรอบอ้างอิงในการดำเนินงาน และอาจใช้กระบวนการค้นหาภาพอนาคตร่วมกัน จัดทำแผน หรือกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกัน

- หน่วยงานกลางควรเพิ่มการกระจายอำนาจ และปฏิรูปโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับบริบทโดยรวมของระบบ เพื่อให้สามารถทำบทบาทที่จำเป็นได้อย่างเหมาะสม เช่น การปฏิรูปกระทรวงสาธารณสุขให้สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลระบบสุขภาพในภาพรวมได้ดียิ่งขึ้น

- ควรเสริมสร้างให้ระบบสุขภาพมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง โดยในภาคการเมือง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขควรแสดงบทบาทการนำให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อกำกับดูแลให้โครงสร้างทั้งหลายที่มีอยู่สามารถทำหน้าที่อย่างสอดคล้องประสานกัน (Harmony) ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีทีมสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพด้วย

- ควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร โดยการพัฒนาโครงสร้างและกลไกการทำงานในประเด็นต่างๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น การพัฒนางานด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การพัฒนาระบบการเงินการคลัง

- ควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรขององค์กรต่าง ๆ ในทุกระดับให้ได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกันหรือทำงานร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ และควรมีการจัดกระบวนการเพื่อพัฒนาให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการเพิ่มมากขึ้น

2. การพัฒนาธรรมาภิบาลในแต่ละองค์กร

- ทุกองค์กรควรพัฒนาให้มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการสรรหาหรือแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร กระบวนการใช้อำนาจของผู้บริหารโดยถูกต้องชอบธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม และมีการตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลที่เพียงพอ

- แต่ละองค์กรควรมีการทบทวนตนเองและทำการปรับเปลี่ยนและปฏิรูประบบและโครงสร้างการทำงานอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการสนับสนุนให้มีกระจายอำนาจในรูปแบบที่เหมาะสมกับแต่ละบทบาทภารกิจ

- ควรมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน โดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์และวัฒนธรรมแบบราชการ ที่แทรกซึมอยู่ในทั้งกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรที่ตั้งขึ้นภายหลัง โดยต้องเน้นการปรับเปลี่ยนที่ระดับบุคคลให้มีส่วนร่วมในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กร เช่น การไม่เพิกเฉยต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารหรือการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กร

- ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกที่สนับสนุนพัฒนาธรรมาภิบาลของภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลปกครอง รัฐสภา สื่อมวลชน และองค์กรกลางอื่นๆ เป็นต้น

3. การใช้กระบวนการตรึงตรองสะท้อนคิดเพื่อการพัฒนาธรรมาภิบาลอย่างยั่งยืน

- กลไกที่เกิดจาก พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรูปธรรมส่วนหนึ่งของกระบวนการและกลไกที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในการอภิบาลระบบโดยอาศัยการตรึงตรองสะท้อนคิด มีข้อเสนอแนะในการพัฒนา โดยการผลักดันให้ทุกฝ่ายให้ความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากกลไกที่เกิดจากพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เช่น การใช้กระบวนการการจัดทำธรรมนูญระบบสุขภาพแห่งชาติ และกระบวนการสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและเป้าหมายร่วมกันของสังคมไทยในการพัฒนาระบบสุขภาพ หรือการใช้กลไกของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ในการจัดตั้งคณะทำงานที่เป็นกลาง เพื่อหาทางออกให้กับประเด็นปัญหาสำคัญ ซึ่งสามารถนำไปสู่การผลักดันเชิงนโยบาย ออกกฎหมายหรือจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่อไปได้ นอกจากนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรร่วมกันพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางเทคนิคต่างๆ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง รวมถึงการเสริมวิสัยทัศน์ ความรู้และทักษะให้กับเครือข่ายที่มีอยู่ เพื่อให้สามารถใช้กลไกเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการพัฒนาและผลักดันให้กระบวนการทั้งหลายเกิดผลในทางปฏิบัติ

- ควรส่งเสริมให้เกิดกระบวนการในรูปแบบต่างๆ ที่สนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอภิบาลสุขภาพของตนเอง ได้แก่ กระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม กระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ เป็นต้น

ในเวทีวิชาการสู่ความเป็นธรรมด้านสุขภาพ ครั้งที่ 1 “10 ปี การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ : สังเคราะห์บทเรียนเพื่อค้นหาทางออกร่วมกัน” ซึ่งจัดขึ้นในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ได้มีการสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากทีมนักวิชาการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) โดยมีข้อเสนอเชิงนโยบายการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ ดังนี้ (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2553)

1. ประเด็นแนวคิด หลักการ และเป้าหมายร่วม

- สำนักงานกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (สกล.) หรือองค์กรวิชาการ เช่น สถาบันพระปกเกล้าควรเป็นเจ้าภาพในการจัดกระบวนการสานเสวนา ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อปรับมุมมองใหม่ให้ถือว่าหลักการสำคัญคือการถ่ายโอน “ความรับผิดชอบ” และ “อำนาจในการตัดสินใจ” ไปยังพื้นที่ ทั้งนี้ให้ถือว่า “การโอนสถานบริการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเท่านั้น

- หาด้านทามิตรร่วมกันในประเด็นสำคัญๆ เช่น ความสมดุลระหว่าง การอภิบาลระบบบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ กับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่พื้นที่ รูปแบบ ระยะเวลาในการกระจายอำนาจ และบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด

- จัดกระบวนการสื่อสาร เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับอย่างรอบด้านและทั่วถึง ถึงเป้าประสงค์ของการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ

2. ประเด็นรูปแบบการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ

- ยืนยันว่าการถ่ายโอนสถานบริการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ แต่ยังมีรูปแบบอื่นๆ อีกที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานการกระจายอำนาจ

- หากเลือกการถ่ายโอนสถานบริการเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ ดังนั้นเพื่อตอบโจทย์เรื่องการกระจายอำนาจโดยที่ยังคงประสิทธิภาพและคุณภาพของระบบไว้ได้ รูปแบบที่ควรดำเนินการมากที่สุดคือ โอนสถานอนามัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดพร้อมกันเป็นพื้นที่ทั้งจังหวัด เป็นอย่างน้อย หรืออาจกว้างกว่านั้น เช่น ระดับอนุภาคโดย ร่วมกันจัดตั้งสหการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งหน่วยงานบริหารที่เป็นอิสระหรือในกำกับ ภายใต้กรรมการบริหารระดับจังหวัดที่มีฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน และมีนักบริหารการแพทย์และสาธารณสุขมืออาชีพ (CEO) บริหารจัดการ โดยโรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน อาจรวมกันเป็นเครือข่ายสังกัดคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือระดับอนุภาคหรือรวมกับสถานอนามัยในพื้นที่เป็นเครือข่ายเดียวกันภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

- สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งต้องมีความรับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขอยู่ด้วยแล้ว อาจจะมีการจัดรูปแบบอื่นๆ ที่สอดคล้องกับพื้นที่ และอาจจัดให้มีโครงสร้างที่ทำงานร่วมกับสถานอนามัยเพื่อให้เกิดบูรณาการด้านสุขภาพในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

- ควรระวังหรือหลีกเลี่ยงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจัดตั้งหรือดูแลสถานบริการสาธารณสุขโดยลำพัง เพราะจะเกิดปัญหาความไม่คุ้มค่า และเกิดช่องว่างทางการประสานงาน การจัดระบบส่งต่อระบบข้อมูล รวมทั้งเกิดช่องว่างในการดำเนินการควบคุมโรคกรณีเกิดโรคระบาดร้ายแรง เป็นต้น

3. ประเด็นกลไกนโยบายและแผนการดำเนินงาน

- จัดตั้งสำนักงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะอยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกล.) มีหน้าที่สนับสนุนกลไกคณะกรรมการเพื่อการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขระดับประเทศ ให้มีทรัพยากรในการดำเนินงานอย่างพอเพียง และมีอำนาจจริงในการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตลอดจนจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อให้การดำเนินการอย่างจริงจัง

- สกล. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงสาธารณสุขร่วมกันกำหนดให้มีพื้นที่ปฏิบัติการระดับจังหวัด เพื่อทดลองศึกษารูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณบุคลากรทรัพยากร กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามบริบทของแต่ละพื้นที่

รายงานการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 6 เรื่องการปฏิรูประบบสุขภาพ ภายใต้การปฏิรูปประเทศไทย เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ได้มีการสรุปหลักการ ทิศทาง และแนวทางสำคัญของ

การปฏิรูประบบสุขภาพ โดยมีข้อเสนอในเรื่องการปฏิรูปและการอภิบาลระบบสุขภาพ ดังนี้ (สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, 2557 ก, น. 1-2)

1. ให้มีการบูรณาการการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ ในระบบสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม และสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ อันจะเป็นการลดการรวมศูนย์การอภิบาลระบบสุขภาพโดยรัฐ (Governance by State)

2. กระจายอำนาจ ทุน และทรัพยากร ให้ชุมชนท้องถิ่นอย่างเพียงพอเพื่อทำหน้าที่อภิบาลระบบสุขภาพ พัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ และจัดการงานด้านสุขภาพ ด้วยตนเองให้มากขึ้น อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางให้เป็นผู้สนับสนุนเท่าที่จำเป็น โดยส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับชาติ และระดับชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

3. ให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเองในด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการภัยคุกคามสุขภาพได้มากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการพัฒนาความเข้มแข็งของกิจกรรมสำคัญในชุมชน เช่น การจัดการกองทุนสุขภาพตำบล ระบบสวัสดิการชุมชน การดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ร่วมแห่งชาติว่าด้วยระบบสุขภาพะชุมชน รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพคนและองค์กรในทุกระดับ

4. กำหนดแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนสถานพยาบาลของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและมีขีดความสามารถเหมาะสมโดยเร็วในระยะเวลาที่ชัดเจน และให้มีการติดตาม ประเมินผลสถานพยาบาลที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รวมทั้งมีการศึกษารูปแบบการถ่ายโอนสถานบริการของรัฐที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่และการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน

5. ปรับเปลี่ยนสถานบริการของรัฐให้เป็นระบบการบริหารจัดการที่คล่องตัว (Public Autonomous management unit) และให้มีการดำเนินการอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานบริการประชาชนให้ทั่วถึงและครอบคลุมทั่วประเทศ และลดภารกิจการบริหารจัดการของรัฐบาลกลางลง โดยให้การอุดหนุนทางการเงินที่เป็นธรรม ตามภาระที่สถานบริการแบกรับอยู่ตามปัจจัยต่างๆ เช่น ลักษณะการกระจายประชากร และภูมิประเทศ

6. มุ่งเน้นการพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิ ทั้งระบบสุขภาพชุมชนในระดับตำบล และระบบบริการสุขภาพผสมผสานในระดับอำเภอ (District health systems) ควบคู่กับการส่งเสริม เวชปฏิบัติครอบครัวและชุมชน เพื่อรองรับการจัดบริการสุขภาพแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทั้งกาย จิต ปัญญาและสังคม รวมทั้งการดูแลสุขภาพระยะยาว (Long term care)

7. จัดให้มีการวางแผนระบบบริการสุขภาพ (Health Service Plan) ของประเทศให้มีความเสมอภาคในด้านมาตรฐาน ที่ครอบคลุมการบริการ สุขภาพทั้งของรัฐและเอกชน ทุกระดับบริการ

คณิสันย์ เมฆรุ่งเรืองวงศ์ (2555) ได้ทำการศึกษากระบวนการบริการสุขภาพในประเทศสหราชอาณาจักร พบว่าระบบสุขภาพประเทศอังกฤษ เป็นระบบระบบสาธารณสุขแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Health System) หรือสวัสดิการเต็มรูปแบบ พลเมืองทุกคนได้รับการรักษาพยาบาลฟรีและเสมอภาคกันหมด ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานหลักประกันสุขภาพ (National Health Service, NHS) รัฐบาลใช้เงินจากการเก็บภาษีทั่วไปในการสนับสนุนเรื่องของระบบสุขภาพ สำหรับระบบสุขภาพมีการแยกผู้ซื้อออกจากผู้ให้บริการ และการบริการปฐมภูมิถูกแยกจากการบริการสุขภาพระดับทุติยภูมิอย่างชัดเจน โดยมีการนำเอากลไกการขึ้นทะเบียนมาใช้ การขึ้นทะเบียนกับสถานบริการในชุมชนจึงมี 2 แบบคือ

1. ขึ้นทะเบียนในลักษณะแบ่งพื้นที่โดยรัฐ โดยมีทีมงานใน Health Centre รับผิดชอบประชาชนทุกคนในเขตพื้นที่ตามที่รัฐกำหนด

2. ขึ้นทะเบียนกับแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว (General Practitioner, GP หรือ Family Physician, FP) โดยให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้ให้บริการ สามารถเปลี่ยนสถานบริการและเครือข่ายได้ตามความสมัครใจ ภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับ Primary Care Trust (PCTs) ทำหน้าที่คล้ายๆ ผู้ซื้อบริการโดย PCTs จัดสรรงบประมาณให้หน่วยบริการปฐมภูมิแบบเหมาจ่ายรายหัวตามจำนวนประชากรผู้มีสิทธิ ปรับด้วยโครงสร้างอายุและปัจจัยอื่นๆ

ในกรณี “Surgery” (แพทย์เฉพาะทาง) หรือ “GP Practice” (แพทย์เวชศาสตร์ครอบครัว) ลักษณะคล้ายๆ Polyclinic (ลักษณะของสถานพยาบาลที่มีแพทย์หลายสาขาย่อยร่วมกัน) บ้านเรา ซึ่งเป็นหน่วยบริการปฐมภูมิ คือ มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวหลายคนช่วยกันให้บริการ มีทั้งแบบ Full-time และ Part-time ซึ่งหน่วยบริการปฐมภูมิที่จะได้รับจัดสรรเงินจาก PCTs จัดสรรงบประมาณให้หน่วยบริการปฐมภูมิแบบเหมาจ่ายรายหัว ผู้ให้บริการสุขภาพในระดับปฐมภูมิจะเป็นทีมสุขภาพหลากหลายสาขา โดยมี แพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวเป็น ผู้บริหารจัดการและทำหน้าที่เป็นผู้ที่คอยดูแลคนไข้ว่าป่วยมากน้อยอย่างไร ก่อนที่จะได้รับการส่งต่อไปยังโรงพยาบาล หากจำเป็น (Gate Keeper) ร่วมกับพยาบาลและพยาบาลผดุงครรภ์จะให้การดูแลเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค การใช้บริการทางการแพทย์และโรงพยาบาลทั้งแผนกผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ผู้ป่วยร่วมจ่ายค่ายาตามใบสั่ง (ยกเว้นเด็ก คนชรา และผู้ป่วยบางกลุ่ม) ประเทศอังกฤษมีระบบการเชื่อมคุณภาพบริการทางคลินิกกับค่าตอบแทนของแพทย์เวชปฏิบัติครอบครัว (Quality Outcome Framework, QOF) ด้วยการวัดคุณภาพออกมาเป็นคะแนน

สำหรับรายได้ที่เกิดจากการให้บริการตาม QOF เป็นรายได้ของสถานบริการ ไม่ใช่รายได้ของรายบุคคล ใน ค.ศ. 2003 ระบบบริการสุขภาพของประเทศอังกฤษกลับสู่ระบบการตลาด และในปัจจุบันประเทศอังกฤษมีการปฏิรูประบบบริการสุขภาพครั้งใหญ่ คือ มีการรวมตัวกันของแพทย์ GP เป็นหน่วยงานใหม่ที่เรียกว่า Clinical Commissioning Group (CCGs) แทนหน่วยงาน PCTs โดยลักษณะของการรวมตัวกันแบบ CCGs ในครั้งนี้ พบว่าโครงสร้างและระบบหน้าที่การทำงานส่วนใหญ่เหมือนเดิม แต่ที่แตกต่างไปคือจะเปิดโอกาสให้แพทย์ GP สามารถเข้าไปทำงานในบอร์ดบริหารขององค์กรได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันในครั้งนี้ยังคงมีปัญหา เนื่องจากยังไม่สามารถผ่านร่างกฎหมายของรัฐสภาได้ แต่มี PCTs จำนวนไม่น้อยในประเทศอังกฤษที่ยุบไปแล้ว และจัดตั้งองค์กรใหม่ที่เรียกว่า CCGs ก่อนที่กฎหมายจะผ่านรัฐสภา ซึ่งขณะนี้ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากสำหรับอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบที่น่ากลัตลาดภายในและเป็นการประสานงานของบริการสุขภาพระดับพื้นที่ที่มาใช้พัฒนาคุณภาพประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมทางสุขภาพ มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริการปฐมภูมิเพื่อพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบเพื่อให้ระบบสามารถเป็นที่พึ่งประชาชนได้มากที่สุด ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิ

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

จากมุมมองต่อปัญหาและแนวปฏิบัติเพื่อสามารถตอบสนองแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชากร ตลอดจนความต้องการด้านสุขภาพของประเทศได้ทันทั่วทั้งที่ ควรดำเนินการดังนี้

- (1) ควรสร้างระบบที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งภายในเขตจังหวัด และระดับประเทศ
- (2) ดำเนินการจัดทำแผนการสนับสนุนทรัพยากรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ

- (3) จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนตามบทบาทหน้าที่ของบริการแต่ละระดับ

(4) ส่งเสริมสนับสนุนให้ดำเนินการพัฒนาตามแผนพัฒนาคุณภาพบริการ ตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพบริการที่เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน โดยกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาระบบบริการสุขภาพที่ปรับเปลี่ยนกรอบพื้นฐานความคิด (Paradigm shift) ทั้งแนวคิดพื้นฐาน มุมมองต่อปัญหาและแนวปฏิบัติเพื่อสามารถตอบสนองแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชากร

(5) ความต้องการด้านสุขภาพของประเทศได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น การขยายสถานบริการปฐมภูมิ ที่มีขีดความสามารถในเขตเมืองควบคู่กับการพัฒนาบริการเวชปฏิบัติครอบครัว การพัฒนาโรงพยาบาลชุมชนในพื้นที่สำคัญ การพัฒนาความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ระดับสูงในระดับภาค เป็นต้น

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ควรปรับบริบทจากกลวิธีเป็นเป้าหมายในการกระจายอำนาจ โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลัก ควรทบทวนกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงหรือเพิ่มเติมให้เกิดการกระจายอำนาจที่คล่องตัวโดยเฉพาะการจัดตั้งเขตสุขภาพและการกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานกระทรวงสาธารณสุขหลังกระจายอำนาจ และควรหาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง อำนาจ การจัดการ และบริการให้เห็นภาพได้ชัดเจน

2.2.4 ปัญหาด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการภัยคุกคามสุขภาพ

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้มีการพัฒนานโยบายสาธารณสุขที่เน้นในการให้บริการรักษาพยาบาลโดยมีการขยายบริการให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ จนกระทั่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 ที่ผ่านมา ที่มีนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางสุขภาพทั้งด้านการรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสภาพ การส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคอย่างได้มาตรฐานเสมอภาค และเท่าเทียมกัน จะเห็นได้ว่า ภายใต้ต้นนโยบายสาธารณสุขได้มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ได้มีการแปลงนโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนเพื่อให้มีการดูแลสุขภาพอย่างทั่วถึง สร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการดูแลสุขภาพ คนไทยตื่นตัวและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมดูแลสุขภาพ ออกกำลังกายบริโภคอาหารที่สะอาดและปลอดภัยลดความเครียด เพื่อลดโรคที่สำคัญ ได้แก่ โรคหลอดเลือดและหัวใจ ความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน และมะเร็ง เป็นต้น รวมทั้งกิจกรรมอื่นๆ ที่จำเป็นในการรักษาสุขภาพและทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการสร้างสุขภาพของบุคคล ครอบครัว และชุมชน โดยมีภาครัฐสนับสนุน และมีความจำเป็นในการสร้างและพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการสร้างสุขภาพ ทั้งในระดับตำบล อำเภอจังหวัด และสุดท้าย ประเทศที่มุ่งสู่สุขภาพดีในอนาคตอันใกล้

ปัจจุบันในระบบสุขภาพแห่งชาติ มีกลไก/องค์กรต่างๆ ดำเนินการด้านสุขภาพเป็นจำนวนมาก และจะมากยิ่งขึ้นในอนาคต ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง/หน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับสุขภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และสถาบันวิชาการด้านสุขภาพ/องค์กร/เครือข่ายวิชาชีพด้านสุขภาพ องค์กรพัฒนาสาธารณสุขประโยชน์ เอกชน เครือข่าย ประชาสังคม ที่ทำงานเกี่ยวกับสุขภาพ เป็นต้น โดยกลไก/องค์กรเหล่านี้ ดำเนินงานอย่างอิสระไม่ขึ้นแก่กันโดยตรงแต่จำเป็นต้องมีการประสานเชื่อมโยง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน และสอดคล้องกับทิศทางของระบบสุขภาพแห่งชาติที่พึงประสงค์

ทั้งนี้ การสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการภัยคุกคามทางสุขภาพ เป็นปัญหาที่ท้าทายและต้องได้รับการแก้ไข โดยสถานการณ์และสภาพปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1. ระบบการแพทย์ที่เน้นการรักษามากกว่าการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพโดยเน้นเชิงรับมากกว่าเชิงรุก ส่งผลให้ประชาชนส่วนมากต้องเจ็บป่วยจากโรคภัยไข้เจ็บที่สามารถป้องกันได้

2. กระแสวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชนกลายเป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้และแสวงหากำไรจากผู้ประกอบการ ทำให้ครอบครัวต้องเพิ่มภาระหนี้สินมากขึ้น ธุรกิจมุ่งกำไรสูงสุดโดยไม่รับผิดชอบ ใช้การหลบเลี่ยงการเสียภาษีในรูปแบบต่างๆ หรืออาศัยช่องทางกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่สามารถตอบคำถามเชิงจริยธรรมได้ การผลิตสินค้าและบริการที่ขาดจิตสำนึกต่อส่วนรวม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การนำเรื่องของสุขภาพมาหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โรงพยาบาลถูกนำเข้าตลาดหุ้นเพื่อระดมทุน เน้นการทำกำไรให้มีการปันผลในอัตราสูง ทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพสูงเกินความจำเป็น ในทางสังคม การพัฒนาที่มุ่งเน้นการเติบโตทางวัตถุได้ทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมและด้านจิตใจถูกละเลยครอบครัวไทยมีการหย่าร้างสูง มีความเครียดและแนวโน้มความเจ็บป่วยทางจิตรุนแรง มีอัตราการบริโภคสุราและยาเสพติดอื่นๆ สูง นำไปสู่การแพร่ระบาดของความรุนแรงในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรที่กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์

3. ผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพในการขับเคลื่อนด้านส่งเสริมสุขภาพให้เกิดเป็นรูปธรรม มีไม่เพียงพอ

4. เนื่องจาก ประเทศไทยมีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงดึงดูดให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพตลอดจนผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในเรื่องการเป็นพาหะของโรค โรคติดต่อและโรคอุบัติใหม่ ได้แก่ โรคอุจจาระร่วง อหิวาตกโรค โรคมาลาเรีย วัณโรค โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โรคเอดส์ โรคซาร์ส ไข้หวัดนก และโรคที่หมดไปแล้วจากประเทศไทย ได้แก่ โรคเท้าช้าง ไข้กาฬหลังแอ่น รวมทั้งโรคติดต่อบางชนิดที่สามารถป้องกันได้ด้วยวัคซีนจะกลับเข้ามาแพร่ระบาดในประเทศไทย ได้แก่ โรคโปลิโอ และคอตีบ นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนที่แออัด สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ และสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าวและสังคมไทย

5. การสื่อสารและการให้ข้อมูลสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคที่ถูกต้อง ชัดเจนยังไม่ทั่วถึง และทันเวลา

6. การสร้างเสริมพฤติกรรมสุขภาพในเรื่องการดูแลสุขภาพเบื้องต้นไม่เข้มแข็งและต่อเนื่อง เช่น สุขบัญญัติ ขาดแคลนบุคลากรที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการด้านสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

7. ระบบฐานข้อมูลสุขภาพของประชาชนขาดคุณภาพ ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน

8. การเพิ่มขึ้นของชุมชนเมือง การเกิดภัยธรรมชาติที่จะมีความรุนแรงและมีความถี่มากขึ้น ความหลากหลายทางชีวภาพลดลง

9. ความมั่นคงและความปลอดภัยของอาหาร มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากเกิดโรคอุบัติใหม่ในพืชและสัตว์ โรคติดต่อจากสัตว์สู่คนมีแนวโน้มซับซ้อน รุนแรง ควบคุมยากขึ้น

10. การเปิดการค้าเสรีอาเซียนและการโยกย้ายของแรงงานต่างชาติภายในอาเซียน ส่งผลต่อแบบแผนการจัดบริการ ระบบการเฝ้าระวัง และการสร้างเสริมป้องกันโรค

11. ภัยคุกคามอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม การสัมปทานเหมืองแร่ การส่งเสริมและการปราศจากการควบคุมการใช้สารเคมีทางการเกษตร ที่ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อชีวิตมนุษย์

12. การบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสุขภาพไม่มีประสิทธิภาพ

ที่ผ่านมา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2556, น. 27-32) ได้จัดทำแผนพัฒนาสุขภาพ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งสร้างเอกภาพ และธรรมาภิบาลในการอภิบาลระบบสุขภาพ ให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม มุ่งเน้นการสร้างหลักประกันและการจัดบริการที่ครอบคลุม เป็นธรรม เห็นคุณค่าของการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ โดยมีวิสัยทัศน์ คือ ประชาชนทุกคนมีสุขภาพดี ร่วมสร้าง

ระบบสุขภาพพอเพียง เป็นธรรม นำสู่สังคมสุขภาวะ ซึ่งระบบสุขภาพพอเพียง หมายถึง กระบวนการพัฒนาสุขภาพของประชาชนไปสู่การมีสุขภาวะทั้งมิติทางกาย จิต สังคมและปัญญา โดยมีระบบบริการสุขภาพที่มีคุณภาพมาตรฐาน เข้มแข็ง เพียงพอและเข้าถึงได้สะดวก ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนบนต้นทุนที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดพันธกิจไว้ดังนี้ คือ พัฒนาระบบสุขภาพพอเพียงโดยยึดหลักธรรมาภิบาลสร้างภูมิคุ้มกันต่อภัยคุกคาม และสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน รวมถึงการใช้ภูมิปัญญาไทย โดยมีเป้าประสงค์ต่อไปนี้

1. ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายมีศักยภาพสามารถสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค ลดการเจ็บป่วยจากโรคที่ป้องกันได้หรือโรคที่เกิดจากพฤติกรรมสุขภาพ มีการใช้ภูมิปัญญาไทย และมีส่วนร่วมจัดการปัญหาสุขภาพของตนเองและสังคมได้
2. มีระบบเฝ้าระวังและเตือนภัยที่ไวพอ ทันการณ์ และสามารถจัดการปัญหาภัยคุกคามสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. มีระบบสุขภาพเชิงรุกที่มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพป้องกัน ควบคุมโรค และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ
4. มีระบบบริการที่มีคุณภาพมาตรฐาน สามารถตอบสนองต่อความต้องการตามปัญหาสุขภาพ และมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ
5. มีระบบบริหารจัดการและการเงินการคลังด้านสุขภาพอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาสุขภาพ กำหนดไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีสุขภาพในการสร้างสุขภาพ ตลอดจนการพึ่งพาตนเองด้านสุขภาพบนพื้นฐานภูมิปัญญาไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : พัฒนาระบบเฝ้าระวัง เตือนภัย และการจัดการภัยพิบัติ อุบัติเหตุและภัยสุขภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันควบคุมโรค และคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ เพื่อให้คนไทยแข็งแรงทั้งร่างกาย จิตใจ สังคม และปัญญา

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : เสริมสร้างระบบบริการสุขภาพให้มีมาตรฐานในทุกระดับเพื่อตอบสนองต่อปัญหาสุขภาพในทุกกลุ่มเป้าหมาย และพัฒนาระบบส่งต่อที่ไร้รอยต่อ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : สร้างกลไกกลางระดับชาติในการดูแลระบบบริการสุขภาพและพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม นอกจากแผนพัฒนาสุขภาพแล้ว ยังมีองค์กรภาครัฐที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนด้านการส่งเสริมสุขภาพ คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 เพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุน ผลักดันให้ทุนแก่หน่วยงานต่างๆ ในสังคม และลดอัตราการเจ็บป่วย เสียชีวิตก่อนวัยอันควร รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ความเชื่อ และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อคุณภาพชีวิต

สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพตามช่องทางการดำเนินงานต่างๆ ทั้งเชิงประเด็น หน่วยภารกิจพื้นที่ และกลุ่มประชากรเป้าหมาย จำแนกได้ 14 แผนและ 2 ภารกิจพิเศษ ซึ่งสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งมีแผนการดำเนินงานล่าสุดในปีงบประมาณ 2556 ประกอบด้วยแผนต่างๆ คือ แผนควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และสิ่งเสพติด แผนจัดการความปลอดภัยทางถนนและภัยพิบัติ แผนควบคุมปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพ แผนสุขภาพะชากรกลุ่มเฉพาะ แผนสุขภาพะ

ชุมชน (รวมบูรณาการเชิงพื้นที่) แผนสุขภาวะเด็ก เยาวชน และครอบครัว แผนสร้างเสริมสุขภาวะในองค์กร แผนส่งเสริมกิจกรรมทางกาย การออกกำลังกาย และกีฬาเพื่อสุขภาพ แผนสื่อสารสุขภาวะและสื่อสารการตลาดเพื่อสังคม แผนสนับสนุนโครงการเปิดรับทั่วไปและนวัตกรรม แผนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพผ่านระบบการบริการสุขภาพ แผนพัฒนาระบบและกลไกสนับสนุนเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ แผนอาหารเพื่อสุขภาพ และแผนควบคุมยาสูบ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, ม.ป.ป.)

ภายหลังการเกิดวิกฤติทางการเมืองครั้งใหญ่ของประเทศไทย คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้ามาบริหารประเทศ และเล็งเห็นว่าการแก้ปัญหาด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพควรได้รับการผลักดันและดำเนินต่อไป โดยล่าสุด เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ที่อาคารศูนย์เรียนรู้สุขภาวะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) พลเรือเอก อนุพงษ์ พิศาลนาภัย ผู้บัญชาการทหารเรือ ในฐานะรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำกับดูแลฝ่ายสังคมจิตวิทยาเข้าร่วมเป็นประธานการประชุมคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตระหนักว่านโยบายด้านสาธารณสุข มีความเชื่อมโยงกับการทำงานของ สสส. ที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและสร้างเสริมสุขภาพของคนไทย มีกลไกในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม ซึ่ง สสส. เป็นองค์กรสำคัญในการสนับสนุนการขับเคลื่อนให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติคาดหวัง จึงพร้อมให้การสนับสนุนการดำเนินงานของ สสส. อย่างเต็มที่ โดยมอบนโยบายว่าในหลายประเด็นที่สามารถแก้ไขได้เลย ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปเร่งรัด แต่หากประเด็นที่ต้องผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนคงต้องรอภายหลังจัดตั้งรัฐบาล (ภาวิณี เทพคำราม, 2557)

2) แนวทางแก้ไขปัญหา

ลินคคัด้ขัณม่ อุ่นพรมม่ (2552, น. 9-18) ได้แปลข้อเสนอแนะจากการประชุมนานาชาติเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ ครั้งที่ 2 ณ นคร แอดิเลด ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 5-9 เมษายน พ.ศ. 2531 โดยมีใจความดังนี้ การประชุมที่แอดิเลด เรื่อง นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพยังคงสืบทอดเจตนารมณ์เดิมที่ได้ริเริ่มไว้ตั้งแต่การประชุมที่เมืองอัลมา อะตา และกรุงออกตาวา พร้อมกับพัฒนาให้แนวคิดนี้เข้มข้นขึ้น ผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 220 คน จาก 42 ประเทศทั่วโลก ได้ร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อเสนอแนวทางปฏิบัติในการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นบทสรุปที่ได้จากการประชุมในครั้งนี้

1. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพมีลักษณะสำคัญที่เป็นนโยบายที่ให้ความสนใจอย่างเปิดเผยต่อสุขภาพและความเสมอภาคในทุกๆประเด็น รวมถึงให้ความสำคัญกับผลกระทบทางสุขภาพที่อาจเกิดจากนโยบายนั้นด้วย เป้าหมายหลักของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพคือการสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่เอื้อให้ประชาชนมีสุขภาพดี นโยบายลักษณะนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกทางเลือกที่ดีต่อสุขภาพ หรือช่วยให้สามารถเลือกได้ง่ายขึ้น นโยบายส่งผลให้สิ่งแวดล้อมทางสังคมและทางกายภาพมีส่วนสนับสนุนสุขภาพ การจะทำให้นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพเกิดขึ้นได้นั้น ภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการเกษตร การค้า การศึกษา การอุตสาหกรรม และการสื่อสาร ต้องนำแนวคิดทางสุขภาพมาประกอบด้วยเมื่อกำหนดนโยบาย ภาคส่วนเหล่านี้ควรตระหนักถึงผลกระทบทางสุขภาพของตัดสินใจเชิงนโยบาย และให้ความสำคัญถึงผลกระทบของนโยบายที่มีต่อสุขภาพอย่างเท่าเทียมกับสำคัญที่ให้ต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจ

2. สุขภาพเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเป็นการลงทุนทางสังคมที่คุ้มค่า ภาครัฐต้องลงทุนแหล่งทรัพยากรด้านนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อปรับปรุงสภาวะสุขภาพของประชาชนอย่างทั่วถึง หลักการพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคมคือการที่ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่จะมีสุขภาพดีและมีชีวิตที่น่าพึงพอใจ ซึ่งจะส่งผลให้ผลผลิตทั้งด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจสูงขึ้นด้วย

นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระยะสั้นจะนำไปสู่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้นในระยะยาว ดังกรณีศึกษาที่นำเสนอในการประชุมครั้งนี้ จึงควรได้มีการผลักดันให้มีความพยายามในการเชื่อมโยงนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพเพื่อให้เกิดการดำเนินการที่บูรณาการอย่างแท้จริง

3. ความไม่เสมอภาคทางสุขภาพเป็นรากเหง้าของความไม่เสมอภาคในสังคม การปิดช่องว่างแห่งความไม่เสมอภาคระหว่างประชาชนที่มีข้อจำกัดของโอกาสทางสังคมและการศึกษากับกลุ่มที่มีโอกาสสูงกว่า ต้องมีนโยบายที่เพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่สร้างเสริมสุขภาพ รวมถึงมีการสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ นโยบายเช่นนี้มักให้ความสำคัญอย่างสูงต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยง ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมเฉพาะของกลุ่มคนพื้นเมืองเดิม ชชาติพันธุ์คนกลุ่มน้อย และกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสุขภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลสุขภาพในชุมชนนับเป็นประเด็นสำคัญของความเสมอภาคทางสุขภาพ ซึ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมักเป็นต้นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างทางสังคม ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคทางสุขภาพขึ้นได้ ดังนั้น เป้าหมายอันดับแรกขององค์การอนามัยโลกภูมิภาคยุโรปในการขับเคลื่อนสู่สุขภาพดีถ้วนหน้าคือ “ภายใน พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ความแตกต่างของสถานะทางสุขภาพระหว่างประเทศและระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในประเทศเดียวกัน ควรลดลงอย่างน้อยร้อยละ 25 ด้วยการเพิ่มระดับของสุขภาพในประเทศและกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส” ทั้งนี้ จากการศึกษาตรวจสอบแนวทางการลดความแตกต่างทางสุขภาพระหว่างประเทศต่างๆ เห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมีภารกิจที่ต้องใส่ใจต่อนโยบายของประเทศตนให้ส่งผลกระทบทางสุขภาพในทางบวกต่อประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จึงเสนอให้ทุกประเทศพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่แสดงออกถึงการลดความไม่เสมอภาคทางสุขภาพนี้ด้วย

4. ข้อเสนอแนะฉบับนี้จะเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ หากผู้บริหารภาครัฐในทุกระดับทั้งระดับประเทศ ภูมิภาคและท้องถิ่น ได้ร่วมแรงร่วมใจกันทำให้เกิดขึ้น การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญเท่าเทียมกับการพัฒนานโยบายในระดับประเทศ รัฐบาลควรตั้งเป้าหมายทางสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพให้ชัดเจน เพราะบทบาทหน้าที่ต่อสุขภาพของสาธารณะเปรียบเสมือนสารอาหารที่หล่อเลี้ยงการเจริญเติบโตของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ รัฐบาลรวมทั้งผู้จัดการแหล่งทรัพยากรทุกประเภทมีความรับผิดชอบอันสำคัญยิ่งต่อผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายที่ตนกำหนด รวมทั้งความรับผิดชอบต่อผลกระทบของการเพิกเฉยไม่กำหนดนโยบายด้วย พันธะที่มีต่อนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หมายความว่าภาครัฐต้องวัดและรายงานผลกระทบทางสุขภาพของนโยบายของตน ด้วยภาษาที่ทุกกลุ่มในสังคมจะเข้าใจได้ การดำเนินการในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการส่งเสริมนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ภาครัฐควรสื่อสารทำความเข้าใจกับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านการศึกษาและความเข้าใจในภาษาเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงความจำเป็นของการประเมินผลกระทบของนโยบาย ระบบข้อมูลทางสุขภาพที่รองรับกระบวนการประเมินผลกระทบของนโยบายควรได้รับการพัฒนา การประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพนี้จะสนับสนุนการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในอนาคต

5. นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพตอบสนองความท้าทายด้านสุขภาพอันเนื่องมาจากการที่โลกที่มีความเป็นพลวัตและมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับความสลับซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์ของระบบนิเวศวิทยาต่างๆ และที่นานาประเทศต้องพึ่งพากันมากขึ้น ผลกระทบทางสุขภาพที่เกิดจากความท้าทายทั้งหลายเหล่านี้ไม่สามารถเยียวยาได้ด้วยบริการสุขภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือแม้แต่ว่าบริการสุขภาพที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การสร้างเสริมสุขภาพนับเป็นแนวทางที่ตอบประเด็นความท้าทาย

เหล่านี้ การดำเนินงานต้องมีการผสมผสานการพัฒนาทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ เพื่อเชื่อมโยงระหว่างสุขภาพกับการปฏิรูปทางสังคม ซึ่งนับเป็นนโยบายหลักที่องค์การอนามัยโลกให้ความสำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

6. ภาครัฐมีบทบาทสำคัญต่อสุขภาพ แต่สุขภาพก็ได้รับอิทธิพลเป็นอย่างสูงจากภาคเอกชน กลุ่มธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนต่างๆ ศักยภาพของแต่ละภาคส่วนในการดูแลและสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนควรได้รับการส่งเสริม องค์กรทางการเมือง การพาณิชย์ ภาคอุตสาหกรรม สมาคมวิชาการ และผู้นำศาสนามีโอกาสอย่างมากในการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ทางสุขภาพของชุมชน เราจึงควรสร้างเครือข่ายพันธมิตรใหม่ๆ เพื่อให้เกิดกิจกรรมด้านสุขภาพอย่างฉับพลัน

7. ที่ประชุมมีข้อเสนอสำหรับกิจกรรมที่ควรดำเนินการตามนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยเร่งด่วนทั้งหมด 4 ประเด็น ดังนี้

1) การสนับสนุนสุขภาพของสตรีในระดับมูลฐาน งานที่สตรีทำบ่อยครั้งไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือหากได้รับก็เพียงเล็กน้อย เครือข่ายและองค์กรของสตรีนับเป็นต้นแบบของกระบวนการสร้างเสริมสุขภาพ ในการจัดตั้งองค์กร การวางแผนและการดำเนินการ เครือข่ายของสตรีควรได้รับการยอมรับมากขึ้น และควรได้รับการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบายและจากสถาบันในสังคม มิฉะนั้นการลงทุนในแรงงานสตรีจะยิ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในสังคมยิ่งขึ้น สตรีควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงข้อมูล เครือข่าย และแหล่งสนับสนุนมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้สตรีมีส่วนร่วมในการสร้างเสริมสุขภาพมากขึ้น สตรีทุกคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มชนพื้นเมืองเดิม และชนกลุ่มน้อยในสังคม ควรมีสหสิทธิในการกำหนดสุขภาพของตนเอง และควรเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการกำหนดแนวทางของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพเพื่อให้มั่นใจได้ว่านโยบายเหล่านี้มีความเหมาะสมทางวัฒนธรรม

ทั้งนี้ เห็นว่าประเทศต่างๆ เริ่มพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพสตรีในระดับประเทศ และเป็นนโยบายที่มองสุขภาพสตรีเป็นวาระสำคัญ จึงเสนอประเด็นต่างๆ ที่ควรปรากฏในนโยบาย ดังนี้ (1) งานที่มีความเอื้ออาทรควรได้รับการแบ่งปันกันอย่างเสมอภาคในสังคมยิ่งขึ้น (2) การให้กำเนิดบุตรควรปฏิบัติตามความต้องการและความพึงพอใจของสตรี (3) ควรมีกฎเกณฑ์สนับสนุนให้เกิดความเอื้ออาทรในการทำงาน เช่น งานที่สนับสนุนสตรีที่มีบุตร งานที่เปิดโอกาสให้ลาเพื่อดูแลบุตร และงานที่เปิดโอกาสให้ลาเพื่อดูแลสุขภาพของผู้เจ็บป่วยในครอบครัว

2) อาหารและโภชนาการ โดยการขจัดความหิวโหยและภาวะทุพโภชนาการให้หมดไป นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพควรสร้างหลักประกันให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารที่ดีต่อสุขภาพอย่างเพียงพอ ด้วยวิธีการยอมรับได้ทางวัฒนธรรม นโยบายทางอาหารและโภชนาการควรครอบคลุมถึงการผลิตและการกระจายอาหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ราคาอาหารมีความเหมาะสม ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการบูรณาการปัจจัยทางการเกษตร เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายจะส่งผลกระทบในเชิงบวกทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ ในระยะแรกนโยบายดังกล่าวควรเริ่มต้นด้วยการวางรากฐานของเป้าหมายด้านอาหารและโภชนาการให้ชัดเจน การจัดเก็บภาษีและการสนับสนุนด้านการเงินควรเป็นไปเพื่อให้ประชาชนทุกระดับสามารถเข้าถึงอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและดีต่อสุขภาพ

ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีมาตรการเร่งด่วนและตรงประเด็นในทุกระดับ เพื่อให้เกิดอำนาจการต่อรองในตลาดซื้อขายอาหาร โดยเฉพาะอาหารที่ใช้ในการดำเนินกิจการที่ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้แก่ ในโรงพยาบาล โรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กช่วงกลางวัน บริการสังคมสงเคราะห์ และในสถานที่ทำงาน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคได้เข้าถึงอาหารที่มีคุณค่าได้โดยง่าย

3) ยาสูบและแอลกอฮอล์เป็นอันตรายสำคัญต่อสุขภาพ 2 ประการที่ต้องการการดำเนินการโดยเร่งด่วน ด้วยการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ปัจจุบันเราตระหนักเป็นอย่างดีว่าการบริโภคยาสูบไม่เพียงก่อให้เกิดโทษต่อผู้สูบเท่านั้น แต่ยังเป็นอันตรายต่อบุคคลรอบข้างจากควันบุหรี่มือสอง โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กทารก แอลกอฮอล์ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคม และเป็นอันตรายต่อทั้งร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้การใช้พื้นที่ในประเทศที่ยากจนเป็นแหล่งปลูกยาสูบของประเทศผู้ค้ายาสูบส่งผลกระทบต่อสำคัญทางนิเวศวิทยาและทำให้ประเทศที่ยากจนเหล่านั้นขาดแคลนแหล่งเพาะปลูก อันมีผลโดยตรงต่อกระบวนการผลิตและการกระจายอาหาร ส่วนการผลิตและการตลาดของยาสูบและแอลกอฮอล์เป็นกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลตอบแทนต่อภาครัฐผ่านการเก็บภาษี บ่อยครั้งที่ภาครัฐไม่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจังที่จะลดการผลิตและการบริโภคยาสูบและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ด้วยให้ความสำคัญต่อรายได้มากกว่าผลกระทบต่อสุขภาพที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน

ทั้งนี้ ควรเรียกร้องให้รัฐบาลของทุกๆ ประเทศได้ตระหนักถึงสิ่งที่ต้องสูญเสีย หากประชาชนในประเทศของตนต้องสูญเสียศักยภาพไปเนื่องจากการใช้ยาสูบและการเสพติดแอลกอฮอล์ ภาครัฐควรมุ่งมั่นที่จะพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ โดยกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติในการลดการเพาะปลูกยาสูบ และลดการผลิตแอลกอฮอล์ ร่วมกับการลดการตลาดและการบริโภคผลิตภัณฑ์ทั้งสองประเภทนี้ ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นภายใน พ.ศ. 2543

4) สร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่อยู่อาศัยและทำงานอยู่ในสถานะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และต้องสัมผัสกับผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตราย ปัญหาดังกล่าวนับเป็นปัญหาที่ข้ามพรมแดนของประเทศ การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสามารถปกป้องสุขภาพของมนุษย์จากผลกระทบทางชีวภาพเคมี และกายภาพ ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้ ทั้งนี้ต้องเข้าใจในหลักการพื้นฐานว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าเพศชายหรือเพศหญิง ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศที่สลับซับซ้อนนี้ ทรัพยากรแม้จะมีหลากหลาย แต่ก็อยู่อย่างจำกัดยิ่ง ทรัพยากรมีความจำเป็นต่อมนุษยชาติเนื่องจากมีบทบาทอันสำคัญในการหล่อเลี้ยงทุกชีวิต นโยบายที่สร้างเสริมสุขภาพจะประสบความสำเร็จขึ้นได้หากเรามีการอนุรักษ์ทรัพยากรด้วยยุทธศาสตร์ทางนิเวศวิทยาทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลในทุกระดับต้องแสดงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ การที่จะให้สุขภาพเป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การร่วมมือกันในระหว่างทุกภาคส่วนถือว่ามีความสำคัญ

ทั้งนี้ เห็นว่าการสาธารณสุขและการรณรงค์เคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม ควรมีการดำเนินการร่วมกัน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ร่วมกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอันมีอย่างจำกัดในโลก

8. ความรับผิดชอบต่อนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพจำเป็นต้องใช้แนวทางดำเนินการที่เน้นการปรึกษาหารือและการต่อรอง การจะผลักดันให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นความสำคัญของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพได้ ต้องมีผู้สนับสนุนนโยบายที่เข้มแข็ง นั้นหมายถึงการสนับสนุนกลุ่มผู้ทำงานด้านการชี้แนะและสนับสนุนนโยบาย และการช่วยสื่อมวลชนในการตีความ ทำความเข้าใจกับประเด็นทางนโยบายที่อาจมีความซับซ้อน สถาบันการศึกษาต้องสนองตอบต่อความต้องการของการสาธารณสุขแนวใหม่ โดยปรับหลักสูตรการเรียนการสอนให้มีการพัฒนาทักษะด้านการเป็นผู้นำ การเป็นสื่อกลาง และการสนับสนุนชี้แนะเชิงนโยบาย การพัฒนานโยบายต้องเปลี่ยนจากแนวคิดของการควบคุมมาเป็นการให้การสนับสนุนเชิงเทคนิค ทั้งนี้ เสนอให้องค์กรทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับนานาชาติมีการดำเนินการ ดังนี้

1) จัดตั้งสำนักงานประมวลและกระจายข่าวสารเพื่อสนับสนุนแนวปฏิบัติที่ดีในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

2) พัฒนาเครือข่ายนักวิจัย ผู้ฝึกอบรม และผู้จัดการโครงการเพื่อช่วยในการวิเคราะห์และดำเนินการทางนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ

9. เงื่อนไขหลักของสุขภาพและการพัฒนาทางสังคม ได้แก่ สันติภาพและความเสมอภาคทางสังคม อาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและน้ำดื่มที่สะอาด การศึกษาและที่พักอาศัยที่เหมาะสม บทบาทในสังคมและรายได้ที่เพียงพอ และการอนุรักษ์ทรัพยากรและการปกป้องระบบนิเวศ ความสำเร็จในการเข้าถึงปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้คือวิสัยทัศน์ของนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดี ความสำเร็จของสุขภาพในระดับโลกขึ้นอยู่กับความตระหนักและการยอมรับในการพึ่งพาซึ่งกันและกันทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบต่อการสาธารณสุขโลก เป็นการหาแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความเข้มแข็ง ในการจัดการกับประเด็นต่างๆ ที่มักเกิดข้ามพรมแดนของประเทศ

อลิสตา คิริเวชสุนทร (2556, น. 94) ได้ทำการศึกษาความต้องการของประชาชนและเจ้าหน้าที่ในการสร้างเสริมสุขภาพระดับตำบล เพื่อนำเสนอแนวทางการทำงานสร้างเสริมสุขภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และสรุปผลการวิจัยดังนี้

1. ปัญหา ความต้องการของประชาชนและเจ้าหน้าที่ในการสร้างเสริมสุขภาพระดับตำบลได้แก่

- ประชาชน แบ่งเป็นปัญหา 3 ประการ คือ ปัญหาด้านการมีส่วนร่วม ปัญหาด้านทัศนคติ และปัญหาต่อการจัดกิจกรรมของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และความต้องการของประชาชน 2 ประการ คือ 1) ความต้องการมีส่วนร่วม 2) ความต้องการให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นที่พึ่งทางสุขภาพ

- เจ้าหน้าที่ แบ่งเป็นปัญหา 2 ประการ คือ ปัญหานโยบายไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติและความคาดหวัง และปัญหาการขาดทักษะประสานงานกับประชาชนและหน่วยงานอื่น และความต้องการของเจ้าหน้าที่ 2 ประการ คือ 1) ความต้องการพัฒนาระบบการทำงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 2) ความต้องการให้ประชาชนมีความสนใจต่อการสร้างเสริมสุขภาพที่เพียงพอ

2. แนวทางการทำงานสร้างเสริมสุขภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ประกอบด้วยแนวทาง 3 ด้าน ได้แก่

- ด้านที่ 1 การพัฒนาเจ้าหน้าที่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โดยมีการคัดเลือก การอบรม การปรับเปลี่ยนมโนทัศน์เจ้าหน้าที่จากผู้รอบรู้และผู้รักษาเป็นผู้อำนวยความสะดวกเสริมสุขภาพเชิงรุกในชุมชน และการสนับสนุนการทำงานให้เกิดการบริการด้วยหัวใจมนุษย์

- ด้านที่ 2 การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพ ด้วยการรณรงค์ให้ผู้ใช้บริการและชุมชนมีส่วนร่วม

- ด้านที่ 3 การพัฒนาวิธีการทำงานและการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพ โดยเน้นการบริหารจัดการและพัฒนากิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพที่เหมาะสมเฉพาะกับชุมชน

ทั้งนี้ แนวทางทั้ง 3 ประการ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ประเมินว่า มีความเหมาะสมมาก (ระดับคะแนนเฉลี่ย 3.51 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.97) และความเป็นไปได้มาก (ระดับคะแนนเฉลี่ย 4.17 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.70)

สาวตรี ลิ้มชัยอรุณเรือง และคณะ (2543, น. 1-6) เสนอว่า การส่งเสริมสุขภาพของสตรีวัยกลางคนพิจารณาได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่ การส่งเสริมสุขภาพที่จัดขึ้นโดยภาครัฐและเอกชนที่เป็นระบบสุขภาพแผนใหม่ แผนเดิมหรือพื้นบ้าน และตามแบบของประชาชนซึ่งมีความหลากหลายและบางครั้งมีการผสมผสาน การส่งเสริมสุขภาพแบบประชาชน สตรีวัยกลางคนดูแลส่งเสริมสุขภาพของตนตามการรับรู้ที่ได้จากความรู้ทางการแพทย์แผนใหม่ และแบบพื้นบ้านผสมผสานกันอย่างลงตัวตามสถานการณ์ของชีวิตและชุมชน

อย่างไรก็ตาม สตรีกลุ่มนี้เกือบทั้งหมดมีความคิดเห็นและความต้องการให้มีกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพตั้งอยู่ในชุมชนเป็นสัปดาห์เป็นส่วนและถาวรที่จะเข้าร่วมกิจกรรมได้สะดวก ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกำหนดนโยบาย พื้นฟูการแพทย์แผนไทยหรือแบบพื้นบ้าน กำหนดมาตรการ การนำ และให้การดูแลส่งเสริมสุขภาพแบบพื้นบ้านในชุมชนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพขยายแหล่งความรู้ ได้แก่ โรงเรียนแพทย์พื้นบ้าน หรือบรรจุความรู้เหล่านี้ลงในหลักสูตรสำหรับนักเรียน นักศึกษาระดับต่างๆ

รจนาถ อรรถลิขฐ์ (2551) ได้ทำรายงานการศึกษา เรื่องสถานภาพและบทบาทการส่งเสริมสุขภาพของภาคประชาชน พบว่า ประชาชนไทยมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเพิ่มขึ้น และประชาชนไทยกำลังเผชิญกับโรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อ สภาวะชีวิตของคนไทยมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ประชาชนไทยบริโภคอาหารไทยแต่มีการบริโภคไขมันเพิ่มขึ้นและเส้นใยน้อยลง กิจกรรมในชีวิตประจำวันของคนไทยคือ ทำงานวันละ 8-9 ชั่วโมง นอนวันละ 6-8 ชั่วโมง วิธีการพักผ่อน คือการชมโทรทัศน์ คนไทยมีการออกกำลังกายน้อย บางส่วนยังคงสูบบุหรี่และดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และคนไทยยังมีพฤติกรรมการใช้ยาด้วยตนเอง ในลักษณะมากเกินจำเป็นและไม่เหมาะสม และในปัจจุบัน ประชาชนไทยมีความเครียดสูงขึ้น และยังขาดทักษะการเผชิญสถานการณ์และปัญหาชีวิตในสังคมแบบสมัยใหม่ และยังพบว่าประชาชนไทยให้ความสนใจสุขภาพเมื่อมีความเจ็บป่วยเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม พบว่าสิ่งแวดล้อมด้านสังคมและด้านกายภาพส่งผลลบต่อสุขภาพของคนไทยมากขึ้น สำหรับการส่งเสริมสุขภาพของชุมชน ภาครัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมและพัฒนาด้านสาธารณสุขมากกว่าสองทศวรรษ แต่เป็นการชักชวนให้มีส่วนร่วมตามการชักนำของบุคลากรสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรภาครัฐบางแห่งได้มีบทบาทส่งเสริมให้ชุมชนเป็นผู้ริเริ่ม ตัดสินใจ ควบคุม และพัฒนาด้านสาธารณสุขของชุมชน และยังมีองค์กรชุมชนที่เคลื่อนไหวด้านส่งเสริมสุขภาพอีกด้วย จากการศึกษาครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ

1. กระทรวงสาธารณสุขควรเพิ่มศักยภาพด้านสุขภาพของประชาชนไทยให้มากขึ้น โดยอาศัยวิธีการที่หลากหลายและสอดคล้องกับสถานการณ์ชีวิตของประชาชนไทย
2. กระทรวงสาธารณสุขควรส่งเสริมให้องค์กรหรือกลุ่มภายในชุมชนริเริ่ม ตัดสินใจ และพัฒนาสุขภาพของชุมชนอย่างต่อเนื่องและอย่างยั่งยืน
3. กระทรวงสาธารณสุขควรส่งเสริมให้บุคลากรสาธารณสุขมีทักษะการเพิ่มความสามารถทักษะการไกลเกลี่ย และทักษะการชี้แนะทางสาธารณสุขในกระบวนการส่งเสริมสุขภาพ
4. กระทรวงสาธารณสุขควรจัดทำแผนแม่บทระยะยาวด้านส่งเสริมสุขภาพ ภายใต้ความร่วมมือแบบหลายภาคี

ศิระ บุญภินันท์ (2541) ได้ทำการศึกษาทบทวนกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมสุขภาพ พบว่า

1. มาตรการทางกฎหมายที่สามารถส่งผลถึงการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน ตามปรัชญาการส่งเสริมสุขภาพ แนวใหม่ กฎหมายต้องสนับสนุนกิจกรรมหลักต่อไปนี้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดีเสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้เข้มแข็งพัฒนาทักษะส่วนบุคคลปรับเปลี่ยนบริการสุขภาพ
2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริโภคยาสูบของต่างประเทศเช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และฟินแลนด์ ได้เน้นไปที่การจัดตั้งองค์กรอิสระ จากแหล่งเงินทุนของรัฐบาล เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นได้มีกิจกรรมเพื่อรณรงค์อย่างต่อเนื่องให้สังคมได้ตระหนักถึงพิษภัยของการบริโภคยาสูบ และให้ประชาชนตระหนักถึงการละเมิดกฎหมาย เพื่อให้ทุกคนเชื่อฟังและเคารพกฎหมาย ซึ่งจะเป็นผลให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ สำหรับโครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นการส่งเสริมให้ทุกคนกระตือรือร้นที่จะรักษาสติของตน กลไกของกฎหมายในประเทศดังกล่าว ย่อมส่งผลให้มีการพัฒนาทักษะส่วนบุคคล

ให้คุ้นเคยกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยจากการได้รับควันจากยาสูบ อันนำไปสู่แนวคิดในการส่งเสริมสุขภาพ

3. มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับอาชีวอนามัย ของประเทศต่างๆ เป็นมาตรการที่ทางราชการบังคับให้นายจ้าง ต้องปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านต่างๆ ซึ่งเป็นการสร้างสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการต่างๆ ให้เป็นการเอื้ออำนวยต่อสุขภาพ อันเป็นกิจกรรมตามแนวทางส่งเสริมสุขภาพส่วนหนึ่ง แต่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยต่างๆ ด้วย นับว่าเป็นกิจกรรมเพื่อพัฒนาทักษะส่วนบุคคล และเสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้ตระหนักในความปลอดภัย พร้อมกันไป อันเป็นผลต่อการส่งเสริมสุขภาพ

4. มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับความปลอดภัยจากการใช้รถใช้ถนน ของหลายประเทศ ได้เน้นให้มีการปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายบัญญัติอย่างจริงจัง โดยรัฐถือเป็นความรับผิดชอบต่อบุคคลต่างๆ ที่เกิดจากการจราจรโดยตรง ขณะเดียวกันก็มีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องให้ประชาชนได้ตระหนักในอันตรายที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงการดำเนินผู้พลวที่ไดรับอันตรายจากภัยดังกล่าว บางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อระดมทุนมาใช้จ่ายส่งเสริมการรณรงค์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อการส่งเสริมสุขภาพในที่สุด

5. กลไกทางกฎหมายของไทยที่จะสามารถนำความสำเร็จมาสู่การส่งเสริมสุขภาพได้ ก็คือผู้บริหารทุกระดับต้องเกิดความตระหนักและมีวิสัยทัศน์ในการส่งเสริมสุขภาพผลจากการมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหารจะนำไปสู่การผลักดันนโยบาย การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพต้องจัดการบริหารโครงสร้างขององค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นออกกฎหมายระดมทุนเพื่อนำมาใช้รณรงค์การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเสี่ยงในหมู่ประชาชนทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อดำเนินการ ประสานงานจากทุกภาคในสังคม การสร้างเครือข่ายประชาสังคม การเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนรูปแบบต่างๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาทักษะส่วนบุคคล ให้มีพฤติกรรมคุ้นเคยตามมาตรการความปลอดภัยต่างๆ ในทุกเรื่องที่น่าสนใจ ท้าวมดที่กล่าวมาเป็นกระบวนการเพิ่มสมรรถนะให้ประชาชนมีความสามารถควบคุมและเสริมสร้างสุขภาพของคน ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ อันจะเป็นการบรรลุปรัชญาของการส่งเสริมสุขภาพได้

รายงานการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 6 เรื่องการปฏิรูประบบสุขภาพ ภายใต้การปฏิรูปประเทศไทย เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ได้มีการสรุปหลักการ ทิศทาง และแนวทางสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ โดยมีข้อเสนอในเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ ดังนี้ (สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ, 2557 ก, น. 1-2)

1. ปฏิรูประบบการเงินการคลังให้เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้วิธีการต่างๆ เช่น การใช้มาตรการทางภาษีกับสินค้าและบริการที่มีผลกระทบทั้งด้านลบและด้านบวกต่อสุขภาพ การส่งเสริมการลงทุนที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี การสนับสนุนและกระตุ้นการมีส่วนร่วมลงทุนจากชุมชนท้องถิ่น

2. ส่งเสริม สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนนำหลักการเรื่องสุขภาพในทุกนโยบาย (Health in All Policies) มาแปลงสู่การปฏิบัติให้เกิดผล ในการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคและจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการขยายความเข้าใจเรื่องสุขภาพในมิติที่กว้างตามทิศทางระบบสุขภาพแบบ “สร้างนำซ่อม”

3. พัฒนาระบบงานและองค์กรที่ทำงานด้านระบาดวิทยา ทั้งด้านการป้องกัน ควบคุมโรค และระบาดวิทยาสังคม (Social Epidemiology) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมและการสร้างเสริม

สุขภาพนอกภาคบริการสาธารณสุข รวมทั้งส่งเสริม การพัฒนาและใช้การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ เพื่อการพัฒนา นโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ (2548, น.193-8) เสนอว่า นับตั้งแต่การเริ่มต้นใน พ.ศ. 2543 จนถึง ปัจจุบัน การปฏิรูประบบสุขภาพแบบไทย ได้เสนอรูปธรรมของความพยายามในการขับเคลื่อนกรอบของ การปฏิรูประบบบริการทางการแพทย์ ออกสู่ระบบสุขภาพโดยรวมมากขึ้น ด้วยว่าสุขภาพมิใช่เพียงเรื่อง การทำงานของอวัยวะ แต่เป็นเรื่องของระบบสังคมวัฒนธรรม และจิตวิญญาณด้วย การปฏิรูประบบสุขภาพ แบบไทยจึงใช้กระบวนการขับเคลื่อนสังคมและประสานพลัง เปิดเวทีให้ประชาชนได้มีโอกาสถกแถลงและ อภิปรายใช้เหตุผลในการจัดการทุกบริบทที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพที่ดีของตนเอง ครอบครัว และชุมชน ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนระบบสุขภาพให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่สังคมกำลังเผชิญอยู่นั้นแท้จริงเป็นกระบวนการ ที่ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง บทเรียนจากทั่วโลกและประเทศไทยได้แสดงให้เห็นว่า ยุทธศาสตร์การปฏิรูป ระบบสุขภาพให้มีความยั่งยืนนั้น ไม่สามารถดำเนินให้ลุล่วงได้ด้วยกลไกของรัฐแต่เพียงลำพัง แต่จำเป็นต้อง ระดมสังคมทั่วทั้งหมดยุบรวมกันปรับเปลี่ยนระบบวิธีคิด และระบบโครงสร้างต่างๆ ที่เกี่ยวกับสุขภาพ

การที่จะเกิดการปฏิรูประบบสุขภาพได้นั้นจำเป็นต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งในสอง องค์ประกอบหลักของระบบสุขภาพ องค์ประกอบแรกคือจิตสำนึกของสังคมโดยรวมเกี่ยวกับสุขภาพโดยต้อง ทำให้เกิดความตระหนักว่าการมีสุขภาพดีเป็นอุดมการณ์ร่วมกันของสังคม จิตสำนึกที่เกิดขึ้นจะทำให้ เจตนารมณ์ของการปฏิรูปชัดเจนขึ้น และสามารถแปรไปเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือ พ.ร.บ. สุขภาพ แห่งชาติได้อย่างมีพลัง องค์ประกอบที่สองได้แก่การจัดโครงสร้าง/กลไกและระบบงานที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ ใหม่ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมใน การสร้างให้มีสุขภาพที่ดี ในการเคลื่อนไหวให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสององค์ประกอบเหล่านี้ การระดม พลังประชาคมเพื่อการปฏิรูปมีเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ

1. การปรับกระบวนการทัศน์เรื่องสุขภาพและการแพทย์ มีความจำเป็นที่จะต้องระดมองค์กร และประชาคมต่างๆ ในสังคมให้มาร่วมกันทบทวนกระบวนการทัศน์เกี่ยวกับสุขภาพเสียใหม่ นิยามของคำว่า สุขภาพในทัศนะทางการแพทย์ที่เป็นอยู่ จำกัดการมีสุขภาพดีอยู่ที่การมีร่างกายที่ปราศจากโรคหรือภาวะ ความผิดปกติทางชีววิทยาเท่านั้น ทัศนะดังกล่าวทำให้ระบบสุขภาพของสังคมไทยเป็นแบบตั้งรับคือเป็น ระบบสุขภาพที่มีภาระหน้าที่เกี่ยวข้องกับความป่วยไข้แต่เฉพาะเมื่อเจ็บป่วยแล้วเท่านั้น มาตรการต่างๆ จึงเป็นไปเพื่อซ่อมสุขภาพมากกว่าสร้างสุขภาพ การขยายขอบและค่านิยมของสุขภาพให้รวมความถึงมิติอื่นๆ ของการมีสุขภาพที่ดี จึงเป็นเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องเกิดขึ้นและต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพราะการปรับกระบวนการทัศน์เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแบบแผนการคิดและการปฏิบัติที่มี รากฐานการคิดแบบแยกส่วนและใช้โรคเป็นตัวตั้งนี้มีมาช้านานและฝังตัวลึกอยู่ในโครงสร้างระบบสุขภาพไปแล้ว

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เรื่องสุขภาพจำเป็นต้องระดมประชาคมและองค์กรภาค ประชาชนต่างๆ มารวมกันให้กว้างขวาง เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับระบบสุขภาพได้มาถกเถียงกันถึงปัญหา ที่กระทบต่อสุขภาพของผู้คนในสังคม ที่ต้องเป็นเช่นนี้เพราะการนิยามความหมายของสุขภาพนั้นแท้ที่จริง เป็นกระบวนการทางสังคมมากกว่าเป็นขั้นตอนทางเทคนิคที่นักวิชาการ จะมาประชุมกันเพื่อกำหนดว่า นิยามใดเป็นนิยามที่ถูกต้อง ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนก็คือ นิยามสุขภาพที่องค์การอนามัยโลกได้กำหนดว่า “Health is a complete state of mental, physical and social well-being, and not merely the absence of disease or infirmity” ซึ่งเป็นนิยามที่กำหนดไว้แล้วกว่า 2 ทศวรรษ ใน พ.ศ. 2541 องค์การ อนามัยโลกได้มีการเสนอให้มีการแก้ไข นิยามของคำว่าสุขภาพดีเสียใหม่โดยปรับเป็น “Health is a complete dynamic state of physical, mental, social and spiritual well-being, and not

merely the absence of disease and infirmity” ซึ่งนิยามการมีสุขภาพดีว่าเป็นภาวะที่มีความเป็นอยู่ดีทางกาย ใจ สังคม และทางจิตวิญญาณ โดยสุขภาพนี้มีลักษณะเป็นพลวัต คือ ไม่ได้อยู่นิ่ง แต่เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขปัจจัยต่างๆ ของชีวิต

แม้ว่านิยามใหม่จะเป็นนิยามที่สะท้อนทัศนะใหม่ที่เห็นความสำคัญของมิติทางจิตวิญญาณ และความเป็นพลวัตของสุขภาพ แต่ในทางปฏิบัติ นิยามดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลต่อการปรับเปลี่ยนระบบวิธีคิด และวิธีการปฏิบัติเรื่องสุขภาพของบุคลากร องค์กร หรือสถาบันทางการแพทย์เท่าไรนัก ทั้งนี้เพราะการแก้ไขนิยามความหมายโดยจำกัดอยู่ในแวดวงของนักวิชาการและปราศจากปฏิบัติการทางสังคมมารองรับนั้น ก็เป็นเพียงแค่การแก้คำพูดบนแผ่นกระดาษเท่านั้น การปรับเปลี่ยนทัศนะจึงต้องเป็นกระบวนการที่ระดมสังคมวงกว้างเข้าร่วมคิดและทบทวนความหมายของสุขภาพดีเสียใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จะเกิดขึ้นควบคู่กับการปฏิบัติการเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งต้องระดมพลังของส่วนต่าง ๆ มารวมกัน

2. สร้างความหลากหลายของกลไกสังคมเพื่อสุขภาพ ระบบงานสาธารณสุขโดยทั่วไปมักจะอาศัยเฉพาะกลไกนโยบายและการปฏิบัติที่เป็นทางการ (Official Policy Process) เป็นหลัก ในระบบเช่นนี้นั้นกระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหา การพัฒนานโยบาย การจัดทำแผนงานโครงการตลอดจนการดำเนินงานตามแผนและการประเมินผลจะเป็นการดำเนินการเฉพาะในแวดวงของหน่วยงานที่เป็นทางการในระบบสาธารณสุขเท่านั้น หากมองย้อนหลังไปถึงการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานในสองทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ชัดว่า วิสัยทัศน์เรื่อง “สุขภาพดีถ้วนหน้าใน พ.ศ. 2543” นั้นเป็นไปได้ที่จะบรรลุผลโดยอาศัยกลไกของระบบราชการ หรือหน่วยงานที่ภาครัฐแต่เพียงลำพัง องค์กรพัฒนาเอกชนรวมทั้งองค์กรชุมชนต่างๆ ควรจะมีฐานะเป็น “แนวร่วม” หรือ “หุ้นส่วน” การพัฒนามากกว่าที่จะเป็นเพียงผู้ให้ความร่วมมือ เพื่อดำเนินการตามแผนงานโครงการที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์จำเป็นต้องสร้างความหลากหลายของกลไกทางสังคมเพื่อสุขภาพ โดยให้กลไกเหล่านี้เชื่อมโยงสุขภาพไปสู่มิติอื่นๆ ของสังคม เช่น มิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบงานสาธารณสุขไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาสุขภาพที่ทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้นได้ การเปิดพื้นที่ทางสังคมให้กลไกทางสังคมอื่นๆ นอกเหนือจากภาครัฐ และกลไกของสถาบันการแพทย์สามารถมีบทบาทมากขึ้น จะเป็นหลักประกันในการเปลี่ยนแปลงระบบสุขภาพให้เกิดจิตสำนึกและโครงสร้าง/กลไกใหม่ๆ ในการสร้างสรรค์สุขภาพของสังคม

ดร. กาญจนา แก้วเทพ ขนิษฐา นิลมั่ง และรัตติกาล เจนจิต (2556, น. 287-290) ได้นำเสนองานวิจัยสื่อสารสุขภาพของ จริมา ทองสวัสดิ์ เรื่อง “ความต้องการข่าวสาร การเปิดรับ และการใช้ประโยชน์ข่าวสารด้านสุขภาพจากเว็บไซต์สุขภาพของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในเขตกรุงเทพมหานคร” โดยมีเนื้อหาดังนี้ จากข้อเท็จจริงในสังคมไทย ในช่วงเวลาที่ศึกษานั้น หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่รับผิดชอบงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข ตลอดจนบุคลากรด้านการแพทย์ได้ให้ความสำคัญและนำอินเทอร์เน็ตมาใช้งาน โดยลักษณะการนำมาใช้นั้นก็จะสอดคล้องไปกับกลยุทธ์ทางสุขภาพทั้ง 4 ด้าน เช่น การนำอินเทอร์เน็ตมาช่วยในการรักษาพยาบาลหรือการแลกเปลี่ยนความรู้ใหม่ๆ ระหว่างแพทย์/พยาบาล รวมทั้งการนำไปใช้เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ การขายบริการทางการแพทย์ การนำอินเทอร์เน็ตมาเป็นสื่อรณรงค์เพื่อการป้องกันโรคติดต่อ เช่น โรคเอดส์ โรค SARS โรคหวัด ไข้หวัดนก เป็นต้น การสร้างโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อช่วยคนป่วยให้ฟื้นฟูสุขภาพหลังการรักษาเยียวยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลยุทธ์สุดท้ายคือการส่งเสริม/สร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ “คืนสุขภาพกลับไปให้เจ้าของสุขภาพดูแลเอง” ก็ยังจำเป็นต้องใช้การสื่อสารเข้ามาแทนยาและอุปกรณ์เครื่องมือแพทย์ทั้งปวง และเป็นการสื่อสารเพื่อการปรับเปลี่ยนทั้งทักษะส่วนบุคคล (personal skill) ทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อม และระบบบริการสุขภาพให้เอื้ออำนวย

ทั้งนี้ การนำสื่อใหม่ คือ อินเทอร์เน็ตมาใช้ในการสร้างเสริมสุขภาพของบุคคล โดยมองเห็นข้อเด่นเชิงเทคนิคของสื่ออินเทอร์เน็ตที่มีมากกว่าสื่ออื่นๆ เช่น เป็นแหล่งรวมของข้อมูลจำนวนมากมาที่สามารถค้นคว้าได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ สามารถรับส่งข้อมูลได้หลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นตัวอักษร ภาพกราฟิก ภาพเคลื่อนไหว ทั้งภาพและเสียง จึงเหมาะอย่างยิ่งกับ “การสื่อสารเพื่อการสอนให้คำแนะนำ” (Instructional media) รวมทั้งยังสามารถเชื่อมโยงไปยังข้อมูลในส่วนอื่นๆ ในลักษณะของ file อื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้แสวงหาความรู้ที่ผู้ต้องการแบบเฉพาะเจาะจงได้ โดยคาดว่าในอนาคต พฤติกรรมการดูแลและสร้างเสริมสุขภาพด้วยตัวเองจะกระทำผ่านสื่อใหม่เช่นอินเทอร์เน็ตมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ เพราะการสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตนั้นเป็นรูปแบบการสื่อสารผ่านตัวกลางคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีลักษณะที่ดึงดูดใจให้ผู้ใช้อยากใช้มากขึ้น เนื่องจากคุณลักษณะ 4 ประการนี้คือ 1) ผู้ใช้สามารถควบคุมกระบวนการสื่อสารได้ ซึ่งโดยสัญชาตญาณของมนุษย์ที่ชอบเป็นผู้แสวงหาการควบคุมการกระทำและทางเลือกของตนเอง 2) ความสนใจของผู้ใช้ที่มุ่งไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์ในการติดต่อผ่านคอมพิวเตอร์ ผู้ใช้จะมีสมาธิจดจ่ออยู่กับการกระทำที่ปรากฏอยู่หน้าจอคอมพิวเตอร์ 3) ความอยากรู้อยากเห็นของผู้ใช้ที่ถูกกระตุ้นระหว่างที่มีการสื่อสารกัน ไม่ว่าจะเป็นภาพ เสียง การเคลื่อนไหว ข้อความที่เป็นรายการให้เลือก เป็นต้น 4) ผู้ใช้จะรู้สึกพึงพอใจและรู้สึกสนุกกับการใช้การสื่อสารผ่านคอมพิวเตอร์ เป็นการสื่อสารประเภทที่ให้ความรู้สึกเพลิดเพลินใจ (Entertainment media)

อย่างไรก็ตาม แม้คุณลักษณะของสื่อใหม่เช่นอินเทอร์เน็ต จะเอื้ออำนวยต่อการสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน และจะสร้างผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงแผนการดูแลสุขภาพของประชาชนจากที่เคยต้องพึ่งพาแพทย์มาเป็นการสร้างเสริมสุขภาพด้วยตนเองตามแนวคิดที่ว่า “สุขภาพดีไม่มีขาย อยากได้ต้องสร้างเอง” แต่ในทางปฏิบัติ ไม่แน่ว่าด้านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในเขตกรุงเทพมหานครจะเกิดการเปลี่ยนแปลงจริงหรือไม่ และอย่างไร ซึ่งผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตยังเป็นคนกลุ่มที่อยู่ระหว่างกลุ่ม Innovator และ Early adopter ตามทฤษฎี Diffusion of Innovation คือเป็นผู้ที่มีอายุอยู่ระหว่าง 20-35 ปี ถึงร้อยละ 79 (เป็นผู้ใหญ่ทำงานจึงสนใจปัญหาสุขภาพ) เพศหญิงมากกว่าเพศชาย (ร้อยละ 60 : 40) ร้อยละ 80 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี คนกลุ่มนี้ใช้อินเทอร์เน็ตมาราวๆ 5 ปี

2. การเปิดรับข่าวสารสุขภาพจากเว็บไซต์สุขภาพโดยรวมยังอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือน้อยกว่า 1-2 ครั้ง/สัปดาห์ ซึ่งผู้วิจัยคาดเดาว่าน่าจะเป็นปัญหาจากด้านเว็บไซต์ที่มีข่าวสารที่มักจะคงที่ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดรับบ่อย

3. ถึงแม้จะมีปริมาณการเปิดรับไม่มากนัก ก็เป็นกลุ่ม Smart Users โดยมีการนำข่าวสารข้อมูลไปใช้ประโยชน์ได้ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง และงานวิจัยชิ้นนี้ได้ลงรายละเอียดที่น่าสนใจในเรื่องลักษณะของการใช้ประโยชน์ของข่าวสารสุขภาพจากเว็บไซต์จากมากไปหาน้อย ดังนี้

- นำเอาข้อมูลจากเว็บไซต์ไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการดูแลสุขภาพตนเองมากที่สุด รองลงมาคือคนในครอบครัว/คนที่รู้จัก
- นำไปเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงที่จะเกิดโรค
- นำไปใช้เป็นข้อมูลของการแลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสุขภาพกับคนอื่น

คณะกรรมการการสาธารณสุข สถาผู้แทนราษฎร (2557, น. 55-56) ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2556 พิจารณาศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โดยมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ควรหามาตรการหรือดำเนินโครงการเพื่อลดปริมาณการบริโภคแอลกอฮอล์ของประชากรในจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะจังหวัดในเขตภาคเหนือของประเทศไทยให้เกิดเป็นรูปธรรม

2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ควรร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเกี่ยวกับงานวิจัยที่หน่วยงานมีส่วนผลักดันและสนับสนุนจนได้ข้อยุติที่เป็นรูปธรรม เพื่อต่อยอดการดำเนินงานด้านการสาธารณสุขให้เกิดประสิทธิภาพและตั้งอยู่บนผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ

3. สำนักงานกองทุนสนับสนุนสร้างเสริมสุขภาพ มีการบริหารที่เป็นระบบ รวมทั้ง มีการจัดการที่ดี ทั้งนี้ เห็นควรให้ดำเนินการในลักษณะสนับสนุนการดำเนินงานในด้านการส่งเสริมสุขภาพของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ รวมถึง อาสาสมัครสาธารณสุข ให้เกิดความเข้มแข็ง

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

จากสภาพปัญหาการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ สามารถเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปได้ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

การสร้างสรรคสิ่งแวดล้อมที่เอื้อให้ประชาชนมีสุขภาพดี เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกทางเลือกที่ดีต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อมทางสังคมและทางกายภาพ มีส่วนช่วยสนับสนุนให้มีสุขภาพดี การกำหนดนโยบายโดยภาครัฐควรที่จะกำหนดเรื่องสุขภาพควบคู่ไปกับการกำหนดนโยบายในด้านต่างๆ ซึ่งควรคำนึงถึงผลกระทบทางด้านสุขภาพเทียบเท่ากับความสำคัญที่ให้กับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. สร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ การกำหนดนโยบายของภาครัฐควรคำนึงถึงผลกระทบทางด้านสุขภาพเทียบเท่ากับความสำคัญที่ให้กับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ภาครัฐต้องวัดและรายงานผลกระทบทางสุขภาพของนโยบายของตน ด้วยภาษาที่ทุกกลุ่มในสังคมจะเข้าใจได้ การดำเนินการในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการส่งเสริมนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ภาครัฐควรสื่อสารทำความเข้าใจกับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านการศึกษาและความเข้าใจในภาษาเป็นสำคัญ

2. สร้างความเสมอภาคทางสุขภาพของประชาชน ภาครัฐต้องสร้างสรรคสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพให้กับประชาชน กำหนดนโยบายที่เพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่สร้างเสริมสุขภาพ และให้ความสำคัญอย่างสูงต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงโดยคำนึงถึงวัฒนธรรมเฉพาะของกลุ่มคนพื้นเมืองเดิม ชชาติพันธุ์ คนกลุ่มน้อย และกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน นอกจากนี้ควรที่จะพัฒนาศักยภาพของแต่ละภาคส่วนในการดูแลและสร้างเสริมสุขภาพโดยการสร้างเครือข่ายพันธมิตรใหม่ๆ เพื่อให้เกิดกิจกรรมด้านสุขภาพในชุมชนมากยิ่งขึ้น

3. มาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างด้าว ควรที่จะประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพเบื้องต้นให้แก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นการลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้บริการรักษาพยาบาล และป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อและควรจัดบริการตรวจสุขภาพประจำปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อให้กลุ่มแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

(2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

การปฏิรูปด้านกฎหมายที่จะสามารถนำความสำเร็จมาสู่การส่งเสริมสุขภาพได้ ก็คือผู้บริหารทุกระดับต้องเกิดความตระหนักและมีวิสัยทัศน์ในการส่งเสริมสุขภาพ การมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร

จะนำไปสู่การผลักดันนโยบายการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การออกกฎหมายระดมทุนเพื่อนำมาใช้รณรงค์การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเสี่ยงในหมู่ประชาชนทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อดำเนินการ ประสานงานจากทุกภาคในสังคม การสร้างเครือข่ายประชาสังคม การเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนรูปแบบต่างๆ อันจะนำไปสู่การพัฒนาทักษะส่วนบุคคล ให้มีพฤติกรรมคุ้นเคยตามมาตรการความปลอดภัยต่างๆ (ศิริระ บุญภินันท์, 2541)

คณะผู้จัดทำเห็นควรปฏิรูปในเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ โดยใช้มาตรการทางภาษีกับสินค้าและบริการที่มีผลกระทบทางด้านลบต่อสุขภาพ เช่น บุหรี่ เหล้า บารากู่ และบุหรี่ไฟฟ้า โดยเสนอให้แก้ไขกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดให้บารากู่และบุหรี่ไฟฟ้าบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติฯ โดยระบุและจัดแยกประเภทของบารากู่และบุหรี่ไฟฟ้าโดยคำนึงถึงสัดส่วน ปริมาณ และการครอบครอง รวมถึงกำหนดบทลงโทษให้มีความชัดเจน

2. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี บารากู่และบุหรี่ไฟฟ้า เพื่อนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีบารากู่และบุหรี่ไฟฟ้า เพื่อเป็นเงินทุนให้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับเงินทุนหลักจากภาษีสุราและบุหรี่

บทที่ 3

การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม

3.1 ความเป็นมา

สิ่งแวดล้อมหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต รวมทั้งที่เป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถจับต้องและมองเห็นได้ และนามธรรม มีอิทธิพลเกี่ยวโยงถึงกัน เป็นปัจจัยในการเกื้อหนุนซึ่งกัน และกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ สิ่งแวดล้อม เป็นวงจรและวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันไปทั้งระบบ สิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็นลักษณะกว้างๆ ได้ 2 ส่วนคือ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ สร้างขึ้น เช่น ชุมชนเมือง สิ่งก่อสร้างโบราณสถาน ศิลปกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม (ความหมายสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.) สิ่งแวดล้อมเหล่านี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อการ ดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก ปัจจุบันสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติทั้งภายในประเทศและใน ท้องถื่นมีแนวโน้มถูกทำลายเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นกลับเพิ่มมาแทนมากขึ้น เป็นลำดับ เนื่องจากการที่ทั่วโลกมุ่งเน้นการพัฒนา ผลักดันการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและขยายกำลังการผลิตเพื่อความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ และเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของ ประชากรโลกในด้านต่างๆ อาทิ ด้านอุตสาหกรรม และการคมนาคมขนส่ง ประกอบกับความเจริญก้าวหน้า ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อีกทั้งยังมี ค่านิยม ความเชื่อ และการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของมนุษย์ รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งด้วยเหตุที่ต้องการตอบสนองต่อความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ของผู้บริโภคนี้เอง จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นตามไม่ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมากมายหลายด้านในปัจจุบันส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์นั่นเอง

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นปัญหาที่ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน และทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่มนุษย์ไม่ได้ตระหนักและให้ความสำคัญในผลกระทบอันเกิดจากความเสื่อมมูลของธรรมชาติ ทำให้ มนุษย์ยังคงใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่อยมาจนเกิดวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อม อย่างเด่นชัด ปัญหาหรือวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 7 ของทวีปเอเชีย ถึงแม้ว่า ภาครัฐจะได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยการออกกฎหมาย ตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม หรือจัดทำแผนและนโยบายต่างๆ แต่จะเห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าวที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจะ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร (ปิยะดา วชิระวงศกร, ม.ป.ป.) ทั้งนี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั่วโลกสามารถ จำแนกออกเป็น 3 ปัญหาใหญ่ๆ คือ (ปัญหาสิ่งแวดล้อม, ม.ป.ป.)

1. ปัญหาภัยธรรมชาติ อาทิ ภัยพิบัติ อุทกภัย ความแห้งแล้ง แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ทำให้เกิด ความสูญเสียในทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลและทำให้สังคมเกิดภาวะการขาดแคลนขึ้นได้
2. ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอ สาเหตุการร่อยหรอหรือหมดไปหรือการขาดแคลนทรัพยากร- ธรรมชาติเกิดจาก 1) ความไม่สมดุลของประชากร 2) สมรรถนะการรองรับได้ในเมือง การขยายตัวของเมือง อย่างรวดเร็วและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้น เกิดปัญหาความแออัด ขาดแคลนน้ำดื่ม เกิดปัญหาขยะมูลฝอยและมลพิษต่างๆ 3) ความไม่เสมอภาคของทรัพยากร 4) ผลที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มนุษย์นำมาช่วยในการพัฒนา

คุณภาพชีวิตนั้นมีส่วนช่วยเร่งให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น นอกจากนี้การใช้ที่ไม่เหมาะสมมีส่วนทำให้เกิดมลพิษและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก 5) การรบกวนทรัพยากรที่มีอยู่ 6) ราคาทรัพยากร คือ คุณภาพ นั้นหมายถึงทรัพยากรที่มีคุณภาพไม่ดีหรือเสื่อมโทรมเกิดจากมนุษย์ใช้ทรัพยากรโดยขาดความระมัดระวัง ทำให้เกิดการขาดแคลน มีการปนเปื้อนของมลพิษต่างๆ จนไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้

3. ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่มนุษย์บริโภคทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่สูงขึ้นทุกขณะโดยผ่านกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมเป็นระบบ ขณะเดียวกันทั้งมนุษย์และโรงงานอุตสาหกรรมต่างก็มีของเสียขับถ่ายออกสู่สิ่งแวดล้อมไม่ว่าในรูปของสารพิษหรือพลังงานในปริมาณที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนี้จะรุนแรงขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาน้ำเสียอากาศเป็นพิษ ดินเสีย เป็นต้น

จากรายงานการศึกษาโครงการศูนย์วิจัยยุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อม ประจำปี 2555 ได้สำรวจสถานการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ สามารถสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้ (กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

1. ปัญหาการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เกิดจากการที่มนุษย์นำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจกรรมมากมาย โดยขาดความระมัดระวัง ไม่มีการอนุรักษ์ และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่จะเป็นประเภทใช้แล้วหมดไปหรือเสื่อมโทรมได้ง่ายซึ่งปัญหาการลดลงของทรัพยากรที่สำคัญ เช่น ปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสมดุลของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งทำให้พื้นที่ดูดซับก๊าซเรือนกระจกลดลง การบริหารจัดการน้ำที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาความขัดแย้งจากการใช้น้ำที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น และปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่มีระดับรุนแรงเพิ่มขึ้น เป็นต้น

2. ปัญหาการเกิดมลพิษ ซึ่งเป็นผลจากพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของมนุษย์ที่กระทำต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การปล่อยน้ำเสียออกจากบ้านเรือน จากชุมชน หรือจากโรงงาน โดยก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และผลจากการกระทำดังกล่าวกำลังย้อนกลับมาสร้างอันตรายให้เกิดขึ้นต่อมนุษย์และสิ่งต่างๆ ในโลกอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ปัญหามลพิษที่สำคัญที่ต้องเตรียมการรับมือและเร่งแก้ไขในพื้นที่วิกฤต

3. ปัญหาจากการทำลายระบบนิเวศ การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เพื่อพัฒนาต่างๆ ในประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตรกรรม โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศ ทำให้ระบบนิเวศเกิดความแปรปรวน เช่น การเกิดความแห้งแล้งในภูมิภาคต่างๆ ที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น

4. ปัญหาอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ซับซ้อนและรุนแรงขึ้น

5. ปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่ผ่านมาการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การกำหนดเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วน และเน้นการแก้ไขมากกว่าการป้องกัน

6. กลไกทางกฎหมายในการจัดการมลพิษไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการขาดกลไกและกระบวนการพิสูจน์ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบทางแพ่งที่ชัดเจนจนให้ยากที่จะบังคับให้ผู้ก่อมลพิษชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ตลอดจน ปัจจัยภายในประเทศได้แก่ ความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่องส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรและปัญหามลพิษต่างๆ เพิ่มขึ้น รวมทั้งความหนาแน่นของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดปัญหาชุมชนแออัดและปัญหาสุขภาพจากคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งอุทกภัยและปัญหาภัยแล้งมีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงขึ้น ปัญหาทรัพยากรน้ำและระบบนิเวศที่มีรุนแรงมากขึ้นในอนาคต ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชนขาดความไว้วางใจในการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมของภาครัฐ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยง ประกอบกับสถานการณ์และแนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะน้ำท่วม ภัยแล้ง การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า และปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ รวมไปถึงการกัดเซาะชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง (กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ยังได้กล่าวถึงสถานการณ์มลพิษและสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ เช่น มลพิษทางอากาศ น้ำ และขยะมูลฝอย ว่ามีแนวโน้มเสื่อมโทรมและรุนแรงเพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชน และพฤติกรรมบริโภคที่ฟุ่มเฟือย ไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วน ระบบการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นมาตรฐาน ไม่ครอบคลุม และขาดการเชื่อมโยงกับข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายมีลักษณะของการบริหารจัดการทรัพยากรรายสาขา ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ขาดความเป็นธรรม และไม่โปร่งใส นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เช่น ที่ดิน น้ำ และป่าไม้ เป็นต้น ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการบริหารจัดการของภาครัฐ ในขณะที่เกิดช่องว่างทางนโยบายในการบูรณาการระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับความอ่อนแอของกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย และความไม่มีประสิทธิภาพของเครื่องมือกำกับและควบคุมในการบรรเทาผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ ส่งผลให้เกิดผลกระทบมากมายจากโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของทั้งภาครัฐและเอกชน แม้โครงการพัฒนาเหล่านี้จะตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ แต่ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมหลายประการ ดังเช่น กรณีปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเติบโตของอุตสาหกรรมโดยขาดการควบคุมการปล่อยมลพิษให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดมลพิษด้านอากาศเกินมาตรฐานคุณภาพอากาศในบางจุดตรวจวัด การปนเปื้อนโลหะหนักและสารอินทรีย์ระเหยง่ายของน้ำผิวดิน น้ำใต้ดินและน้ำทะเล ปัญหาขยะและกากของเสียชุมชน การลักลอบทิ้งขยะอุตสาหกรรม และการเกิดอุบัติเหตุจากการรั่วไหลของสารเคมีบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ และมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ภาคประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมแห่งใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, 2554, น. 102)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกและแม้แต่ประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญและตระหนักถึงผลกระทบของสิ่งแวดล้อม จึงเร่งหามาตรการต่างๆ เพื่อรองรับกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ คณะผู้จัดทำจึงได้จัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง “การปฏิรูปสิ่งแวดล้อม” ฉบับนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขยายเป็นวิกฤตของประเทศ และเป็นส่วนหนึ่งในการเตรียมความพร้อมของประเทศในการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื้อหาในเอกสารวิชาการฉบับนี้ ประกอบด้วยข้อมูลการปฏิรูปสิ่งแวดล้อมเฉพาะในประเด็นปัญหาป่าไม้ ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ปัญหาอุทกภัย/ภัยแล้ง และปัญหาขยะและน้ำเสีย ซึ่งสอดคล้องกับแผนงาน โครงการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยการนำเสนอเนื้อหาในแต่ละประเด็นประกอบด้วยสภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน แนวทางแก้ไขปัญหาจากบทความ การสัมภาษณ์ และงานวิจัย ตลอดจนข้อเสนอแนะในการปฏิรูป เพื่อให้มีข้อมูลสมบูรณ์ และครบถ้วนมากที่สุด โดยคณะผู้จัดทำได้สืบค้นจากฐานข้อมูลที่มีการศึกษารวบรวมไว้ในแต่ละหน่วยงาน และสืบค้นโดยตรงจากแหล่งข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมไว้แล้วทั้งในรูปแบบของรายงานการวิจัย บทความ วารสาร และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อนำมาจัดทำเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนโยบายด้านที่มีประสิทธิภาพต่อไป

3.2 สภาพปัญหา

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีมากมายหลายด้านแต่ในเอกสารการปฏิรูปสิ่งแวดล้อมฉบับนี้จะมีเฉพาะในประเด็นปัญหาป่าไม้ ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ปัญหาอุทกภัย/ภัยแล้ง และปัญหาขยะและน้ำเสีย โดยมีรายละเอียดแต่ละประเด็นปัญหา ดังนี้

3.2.1 ปัญหาป่าไม้

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสิ่งมีชีวิต เพราะป่าไม้มีประโยชน์ทั้งการเป็นแหล่งวัตถุดิบของปัจจัยสี่สำหรับมนุษย์ และยังมีประโยชน์ในการรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม หากป่าไม้ถูกทำลายลงไปมากๆ ย่อมเป็นส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสัตว์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ป่าไม้ในประเทศไทยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) ป่าประเภทที่ไม่ผลัดใบ 2) ป่าประเภทที่ผลัดใบ (ทรัพยากรป่าไม้, ม.ป.ป.) จากสถานการณ์ป่าไม้โลกและสถานการณ์ป่าไม้ในประเทศสมาชิกอาเซียนที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้รวบรวมจากหนังสือ State of the World's Forest 2011 ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ พบว่า เนื้อที่ป่าไม้ของโลกใน พ.ศ. 2553 มีจำนวน 40,330,600 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 31 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยประเทศ 5 อันดับแรกที่มีพื้นที่ป่ามากที่สุดคือ สหพันธรัฐรัสเซีย บราซิล แคนาดา อเมริกา และจีน เมื่อรวมกันจะมีพื้นที่ป่ามากกว่าครึ่งของพื้นที่ป่าทั้งหมด รายละเอียดดังแสดงในตาราง 1 หน้า 71 (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2555) ซึ่งในระหว่าง พ.ศ. 2533-2553 พื้นที่ป่าทั่วโลกลดลงประมาณ 135 ล้านเฮกแตร์ แต่การสูญเสียลดลงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553, น. 1) ส่วนสถานการณ์ป่าไม้ในประเทศไทยสมาชิกอาเซียน พบว่า มีเนื้อที่ป่าไม้ใน พ.ศ. 2553 มีจำนวน 2,133,220 ตารางกิโลเมตร โดยประเทศไทยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 4 ของสมาชิกอาเซียน ซึ่งใน พ.ศ. 2553 พื้นที่ป่าของประเทศไทยมีจำนวน 189,720 ตารางกิโลเมตร เป็นเนื้อที่อุทยานแห่งชาติ จำนวน 62,198.86 ตารางกิโลเมตร เนื้อที่วนอุทยาน 1,218.99 ตารางกิโลเมตร เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 36,929.37 ตารางกิโลเมตร และเนื้อที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า 4,306.57 ตารางกิโลเมตร รายละเอียดดังแสดงในตาราง 2 หน้า 71 (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2555)

ตาราง 1 การจัดลำดับของเนื้อที่ป่าไม้ของโลกและประเทศสมาชิกอาเซียน พ.ศ. 2553

ลำดับ	ประเทศ/ดินแดน	เนื้อที่ป่าไม้ (ตารางกิโลเมตร)
1	รัสเซีย	8,090,900
2	บราซิล	5,195,220
3	แคนาดา	3,101,340
4	สหรัฐอเมริกา	3,040,220
5	จีน	2,068,610
ประเทศสมาชิกอาเซียน		
1	อินโดนีเซีย	944,320
2	พม่า	317,730
3	มาเลเซีย	204,560
4	ไทย	189,720
5	เวียดนาม	137,970
รวมทั้งโลก		40,330,600

หมายเหตุ: เป็นการสรุปเรียบเรียงข้อมูลจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชที่จัดทำไว้ในรายงานข้อมูลสถิติ 2555 “เนื้อที่ป่าไม้ (ตารางที่ 1 เนื้อที่ป่าไม้ของโลก พ.ศ. 2553)”

ตาราง 2 เนื้อที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเนื้อที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า
ใน พ.ศ. 2555

หน่วย : ตารางกิโลเมตร (ตร.กม.)

	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	รวมทั้งประเทศ
อุทยานแห่งชาติ	26,749.69	10,477.45	10,917.62	2,811.38	11,242.72	62,198.86
วนอุทยาน	635.56	460.95	35.64	46.36	40.47	1,218.99
เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	17,329.48	5,455.39	5,815.05	2,233.90	6,095.54	36,929.37
เนื้อที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	639.61	648.72	369.74	40.43	2,608.07	4,306.57

หมายเหตุ: เป็นการสรุปเรียบเรียงข้อมูลจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชที่จัดทำไว้ในรายงานข้อมูลสถิติ 2555 “เนื้อที่ป่าไม้ (ตารางที่ 3 เนื้อที่อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2554, ตารางที่ 4 เนื้อที่วนอุทยาน พ.ศ. 2554, ตารางที่ 5 เนื้อที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. 2554 และตารางที่ 6 เนื้อที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. 2554)”

จากรายงานข้อมูลสถิติเกี่ยวกับป่าไม้ของสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบุว่า เมื่อ พ.ศ. 2516 ประเทศไทยมีเนื้อที่ป่า 221,707 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 43.21 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งมีอยู่ 513,115 ตารางกิโลเมตร แต่ระยะเวลา 11 ปีต่อมา

(นับจาก พ.ศ. 2516) พื้นที่ป่าของไทยของลดลงเรื่อยๆ ทุกปี โดยเมื่อ พ.ศ. 2541 เนื้อที่ป่าของไทยเหลือเพียง 129,722 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 25.28 ของพื้นที่ทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา พื้นที่ป่าของไทยมีจำนวนพื้นที่ทั้งเพิ่มขึ้นและลดลงสลับกันไปเป็นช่วงๆ กระทั่งจากการสำรวจเมื่อ พ.ศ. 2551 พบว่า เนื้อที่ป่าของประเทศไทยมีทั้งสิ้น 171,585.65 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 33.44 ของพื้นที่ประเทศ จากที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ส่วนใน พ.ศ. 2556 พบว่า เนื้อที่ป่าของประเทศไทยมีทั้งสิ้น 163,391.26 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 31.57 ของพื้นที่ประเทศ ภาคเหนือเหลือเนื้อที่ป่าไม้ 90,053.76 ตารางกิโลเมตร รองลงมาคือ พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คงเหลือ 25,302.29 ตารางกิโลเมตร รายละเอียดดังแสดงในตาราง 3 หน้า 73 (ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้, 2557)

ทั้งนี้ ปัญหาป่าไม้เป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญในขณะนี้ แม้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพื้นที่ป่าของไทยจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แต่จากสถิติการบุกรุกพื้นที่ป่าจากกรมป่าไม้ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2555 เฉลี่ย 38,602.3 ไร่ต่อปี และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ระหว่าง พ.ศ. 2550-2554 เฉลี่ย 19,348.4 ไร่ต่อปี ซึ่งมีปัจจัยมาจากหลายสาเหตุ ทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ การบุกรุกของนายทุนเพื่อทำโรงแรม รีสอร์ท การขยายพื้นที่เกษตรกรรม การขาดที่ดินทำกิน ความยากจน การเพิ่มขึ้นของประชากร นโยบายของรัฐ อีกทั้งการลักลอบตัดไม้เพื่อนำมาขายซึ่งยังมีอย่างต่อเนื่องดังที่ปรากฏเป็นข่าว (ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2553, น. 2) รวมทั้งข้อมูลสถิติการบุกรุกพื้นที่ป่าของสำนักป้องกันรักษาป่าและควบคุมไฟป่า กรมป่าไม้ ในช่วง 2 ปีงบประมาณล่าสุดกลับพุ่งสูงขึ้นสวนทาง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2554-31 กันยายน พ.ศ. 2555) มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุก จำนวน 43,455 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2555-31 กันยายน พ.ศ. 2556) มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุก 49,690 ไร่ 3 งาน 51 ตารางวา เพิ่มขึ้น 6,235 ไร่ และล่าสุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2556-31 มีนาคม พ.ศ. 2557) เพียง 6 เดือนแรก ข้อมูลสถิติจากกรมป่าไม้ระบุว่า มีพื้นที่ป่าถูกบุกรุกไปแล้ว 13,474 ไร่ 1 งาน 37 ตารางวา ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ภาคที่มีคดีบุกรุกพื้นที่ป่ามากที่สุด คือ ภาคเหนือ มี 1,116 คดี พื้นที่ป่าถูกบุกรุก 20,636 ไร่ รองลงมา คือ ภาคใต้ จำนวน 642 คดี เนื้อที่ป่าถูกบุกรุก 9,310 ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 512 คดี 8,452 ไร่ และภาคกลาง 472 คดี 11,290 ไร่ รายละเอียดดังแสดงในแผนภาพ 1 หน้า 73 และหากพิจารณาเป็นรายจังหวัดจะพบว่า จังหวัดที่มีการบุกรุกพื้นที่ป่ามากที่สุด 10 อันดับแรก ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี 7,310 ไร่ ลำปาง 4,025 ไร่ ตาก 3,808 ไร่ เชียงใหม่ 3,616 ไร่ กระบี่ 3,554 ไร่ เลย 2,049 ไร่ กำแพงเพชร 1,781 ไร่ เชียงราย 1,747 ไร่ ยะลา 1,379 ไร่ และพิษณุโลก 1,112 ไร่ (เปิดปม รุกป่า 1: ป่าไม้วิกฤติ-เหนือแชมป์บุกรุกคดีลักลอบตัดไม้พะยุงพุ่ง, 2557, น. 9 และ 12)

นอกจากนี้ กรมป่าไม้ยังได้ร่วมกับคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ และสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ(องค์การมหาชน) หรือจีสด้า กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีร่วมแปลภาพถ่ายดาวเทียมเพิ่มเติมหลังจากสำรวจครั้งล่าสุดระหว่าง พ.ศ. 2551-2556 โดยใน พ.ศ. 2551 พบพื้นที่ป่าทั่วประเทศมี 107 ล้านไร่ ไม่รวมสวนยางและสวนผลไม้ แต่ใน พ.ศ. 2556-2557 พบว่าพื้นที่ป่าเหลือเพียง 102 ล้านไร่ หมายความว่าภายใน 5 ปี ป่าไม้หายไป 5 ล้านไร่ หรือเฉลี่ยปีละ 1 ล้านไร่ โดยส่วนใหญ่มีลักษณะการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อต้องการพื้นที่เพื่อการเกษตรเป็นหลัก เพราะปัจจุบันไม้ใหญ่หรือไม้ซุงมีเหลืออยู่น้อยมาก สำหรับไม้ที่นำเป็นหวงมากในประเทศไทย คือ ไม้พะยุงที่พบว่ามีคิเกิดขึ้นสูงมาก มีการจับกุมและลักลอบตัดทุกวัน โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือใน พ.ศ. 2556 จับกุมมากที่สุด

ตาราง 3 เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย พ.ศ. 2516-2556

หน่วย : ตร.กม Unit : sq.km.

ปี พ.ศ.	ภาคเหนือ		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคตะวันออก		ภาคกลาง		ภาคใต้		รวม		Year
	North		North - East		East		Central		South		Whole Kingdom		
	ตร.กม	%	ตร.กม	%	ตร.กม	%	ตร.กม	%	ตร.กม	%	ตร.กม	%	
	sq.km.		sq.km.		sq.km.		sq.km.		sq.km.		sq.km.		
2516	113,595.00	66.96	50,671.00	30.01	15,036.00	41.19	23,970.00	35.56	18,435.00	26.07	221,707.00	43.21	1973
2519	102,327.00	60.32	41,494.00	24.57	12,631.00	34.60	21,826.00	32.38	20,139.00	28.48	198,417.00	38.67	1976
2521	94,937.00	55.96	31,221.00	18.49	11,037.00	30.24	20,426.00	30.31	17,603.00	24.89	175,224.00	34.15	1978
2525	87,756.00	51.73	25,886.00	15.33	8,000.00	21.92	18,516.00	27.47	16,442.00	23.25	156,600.00	30.52	1982
2528	84,126.00	49.59	25,580.00	15.15	7,990.00	21.89	17,685.00	26.24	15,485.00	21.90	150,866.00	29.40	1985
2531	80,402.00	47.39	23,693.00	14.03	7,834.00	21.46	17,244.00	25.59	14,630.00	20.69	143,803.00	28.03	1988
2532	80,222.00	47.29	23,586.00	13.97	7,786.00	21.33	17,223.00	25.55	14,600.00	20.65	143,417.00	27.95	1989
2534	77,143.00	45.47	21,799.00	12.91	7,691.00	21.07	16,616.00	24.65	13,449.00	19.02	136,698.00	26.64	1991
2536	75,231.00	44.35	21,473.00	12.72	7,634.00	20.29	16,408.00	24.34	12,808.00	18.11	133,554.00	26.03	1993
2538	73,886.00	43.55	21,265.00	12.59	7,591.00	20.80	16,288.00	24.17	12,455.00	17.61	131,485.00	25.62	1995
2541	73,057.00	43.06	20,984.00	12.43	7,507.00	20.57	16,049.00	23.81	12,125.00	17.15	129,722.00	25.28	1998
2543	96,270.28	56.75	26,526.94	15.71	8,438.28	23.12	21,461.85	31.84	17,413.43	24.62	170,110.78	33.15	2000
2547	92,068.42	54.27	28,095.69	16.64	8,240.33	22.57	21,243.24	31.52	17,943.29	25.37	167,590.98	32.66	2004
2548	89,380.99	47.31	25,334.60	15.00	7,935.82	21.74	20,678.58	30.68	17,671.31	24.99	161,001.30	31.38	2005
2549	88,368.11	52.09	24,549.88	14.54	7,883.62	21.60	20,555.07	30.50	17,295.91	24.46	158,652.59	30.92	2006
2551	95,074.74	56.04	27,555.54	16.32	8,033.40	21.01	20,089.04	29.81	20,832.92	27.03	171,585.65	33.44	2008
2556	90,053.76	52.36	25,302.29	15.09	8,222.44	22.45	22,132.22	32.79	17,680.56	23.95	163,391.26	31.57	2013
รวม	พื้นที่ภาคเหนือ		พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		พื้นที่ภาคตะวันออก		พื้นที่ภาคกลาง		พื้นที่ภาคใต้		พื้นที่ประเทศ		Total
	171,980.82		167,717.06		36,620.99		67,497.70		73,813.61		517,630.18		

ที่มา : สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้

แผนภาพ 1 เทียบพื้นที่บุกรุกแต่ละภาค ตามปีงบประมาณ



ในพื้นที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 8 (นครราชสีมา) ถึง 343 คดี ผู้ต้องหา 183 ราย มีไม้ของกลาง 6,959 ท่อน หรือ 309.88 ลูกบาศก์เมตร ไม้แปรรูป 1,706 แผ่น รายละเอียดดังแสดงในตาราง 4 โดยสาเหตุที่ลักลอบตัดกันมากเพราะเรื่องราคาเป็นหลัก (กรมป่าไม้เผยไทยเหลือพื้นที่ป่า 102 ล้านไร่, ม.ป.ป.) ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2555-30 กันยายน พ.ศ. 2556) พบว่า จังหวัดที่มีคดีลักลอบตัดไม้พะยุงมากที่สุดในประเทศ คือ จังหวัดมุกดาหาร จำนวน 642 คดี รองลงมา คือ จังหวัดอุบลราชธานี 509 คดี รายละเอียดดังแสดงในแผนภาพ 2

ตาราง 4 สถิติการจับกุมคดีไม้พะยุงในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2556

พื้นที่	คดี	ผู้ต้องหา (ราย)	มีไม้ของกลาง		ไม้แปรรูป (แผ่น)
			ท่อน	ลูกบาศก์เมตร	
พื้นที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 8 (นครราชสีมา)	343	183	6,959	309.88	1,706
พื้นที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 (ขอนแก่น)	303	122	6,910	297.05	2,859
พื้นที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 6 (นครพนม)	264	140	4,360	139.59	6,793
พื้นที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 6 (อุดรธานี)	229	88	2,193	100.63	5,889
พื้นที่สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 7 สาขาอุบลราชธานี	88	34	2,508	83.33	909

แผนภาพ 2 10 จังหวัดที่มีคดีลักลอบตัดไม้พะยุงมากที่สุดในประเทศ



ที่มา : ใบสั่งโค่นชิงชันแทนพะยุงส่งออก 5 จว.ริมโขง, 2557, น. 13 และ 16)

ทั้งนี้ จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า สถานการณ์การลักลอบตัดไม้พะยุงอยู่ในขั้นวิกฤต โดยพบการลักลอบตัดไม้พะยุงมากขึ้น ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 สามารถตรวจจับคดีเกี่ยวกับไม้พะยุงได้ถึง 560 คดี ได้ของกลาง 4,850 ชิ้น คิดเป็นมูลค่าของกลางทั้งหมดเกือบ 100 ล้านบาท ในขณะที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ในช่วงเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2554-สิงหาคม พ.ศ. 2555 มีการจับกุมคดีเกี่ยวกับไม้พะยุงเพิ่มขึ้นเป็น 664 คดี มีของกลางที่ยึดได้ถึง 5,632 ชิ้น โดยพื้นที่ที่มีการลักลอบตัดมากที่สุดคือ อุทยานแห่งชาติภูพาน จังหวัดสกลนครและนครพนม ส่วนสาเหตุหลักที่ไม้พะยุงได้รับความนิยม

เนื่องจากในบางพื้นที่ อาทิ ประเทศจีนและเวียดนาม มีความเชื่อว่าไม้พะยุงเป็นไม้ศักดิ์สิทธิ์ จึงมีการนำไปแกะสลักวัตถุมงคล เครื่องดนตรี และทำเฟอร์นิเจอร์ จากความเชื่อดังกล่าวทำให้ไม้พะยุงมีราคาสูงมาก รายละเอียดดังแสดงในตาราง 5 (กลุ่มงานติดตามประเมินสถานการณ์ สำนักติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556, น. 230)

ตาราง 5 สถิติคดีเกี่ยวกับไม้พะยุง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553-2555

	2553	2554	2555a
จำนวนคดี	223	560	664
ของกลาง (ชิ้น) b	2,739	4,850	5,632
มูลค่า (ล้านบาท)	70.2	99.2	

ที่มา: กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2555ก

หมายเหตุ : a ข้อมูลจาก 1 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึง 31 สิงหาคม พ.ศ. 2555 b นับรวมที่เป็นทั้งท่อนและเป็นแผ่น

นอกจากนี้ จากสถิติคดีไม้พะยุงของศูนย์ป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ศปทส.ตร.) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 มีจำนวนคดีทั้งหมด 1,462 คดี แบ่งเป็นคดีรายใหญ่ 36 ราย คดีรายย่อย 1,426 ราย ของกลางเป็นไม้ท่อน 7,538 ลูกบาศก์เมตร ไม้แปรรูป 4,505 ลูกบาศก์เมตร มูลค่ารวม 528 ล้านบาท ขณะที่สถิติคดีไม้พะยุงระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2556 (ช่วงเดียวกันของปีก่อนหน้า) มีจำนวนคดีทั้งหมด 801 คดี แบ่งเป็นคดีรายใหญ่ 30 ราย คดีรายย่อย 771 ราย ของกลางเป็นไม้ท่อน 3,719 ลูกบาศก์เมตร ไม้แปรรูป 2,161 ลูกบาศก์เมตร มูลค่ารวม 198 ล้านบาท จากสถิติดังกล่าวพบว่า คดีไม้พะยุงกลับเพิ่มขึ้นถึง 661 คดี คิดเป็นร้อยละ 82.52 โดยแบ่งเป็นคดีรายใหญ่เพิ่มขึ้น 6 คดี คิดเป็นร้อยละ 20 และคดีรายย่อยเพิ่มขึ้น 655 คดี คิดเป็นร้อยละ 84.95 สำหรับพื้นที่ที่มีการกระทำความผิดมาก ได้แก่ พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (ตำรวจภูธรภาค 3) มี 131 คดี เพิ่มขึ้น 53 คดี คิดเป็นร้อยละ 69.74 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (ตำรวจภูธรภาค 4) มี 742 คดี เพิ่มขึ้น 402 คดี คิดเป็นร้อยละ 122.94 นอกจากนี้พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พบการลักลอบตัดไม้พะยุงรุนแรงแล้ว ภาคเหนือยังมีปัญหาลักลอบตัดไม้รุนแรงเช่นกัน แต่เป็นไม้สักในเขตป่าลุ่มแม่น้ำสาละวิน นอกจากนี้ยังมีการลักลอบตัดไม้ชิงชันมาจำหน่ายมากขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จากการจับกุมไม้ชิงชันเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2557 ในพื้นที่ สภ.เวียงชัย จ.เชียงราย ได้ไม้ของกลาง 715 ท่อน มูลค่ากว่า 10 ล้านบาท และเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2557 ร่วมกับศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง ยึดไม้พะยุงและไม้ชิงชันที่เตรียมส่งไปประเทศจีนได้ 12 ตู้คอนเทนเนอร์ มูลค่ากว่า 60 ล้านบาท (ใบสั่งโค่นชิงชันแทนพะยุงส่งออก 5 จว.ริมโขง, 2557) ปัญหาการตัดไม้พะยุงกลายเป็นปัญหาระดับนานาชาติ เนื่องจากการลักลอบตัดไม้นั้นเป็นขบวนการขนาดใหญ่โดยเฉพาะขณะนี้ไม้ชิงชันไม้พะยุงจากประเทศจีนและเวียดนามเป็นจำนวนมาก ซึ่งใน พ.ศ. 2557 สถานการณ์มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นระยะเวลา 5 เดือนที่ผ่านมา เมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2556 สามารถจับกุมผู้ต้องหา และจับไม้พะยุงของกลางได้เกือบเท่ากับปริมาณที่จับกุมได้ใน พ.ศ. 2556 ตลอดทั้งปี (ผู้จัดการออนไลน์, 2557) ซึ่งบางพื้นที่มีกองกำลังจากต่างชาติลักลอบเข้ามาให้ความคุ้มกันขบวนการลักลอบตัดไม้ดังกล่าวอีกด้วย (ทส. บูรณาการความร่วมมือคุ้มครองไม้พะยุงในผืนป่ามรดกโลกดงพญาเย็น-เขาใหญ่, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ตาม จากรายงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ได้สรุปสาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่ป่าของไทยลดลงมี 4 สาเหตุ คือ 1) การบุกรุกทำลายป่าและครอบครองที่ดินป่าไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย 2) การลักลอบตัดไม้โดยผิดกฎหมาย 3) การเผาป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และ 4) การขาดจิตสำนึกของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ์และดูแลพื้นที่ป่า มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อช่วยเหลือให้กลุ่มนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลเข้ายึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้ (16 ปมทำปราบรุกป่าสะตูด, ม.ป.ป.) นอกจากสาเหตุที่สำคัญใน 4 ประเด็นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สาเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์ป่าไม้ในประเทศไทยยังประกอบด้วย (ทรัพยากรป่าไม้, ม.ป.ป.)

1. การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ตัวการของปัญหานี้คือนายทุนพ่อค้าไม้ เจ้าของโรงเลื่อย เจ้าของโรงงานแปรรูปไม้ ผู้รับสัมปทานทำไม้และชาวบ้านทั่วไป ซึ่งการตัดไม้เพื่อเอาประโยชน์จากเนื้อไม้ทั้งวิธีที่ถูกและผิดกฎหมาย ปริมาณป่าไม้ที่ถูกทำลายนั้นนับวันจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามอัตราเพิ่มของจำนวนประชากรยังมีประชากรเพิ่มขึ้นเท่าใด ความต้องการในการใช้ไม้ก็เพิ่มมากขึ้น เช่น ไม้ในการปลูกสร้างบ้านเรือน เครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตรกรรมเครื่องเรือนและถ่านในการหุงต้ม เป็นต้น

2. การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อเข้าครอบครองที่ดิน เมื่อประชากรเพิ่มสูงขึ้น ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินก็อยู่สูงขึ้น เป็นผลผลักดันให้ราษฎรเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ แคว้งป่าหรือเผาป่าทำไร่เลื่อนลอย นอกจากนี้ยังมีนายทุนที่ดินที่จ้างวานให้ราษฎรเข้าไปทำลายป่าเพื่อจับจองที่ดินไว้ขายต่อไป

3. การส่งเสริมการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์เศรษฐกิจเพื่อการส่งออก เช่น มันสำปะหลัง ปอ เป็นต้น โดยไม่ส่งเสริมการใช้ที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพทั้งๆ ที่พื้นที่ป่าบางแห่งไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการเกษตร

4. การกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่ากระทำไม่ชัดเจนหรือไม่กระทำเลยในหลายๆ พื้นที่ ทำให้ราษฎรเกิดความสับสนทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ทำให้เกิดการพิพาทในเรื่องที่ดินทำกินและที่ดินป่าไม้อยู่ตลอดเวลาและมักเกิดการร้องเรียนต่อต้านในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน

5. การจัดสร้างสาธารณูปโภคของรัฐ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ เส้นทางคมนาคม การสร้างเขื่อนขวางลำน้ำจะทำให้พื้นที่เก็บน้ำหน้าเขื่อนที่อุดมสมบูรณ์ถูกตัดโค่นมาใช้ประโยชน์ ส่วนต้นไม้นขนาดเล็กหรือที่ทำการย้ายออกมาไม่ทันจะถูกน้ำท่วมยืนต้นตาย อาทิ การสร้างเขื่อนรัชชประภาเพื่อกั้นคลองพระแสงอันเป็นสาขาของแม่น้ำพุมดวง-ตาปี ทำให้น้ำท่วมบริเวณป่าดงดิบซึ่งมีพันธุ์ไม้หนาแน่นประกอบด้วยสัตว์นานาชนิดนับแสนไร่ ต่อมาจึงเกิดปัญหาน้ำเน่าไหลลงลำน้ำพุมดวง

6. ไฟไหม้ป่า มักจะเกิดขึ้นในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งอากาศแห้งและร้อนจัด ทั้งโดยธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ที่อาจลักลอบเผาป่าหรือเผอลอดไฟทิ้งไว้โดยเฉพาะในป่าไม้เป็นจำนวนมาก

7. การทำเหมืองแร่ แหล่งแร่ที่พบในบริเวณที่มีป่าไม้ปกคลุมอยู่ มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดหน้าดินก่อนจึงทำให้ป่าไม้ที่ขึ้นปกคลุมถูกทำลายลง เส้นทางขนย้ายแร่ในบางครั้งต้องทำลายป่าไม้ลงเป็นจำนวนมากเพื่อสร้างถนนหนทาง การระเบิดหน้าดิน เพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ธาตุ ส่งผลถึงการทำลายป่า

ทั้งนี้ จากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ระบุไว้ว่าปัญหาที่สำคัญของทรัพยากรป่าไม้ได้แก่ 1) การสูญเสียพื้นที่ป่า พื้นที่ป่าไม่มีการสูญเสียอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการใช้ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางการเกษตรและเป็นที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีศักยภาพการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือแหล่งอุตสาหกรรมในอนาคต ทำให้นายทุนหรือผู้มีอิทธิพลกว้านซื้อที่ดินและสนับสนุนให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่ามากยิ่งขึ้น

2) ความขัดแย้งในการใช้พื้นที่ป่าอนุรักษ์ระหว่างประชาชนกับภาครัฐ จากการที่ราษฎรจำนวนมากเข้าไปทำกิน และอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับภาครัฐ จนนำไปสู่การจับกุมและฟ้องร้องต่อศาล บางคดีราษฎรถูกตัดสินจำคุกและต้องจ่ายค่าปรับที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย เหตุการณ์เช่นนี้ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่ที่เกิดความรุนแรงมากที่สุด คือ พื้นที่ที่เป็นทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขต อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555, น. 3-4)

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ตามสถานการณ์การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของคณะผู้จัดทำ แผนแม่บท “การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ” พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ในภาพรวมของประเทศมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น มีหลายปัจจัย อาทิ 1) นโยบายของรัฐบาลบางประการที่ผ่านมา ส่งเสริมให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากขึ้น 2) วัฏจักรของการทำลายป่าเริ่มต้นตั้งแต่การเข้าไปตัดไม้แผ้วถางป่า การทำกิน การขายที่ดินป่า การเปลี่ยนมือ การครอบครองป่า จนไปถึงการออกเอกสารสิทธิ์ ที่ดินในเขตป่า โดยเฉพาะพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การสร้างโรงแรม รีสอร์ท หรือบ้านพักตากอากาศ ยังคงมีอยู่มาก 3) การขยาย การครอบครองพื้นที่ของกลุ่มทุนเพื่อทำการเกษตร 4) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบ หลายพื้นที่เจ้าหน้าที่มีการทุจริตหรือปล่อยปละละเลย จนกลุ่มผู้บุกรุกมีขนาดใหญ่ยากที่จะแก้ไขตามหลัก กฎหมายได้ 5) การถือครองที่ดินป่าไม้ของประชาชนที่ได้รับการยกเว้น หรือชะลอการจับกุม ยังไม่ได้รับการ จัดระเบียบ และหลายพื้นที่ยังคงถือครองโดยผิดกฎหมาย 6) ปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่ารายใหม่ยังคงมีอยู่ ทั้งในเขตพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่าที่เป็นที่ดินของรัฐ เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่สาธารณะ และในเขตป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นต้น 7) การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า โดยเฉพาะการลักลอบตัดไม้พะยูนและไม้สักอยู่ในชั้นวิกฤติและมีการกระทำกันเป็นขบวนการ ใหญ่มี ชาวต่างชาติผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องโดยเฉพาะการลักลอบตัดไม้พะยูน เพื่อส่งไปขาย ยังต่างประเทศ 8) การลักลอบล่าและค้าสัตว์ป่า ยังคงมีขบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ ของรัฐ 9) การยุบเลิกหน่วยงานป่าไม้จังหวัดและป่าไม้อำเภอ ส่งผลให้กรมป่าไม้ไม่มีหน่วยงานภูมิภาคใน การบริหารจัดการและประสานหรือบริการหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่ 10) งบประมาณที่ได้รับการ จัดสรรไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย 11) การปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน มีราษฎรของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาลักลอบตัดไม้และขนลำเลียงกลับไปประเทศของตน บางครั้งมีกองกำลัง ติดอาวุธคุ้มกันการลักลอบตัดไม้ ซึ่งการป้องกันดังกล่าวเกินขีดความสามารถในการป้องกันของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ 12) การขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (คณะผู้จัดทำแผนแม่บท “การพิทักษ์ ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ”, 2557, น 14-15)

อนึ่ง ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้านนี้ที่สำคัญๆ มีด้วยกัน 16 ประการ คือ (16 ปมทำ ปราบรุกป่าสะตุ, ม.ป.ป.)

1. การปราบปรามเป็นมาตรการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ หากไม่มีมาตรการป้องกันอย่างเป็นระบบ การปราบปรามก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งแผนประทุษกรรมยากขึ้น เพราะมีบทเรียนจากการกระทำผิดใน อดีต กลุ่มผู้กระทำผิดจึงหาทางแก้ไขเพื่อให้ยากแก่การตรวจสอบ

2. รัฐไม่มีมาตรการป้องกันการกระทำผิดอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันก็มีผู้หาจุดอ่อนของ มาตรการรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์อย่างทุจริต

3. กฎหมายของแต่ละหน่วยงานไม่สอดคล้องและมีความขัดแย้งกัน ต่างคนต่างปฏิบัติตามแนวทางที่ กฎหมายของแต่ละหน่วยงานยึดถือ โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4. แผนที่ที่หน่วยงานแต่ละหน่วยใช้ยังมีความแตกต่างกัน ทำให้การกำหนดแนวเขตเกิดความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน เช่น บางหน่วยใช้แผนที่มาตราส่วน 1 ต่อ 5,000 บางหน่วยใช้มาตราส่วน 1 ต่อ 4,000 รวมทั้งการถ่ายทอดแนวเขตตามแผนที่ทำยักกฎกระทรวงยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่มาก

5. สภาพภูมิประเทศที่เป็นที่เขาหรือภูเขาแต่ไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ถูกปกปิดข้อมูลในเรื่องความลาดชัน จึงเป็นช่องทางในการทุจริตออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ โดยอ้างว่าไม่ได้อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร จึงไม่จำเป็นต้องนำเจ้าหน้าที่ป่าไม้มาระวังชี้และรับรองแนวเขต และการเขียนหลักฐานว่าที่ดินมีความลาดชันไม่มากก็เพื่อเลี่ยงการตั้งคณะกรรมการตามที่กฎกระทรวงกำหนดให้นำเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาที่ดินมารวมตรวจสอบความลาดชันก่อน

6. การตรวจสอบกรณีบุกรุกที่ดินรัฐในระดับจังหวัดที่ผ่านมา นั้น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและคณะกรรมการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ระดับจังหวัดมีหลายกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกัน เพราะ กบร. จังหวัดใช้การสมานฉันท์เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีโดยไม่คำนึงถึงกระบวนการตรวจสอบความเป็นมาของเอกสารสิทธิ์ที่ออกให้

7. ที่ดินที่มีสภาพเป็นป่าไม้อุดมสมบูรณ์แต่ไม่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตหวงห้ามอื่นๆ มักจะถูกนำมาออกเอกสารสิทธิ์ตามโครงการเดินสำรวจโดยมิชอบ เนื่องจากไม่มีสภาพการทำประโยชน์ ซึ่งเป็นการตัดไม้ทำลายป่าโดยตรง

8. การบุกรุกทำลายป่าของผู้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐในการเข้าพื้นที่ป่าไม่สามารถดำเนินการทางกฎหมายได้ เพราะได้รับการคุ้มครองจากการเข้าดังกล่าว

9. การหาความสัมพันธ์เรื่องผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับกลุ่มนายทุนเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะมีการป้องกันการตรวจสอบ

10. การเสนอข้อมูลข่าวสารให้ศาลปกครองได้ทราบในลักษณะการเสนอข่าวทั่วไป ซึ่งศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนข้อมูลที่น่าเสนออาจจะเป็นประโยชน์ต่อศาลปกครองในการพิจารณาได้อย่างแม่นยำ

11. กระบวนการเพิกถอนสิทธิ์ใช้ระยะเวลานานเกินไป แต่กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์มิชอบใช้เวลาสั้นมาก ส่งผลต่อกระบวนการพิสูจน์ความผิดในชั้นศาลขาดพยานหลักฐานสำคัญในเรื่องของความสัมพันธ์ในการออกเอกสารสิทธิ์ตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

12. การบุกรุกที่สาธารณะที่ไม่ขึ้นทะเบียนที่สาธารณะหรือที่ดินของรัฐ ไม่มีพยานเอกสารยืนยันการกระทำผิด อาศัยเพียงคำให้การของบุคคล ทำให้การพิสูจน์สิทธิ์ไม่มีประสิทธิภาพ

13. การอนุญาตให้สัมปทานบัตรทำเหมืองแร่เมื่อครบอายุแล้วผู้ได้รับประทานบัตรกลับนำเอาที่ดินมาออกเอกสารสิทธิ์โดยอ้างการทำประโยชน์ ซึ่งที่ดินดังกล่าวมักจะเป็นที่ดินของรัฐแต่พยายามสร้างหลักฐานเท็จว่าเป็นที่ส่วนบุคคล

14. ที่ดินรัฐที่เวนคืนจากราษฎรเนื่องจากสร้างเขื่อนถกนายทุนยึดถือครอบครองโดยไม่กำหนดแนวเขตเป็นหลักฐานแสดงสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ

15. กระบวนการยุติธรรมถูกแทรกแซง

16. กฎหมายฟอกเงินซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญในการตัดช่องทางผลประโยชน์มิชอบและลดทอนอิทธิพลขาดความจริงจึงในการดำเนินการ

จากปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทำให้ภาครัฐปรับยุทธศาสตร์การทำงานโดยหันมาให้ความสำคัญกับการป้องกันมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากหลายๆ โครงการของภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ อาทิ กรมป่าไม้กำลังเผยแพร่แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศแนวเขตป่าให้กับเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นและชาวบ้านได้ทราบว่ามีพื้นที่ป่ารอบถิ่นที่อยู่ของพวกเขานั้นมีเหลืออยู่เท่าไร และเขตใดเป็นพื้นที่หวงห้าม

หรือโครงการระบบแม่ข่ายแผนที่ผ่านอินเทอร์เน็ต หรือ "ดีเอสไอแมพ" (DSI MAP) ของสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม ดีเอสไอ ซึ่งเป็นโปรแกรมออนไลน์ด้านแผนที่ซึ่งบรรจุข้อมูลป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และพื้นที่สงวนหวงห้าม พร้อมทั้งระบบพิกัดทั้งหมดที่ประเทศไทยใช้อยู่ในขณะนี้เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าไปใช้งานได้อย่างเสรี

อย่างไรก็ตาม พล.ต.อ. เฉลิมเกียรติ ศรีวรขาน ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผอ.ศปทส.ตร.) ได้กล่าวไว้ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ว่า จากการปราบปรามขบวนการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าที่ผ่านมา ทำให้เห็นปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้ที่ต้องหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งมีด้วยกัน 2 ประการ คือ 1) การกระทำความผิดกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลตอบแทนสูงแต่อัตราโทษต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่ศาลจะลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงการปรับ ส่วนโทษจำคุกให้รอลงอาญา การค้าไม้พะยุงศาลจะมองว่าไม่ใช่เป็นกรณีฉุกเฉิน การลงโทษของศาลส่วนมากจะลงโทษปรับ แต่โทษจำคุกให้รอลงอาญานั้น จึงทำให้มีผู้กระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น เพราะรายได้ดีคุ้มกับความเสี่ยงในการกระทำความผิด 2) ด้านการสืบสวนขยายผล คดีเกี่ยวกับทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่มีนายทุนจากต่างประเทศหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งมีวิธีการปกปิดหรือตัดตอนไม่ให้ถึงตัวนายทุน ทำให้การขยายผลถึงนายทุนที่แท้จริงทำได้ยากลำบาก (ใบสั่งโค่นชิงชันแทนพะยุงส่งออก 5 จว. ริมโขง, 2557, น. 13 และ 16)

จากปัญหาของป่าไม้ในประเทศไทยที่เกิดขึ้นดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ทั้งทางตรงและทางอ้อมมากมาย แม้ผู้นำของประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้พยายามแก้ไขวิกฤตการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่องทั้งออกกฎหมาย ระเบียบ นโยบายต่างๆ เพื่อสงวนและอนุรักษ์ป่าไม้ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งนางมิ่งขวัญ วิชารังสฤษฎ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) ได้กล่าวไว้ในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ว่า ปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้มีความยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม วิกฤติทางสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ทางการเมือง รวมทั้งความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ จากปัญหาดังกล่าวกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้กำหนดโรดแมพ เพื่อสอดคล้องตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยกำหนดระยะเวลา 3 เดือน 6 เดือน 1 ปี และแผนระยะยาวใน 3 เรื่องหลัก คือ 1) การปราบปรามและจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกพื้นที่ป่า จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ถือเป็นการดำเนินงานที่น่าพอใจ สามารถจับกุมผู้บุกรุกป่าได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจากนี้จะบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้นมากขึ้นด้วย 2) การปฏิรูปที่ดินป่า ทั้งป่าบก และป่าชายเลน ซึ่งขณะนี้ได้จัดทำแนวเขตป่าสำรวจพื้นที่ที่ถูกบุกรุก รวมทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นธรรมกับทุกฝ่าย โดยยึดตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 กำหนดเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่อยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีต้องให้เป็นธรรมให้อยู่อาศัยแบบมีเงื่อนไข โดยมีการใช้ประโยชน์บนพื้นฐานการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่ไม่ให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ส่วนอีกกลุ่มที่อยู่หลังมติคณะรัฐมนตรี จะต้องดำเนินการสอบสวนพิสูจน์สิทธิ และดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด และ 3) การฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ อีกด้วย (นักวิชาการชด้นนโยบายจัดการป่าไม้ไทยเหลว, 2557)

2) แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมและการลดลงของทรัพยากรโดยเฉพาะด้านป่าไม้ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบในภาพรวมต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งโลก ด้วยเหตุนี้ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและผู้บริหารประเทศ จึงทำการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเริ่มจาก

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้กำหนดแนวทางการจัดการป่าไม้ไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน มีแนวทางสำคัญดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554, น. 107 และ 119)

(1) คุ้มครอง ป้องกัน รักษา ปันฟูพื้นที่ป่าไม้ และเขตอนุรักษ์ โดยอนุรักษ์พื้นที่เปราะบางที่มีความสำคัญเชิงนิเวศ สร้างพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างป่า วางระบบเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยให้มีการจัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหมด ดำเนินการพิสูจน์สิทธิ และร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียจัดทำแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ต้นน้ำและการใช้สารเคมีการเกษตรในพื้นที่ต้นน้ำอย่างเข้มงวด ส่งเสริมเครือข่ายอนุรักษ์และป้องกันการบุกรุกป่าไม้ โดยภาคประชาชนและชุมชน ส่งเสริมหลักการชุมชนอยู่ร่วมกับป่า การปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง ส่งเสริมการจัดการป่าชุมชน การฟื้นฟูป่าและการปลูกป่าในรูปแบบวนเกษตร โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่รอยต่อตามแนวเขตอนุรักษ์ รวมทั้งสนับสนุนการปลูกต้นไม้และการปลูกป่าอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในระดับครัวเรือนและชุมชน ภายใต้แนวคิดและกลไกส่งเสริมที่เหมาะสม เช่น ธนาкарต้นไม้หรือการปลูกต้นไม้ใช้หนี้ และให้มีการจัดทำแผนส่งเสริมการปลูกป่าของประเทศที่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) พัฒนาระบบฐานข้อมูล ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ และการจัดการองค์ความรู้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โดยสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐและการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและสามารถวางระบบการจัดการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ ทรัพยากรชายฝั่ง ป่าชายเลน แหล่งน้ำ ที่ดิน และทรัพยากรแร่ เผยแพร่ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่องทุกปีผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่นๆ ปรับปรุงระบบการจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ และการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตอนุรักษ์ โดยใช้ระบบเทคโนโลยีอวกาศและภาพถ่ายดาวเทียม ให้เป็นมาตรฐานที่ยอมรับร่วมกัน และสามารถติดตามตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าและการใช้ประโยชน์ที่ดินได้

(3) ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบสูงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีมาตรการควบคุมการใช้พื้นที่ตามนโยบายส่งเสริมพืชเศรษฐกิจไม่ให้เกิดการบุกรุกทำลายพื้นที่อนุรักษ์และระบบนิเวศที่เปราะบาง สนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินมูลค่าที่แท้จริงและมูลค่าในอนาคตของทรัพยากรธรรมชาติในการทำหน้าที่ของระบบนิเวศ ปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงสุขภาพ พัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนที่คิดรวมต้นทุนการใช้หรือสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ การก่อกมลพิษ และผลกระทบต่อสุขภาพและวิถีชีวิตของชุมชนเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย จัดทำเขตเศรษฐกิจทั่วประเทศ เพื่อประกอบการวางแผนการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

(2) **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559** มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555, น. 60 และ 88)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย ระยะเร่งด่วน (1)-(2) และระยะปานกลาง (3)-(5) ดังนี้

(1) ส่งเสริมหลักการชุมชนอยู่ร่วมกับป่า การปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง รวมทั้งการฟื้นฟูและการปลูกป่าในรูปแบบวนเกษตร โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ต้นน้ำ และพื้นที่รอยต่อตามแนวเขตอนุรักษ์

(2) ส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาาระบบพันธุกรรมป่าไม้ ซึ่งเป็นมาตรการทางการคลังอย่างหนึ่ง โดยการระดมทุนจากภาคประชาชน ภาคเอกชนและองค์กรต่างๆ ตามหลักการการเก็บค่าบริการเชิงนิเวศ (PES) และแนวทาง REDD+ ในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้เพื่อคงความสมดุลธรรมชาติ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติในการเพิ่มพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยเร่งผลักดันให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ด้วยการประกาศกันพื้นที่ป่าไม้เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ชุ่มน้ำหรือประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

(4) ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสำรวจประเมินสภาพ ตรวจสอบติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพป่า ตลอดจนการบริหารจัดการแบบกลุ่มป่า (Forest Complex) และสร้างพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างป่า (Corridor) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ

(5) เร่งรัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและตราขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน กฎหมายที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ส่วนกฎหมายและระเบียบที่ควรตราขึ้นใหม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. และพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

ส่วนยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ ให้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ในเมือง (Urban forestry) รวมทั้งส่งเสริมให้มีการนำมาตรการจูงใจมาใช้เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และการปลูกต้นไม้ที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง

(3) **การเสวนาระดมความคิดเห็น เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2557** สืบเนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีนโยบายปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อลดการบุกรุกทำลายทรัพยากรและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่มีความเสื่อมโทรม คณะผู้บริหารสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้นำภาคประชาชน รวม 22 คน จึงร่วมเสวนาระดมความคิดเห็น เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ณ ห้องประชุม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เพื่อเสนอประเด็นการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการสนับสนุนแนวนโยบายดังกล่าว โดยได้มีความคิดเห็นร่วมกันดังนี้ (ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

(1) หยุดยั้งการคอร์รัปชันที่มาจากการเมืองและข้าราชการทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น หยุดแทรกแซงการตัดสินใจระดับองค์กร รวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดินป่าไม้) และการจัดการมลพิษ (ขยะ และน้ำเสีย)

(2) เร่งปฏิรูปโครงสร้างและองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีการกีดกันที่ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนและให้เกิดความเป็นเอกภาพ พร้อมเร่งทบทวนองค์ประกอบและบทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รื้อฟื้นคณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติ และจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ

(3) ต้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ซึ่งเหลืออยู่ 102 ล้านไร่ ให้คงไว้ โดยห้ามใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้อย่างเด็ดขาด ทั้งโครงการของภาครัฐและภาคเอกชน และให้บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดการบุกรุกทำลายป่าหรือเข้าใช้ประโยชน์ที่ผิดกฎหมาย

(4) เร่งรัดให้มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้และจัดทำฐานข้อมูลให้เป็นระบบเดียวกัน รวมทั้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสำรวจที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตปฏิรูปเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) และที่ดิน สค. 1 ให้ชัดเจน หากเปลี่ยนการถือครองหรือใช้ประโยชน์ผิดเงื่อนไขหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์จะต้องคืนพื้นที่ให้หน่วยงานกรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป

(5) ให้มีและบังคับใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย ภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งแวดล้อม การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ การตั้งกองทุนคาร์บอนเพื่อจูงใจการดูแลรักษาป่า นอกจากนี้ ให้การประสานครหลวงและการประสานส่วนภูมิภาคเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียรวมกับค่าน้ำประปา (สำหรับกลุ่มผู้ใช้น้ำประปาปริมาณมาก) รวมทั้งให้จัดสรรงบประมาณประจำปีของแต่ละจังหวัดตามสัดส่วนภาษีที่จังหวัดเก็บได้เพื่อใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษและการลดลงของทรัพยากรที่เกิดจากการพัฒนาในจังหวัด

(6) ปฏิรูปกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องป่าไม้ น้ำ และทรัพยากรชายฝั่งทะเล กฎหมายด้านผังเมือง และกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ให้มีทิศทางเดียวกัน รวมทั้งปฏิรูปด้านสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร กระบวนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และการติดตามผลการดำเนินของโครงการต่างๆ โดยรัฐธรรมนูญใหม่ควรกำหนดระยะเวลาการออกกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจน

ทั้งนี้ ให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งระบบและจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม อันเป็นกุญแจสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำ สู่ความปรองดองและความมั่นคงของชาติ หวังว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะใช้ประโยชน์จากข้อคิดเห็นและนำไปสู่การปฏิบัติที่เห็นผลในเร็ววัน พวกเราขอเป็นกำลังใจและร่วมแรงขับเคลื่อนเพื่อรักษาสมบัติของชาติและทรัพยากรให้ลูกหลาน

(4) คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ปัจจุบันการบริหารจัดการป่าในประเทศไทยยังไม่ช่วยให้ป่ามีความยั่งยืน อีกทั้งยังสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่คนจำนวนมาก ซึ่งใช้ประโยชน์ป่าไปในวิถีทางที่ไม่สอดคล้องกับระบบทุนนิยม ในทางตรงกันข้ามกลับเปิดให้ทุนเข้าไปใช้ป่าในลักษณะหากำไรเชิงพาณิชย์อย่างเข้มข้นมากขึ้นทุกที จนกระทั่ง ความอยู่รอดของป่าในประเทศไทยเหลือน้อยลงอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอในการปฏิรูปทรัพยากรป่า ดังนี้ (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 10-11)

(1) ใช้ “หลักการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างคนกับป่า” ในการจัดการป่า

(2) มุ่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมเพื่อการใช้ประโยชน์ป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน

(3) ลดอำนาจการบริหารจัดการป่าของรัฐ ให้เหลือในระดับประสานนโยบายและแผน และรับรองสิทธิชุมชน ตลอดจนมอบอำนาจให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการปฏิรูปในรูปแบบที่หลากหลายสอดคล้องกับระบบนิเวศและความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ

(5) ศูนย์ปฏิบัติการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้เผยแพร่วิธีอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ไว้ในเว็บไซต์ของศูนย์ฯ ว่า สามารถกระทำได้ ดังนี้ (ศูนย์ปฏิบัติการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2556)

(1) การกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีอยู่ 20 ข้อที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ เป็นการกำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาป่าไม้ในระยะยาว

(2) การปลูกป่า เป็นการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างหนึ่ง เมื่อป่าไม้ในพื้นที่ถูกตัดฟันลงไม่ว่ากรณีใดก็ตาม นโยบายการรักษาป่าไม้จะกำหนดให้มีการปลูกป่าขึ้นทดแทนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าทุกรูปแบบ

(3) การป้องกันไฟไหม้ป่า ไฟไหม้ป่าถือว่าเป็นอันตรายร้ายแรงที่เกิดขึ้นกับป่าไม้การพื้นที่ป่ากระทำไต่ยากมาก ไฟไหม้ป่าเกิดจากการกระทำของมนุษย์ จากความประมาทเลินเล่อ ทำให้ต้นไม้บางส่วนอาจตาย บางส่วนอาจชะงักการเจริญเติบโต และบางแห่งอาจตายหมด หากเกิดซ้ำแล้วซ้ำเล่าจนพืชหมดโอกาสแพร่พันธุ์ได้

(4) การป้องกันการบุกรุกทำลายป่า การบุกรุกการทำลายป่าไม้ในปัจจุบัน จะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น การป้องกันทำได้โดย การทำหลักเขตป้ายหรือเครื่องหมายให้ชัดเจนเพื่อบอกให้รู้ว่าเป็นเขตป่าประเภทใด การแก้ปัญหาที่สำคัญที่สุดอยู่ที่ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นไปด้วยความเที่ยงตรง เอาจริงเอาจัง และมีความซื่อสัตย์ต่ออาชีพและหน้าที่ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายและพระราชบัญญัติป่าไม้อย่างเคร่งครัดจะสามารถป้องกันการทำลายป่าในทุกรูปแบบได้

(5) การใช้วัสดุทดแทนไม้ ในการก่อสร้างต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านเรือน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่เคยใช้ไม้ดั้งเดิม เช่น การสร้างสะพานเพื่อทดแทนสะพานเก่าที่ชำรุด ควรจะใช้เหล็กทำสะพานให้รกรุงรังชั่วคราว ก่อนจะมีสะพานใหม่ที่ถาวรและสร้างได้ด้วยวัสดุอื่นแทนไม้

(6) การใช้ไม้อย่างมีประสิทธิภาพ / ประหยัด เป็นการนำเนื้อไม้มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยใช้ทุกส่วนของต้น เช่น ไม้ที่เหลือจากการแปรรูป นำมาใช้เป็นวัสดุก่อสร้างแล้วสามารถนำไปเป็นวัตถุดิบทำไม้อัด ไม้ปาร์เก้ ไม้สับ (Chip board) ไม้ประสาน (Particle board) ทำเครื่องใช้ขนาดเล็ก เช่น แจกัน ที่เขี่ยบุหรี่ ของชำร่วย เป็นต้น ส่วนไม้ที่นำมาแปรรูปเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือเพื่อการอื่น ควรปรับปรุงคุณภาพไม้ ก่อนนำมาใช้ประโยชน์ เช่น การอบน้ำยาไม้อบให้แห้งเพื่อยืด อายุการใช้งานให้ยาวนานออกไป

(7) การพยายามนำไม้ที่ไม่เคยใช้ประโยชน์มาใช้

(6) **งานวิจัย** จากงานวิจัยของสุริยา คงคำ เรื่องการจัดการที่ดินป่าไม้:กรณีศึกษาตำบล จ.ป.ร. อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง เมื่อ พ.ศ. 2554 สรุปได้ว่า ปัญหาของชุมชน ได้แก่ 1) ปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ 2) ปัญหาต้นทุนการผลิตสูง และมีหนี้สิน 3) ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างพื้นที่ทำกินกับเขตป่าไม้ 4) ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐมีกำลังน้อย และบางส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบุกรุกทำลายป่าด้วย จากปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากระบบเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนบางส่วนต้องบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อความอยู่รอดและดำเนินชีวิตโดยการทำลายปัจจัยภายในแล้วไปพึ่งพาปัจจัยภายนอกมากขึ้นเป็นผลให้ป่าไม้ และแหล่งน้ำเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ที่ทำกินเสื่อมโทรมลง เกิดภัยแล้ง น้ำท่วม โรคระบาด และประชาชนมีหนี้สิน ฉะนั้นหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาชาวบ้าน และหลักการเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และประสบความสำเร็จ เพราะภูมิปัญญาชาวบ้าน และหลักการเศรษฐกิจพอเพียงเปรียบเสมือนรากฐานของความเข้มแข็งของชุมชน เป็นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เพื่อต้องการให้ประชาชนดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกัน

(2) ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหา โดยการประสานหน่วยงานต่างๆ ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับชุมชน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ โดยอาจจะทำแนวเขตป่าให้ชัดเจนขึ้น ส่วนการขออนุญาตที่ดินต้องมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดและรัดกุมขึ้น เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าเพิ่มเติมในภายหลัง

(3) รัฐต้องส่งเสริมและยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการป่าอย่างจริงจังมากขึ้น ต้องเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ และทำความเข้าใจอย่างใกล้ชิดกับชุมชน โดยเน้นที่ชุมชนเป็นหลักเพราะชุมชนอยู่กับป่า ดังนั้นถ้าชุมชนรู้และเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริงแล้ว ปัญหาต่างๆ ก็จะน้อยลง ส่วนกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีน้อย และงบประมาณที่ไม่เพียงพอ อาจจะต้องแก้ปัญหาในรูปแบบอาสาสมัครรักษาป่า โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อช่วยงานเจ้าหน้าที่ เป็นการประหยัดงบประมาณ และได้กำลังเจ้าหน้าที่มากเท่าที่ต้องการ

(7) คณะผู้จัดทำแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้ 1) ต้องไม่มีการบุกรุกเพิ่มเติมอีกนับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป 2) ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ที่บุกรุกป่าไม้มตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้อย่างเคร่งครัด 3) จัดลำดับความเร่งด่วนกับนายทุนหรือผู้บุกรุกรายใหญ่ที่บุกรุกป่าไม้เป็นลำดับแรกแล้วดำเนินการกับรายอื่นๆ ต่อไป และ 4) การดำเนินการใดๆ ต้องไม่กระทบต่อประชาชนที่ใช้ประโยชน์ที่ดิน ป่าไม้ในพื้นที่ ที่พิสูจน์แล้วควรได้รับสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย หรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือการดำเนินการของภาครัฐ และจะต้องเป็นการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นระบบอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์พิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ 4 ยุทธศาสตร์ (ยุทธศาสตร์ 4 ป) 17 กลยุทธ์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ผืนป่าป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ยุทธศาสตร์ปลูกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน ยุทธศาสตร์ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และยุทธศาสตร์ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าไม้อย่างยั่งยืน (คณะผู้จัดทำแผนแม่บท “การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ”, 2557, น. 15)

(8) นักวิชาการ ดร. เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์ สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล มองว่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรวมศูนย์อำนาจจัดการอยู่ที่ส่วนกลาง กำหนดนโยบายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากป่าในรูปแบบสัมปทานจนป่าเสื่อมโทรม จึงมีการจัดการที่ดินป่าไม้และพื้นที่ป่าในรูปแบบต่างๆ แต่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงทำให้การดูแลรักษาป่าไม่ได้ผล ป่าถูกทำลายระบบนิเวศเสื่อมโทรม ผู้มีอำนาจรัฐและอำนาจทุนเข้าถึงฐานทรัพยากรป่าขณะที่ชุมชนเข้าไม่ถึง ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง เกษตรกรยากจนถูกจับกุมดำเนินคดีข้อหาบุกรุกป่า ขณะที่นายทุนร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบนำป่าไปสร้างรีสอร์ท แต่กลับไม่ถูกจับกุมดำเนินคดี ปัญหาป่าไม้นอกจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริหาร จึงเป็นความไม่เป็นธรรม เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างคนรวยคนจน ส่งผลทำให้ประชาชนในชนบทจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน ความผิดพลาดในการขับเคลื่อนนโยบายป่าไม้ที่ผ่านมา คือ ไม่รู้จักธรรมชาติของป่า ไม่รู้จักปัญหาความต้องการป่าของคนไทยให้ถ่องแท้ ไม่รู้จักองค์ความรู้ภูมิปัญญาการจัดการป่าของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนไม่บูรณาการเชื่อมโยงการพัฒนาป่าไม้ให้เข้ากับกระบวนการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่น การกำหนดทิศทางและนโยบายป่าไม้ที่ผ่านมาไม่อยู่บนฐานองค์ความรู้และความเป็นจริงของสังคม ผลลัพธ์จึงได้แต่ตัวนโยบายและแผน แต่ประชาชนและภาคีร่วมงานไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ จึงนำไปปฏิบัติไม่ได้ผล จึงต้องปฏิรูปการจัดการทรัพยากรป่าไม้เพื่อกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่น สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้การดูแลรักษาป่า

มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมในท้องถิ่น ด้วยการขยายมุมมองป่าให้กว้างขึ้น จากมุมมองเดิมๆ ที่มองป่าเป็นแหล่งวัตถุดิบสร้างรายได้เป็นหลัก มาเป็นมุมมองด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงด้านอาหารและยา รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้เกิดความหลากหลายและความสมดุลในมุมมองด้านต่างๆ ต้องนำเสนอแนวคิดใหม่ๆ ที่นำไปสู่การจัดการป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน เช่น การกำหนดสัดส่วนพื้นที่ป่าของรัฐเอกชนและของชุมชนให้เหมาะสม การจัดการป่าแบบผสมผสาน การกระจายอำนาจ/การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชน ป่าชุมชน เขตกันชน การจัดการป่าแบบประชารัฐ การจัดการป่าโดยกลุ่มผู้ใช้ป่าชุมชน การจัดการป่าและทรัพยากรบนฐานชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น และควรต้องบูรณาการเชื่อมโยงการป่าไม้ให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาด้านอื่นๆ ของประเทศ เช่น การพัฒนาชุมชน การพัฒนาการเกษตร และที่สำคัญคือหลักการพัฒนาจากฐานรากหรือจากล่างขึ้นบน ดังนั้น การปฏิรูปการป่าไม้ไทย จะต้องทำให้เกิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ ใช้องค์ความรู้ ภูมิปัญญาและความ เป็นจริงของสังคมที่ถูกต้องเป็นที่ตั้ง โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม จิตสำนึก ความรู้และสติปัญญาของผู้มี ส่วนร่วมคิดร่วมทำอย่างเป็นระบบจากทุกภาคส่วน จึงจะสามารถสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ของสังคมลงได้ (สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556)

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- (2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (4) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535
- (5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

โดยจากกลไกในหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งประกาศใช้ด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อันส่งผลให้เกิดปัญหาในแง่มุมต่างๆ อาทิ สิทธิในการถือครองที่ดินของรัฐในประเทศไทยที่ยังไม่มีความชัดเจน จากการแบ่งพื้นที่ป่าออกเป็นประเภทต่างๆ ทับซ้อนกัน และหน่วยงานที่สำคัญของรัฐในปัจจุบันยังไม่มีแผนที่สำหรับบ่งบอกถึงอาณาเขตพื้นที่ป่าอย่างชัดเจนและเป็นทางการ นอกจากนี้ การประกาศพื้นที่แต่ละส่วนให้เป็นพื้นที่ป่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยภาครัฐ ทั้งในรูปของป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ และสวนป่า ได้ปรากฏว่าพื้นที่เหล่านั้นไม่ได้มีต้นไม้มากนัก หากแต่เป็นพื้นที่ทำการเพาะปลูกของเกษตรกรรายย่อยเสียมากกว่า ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวนโยบายของภาครัฐที่ผ่านมา ก็จะพบว่าไม่มีความสอดคล้องกับการใช้ที่ดินในระดับท้องถิ่นมากนัก และกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจในการตีความการบังคับใช้กฎหมายได้ค่อนข้างสูง ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินและพื้นที่ป่า (การศึกษาข้อมูลพื้นฐานชุดที่ 5 ประเทศไทย : บทสรุปย่อของการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ระบบการจัดการ และการค้าไม้ (FLEGT), 2554)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลสถานการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับป่าไม้ ดังกล่าวข้างต้น จะสามารถสรุปสภาพปัญหาที่สำคัญของสถานการณ์ป่าไม้ในปัจจุบันได้ ดังนี้ 1) การบุกรุกทำลายป่า 2) การครอบครองที่ดินป่าไม้ 3) การลักลอบตัดไม้ 4) การเผาทำลายป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 5) ไฟไหม้ป่า และ 6) การทำเหมืองแร่ ด้วยสภาพปัญหาต่างๆ สาเหตุหลักจะเกิดขึ้นจากการที่ประชากรมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น อันส่งผลให้ความต้องการในการใช้ที่ดินเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินสูงมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น จึงเป็นการผลักดันให้ราษฎรเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ แคว้นป่า เผาป่าทำไร่เลื่อนลอย

ทั้งโดยสมัครใจเพื่อใช้ผืนป่าเป็นปัจจัยพื้นฐานในการผลิตทางการเกษตรและเป็นที่อยู่อาศัย และโดยการจ้างวานจากนายทุนเพื่อจ้างงมหาดินไว้ขายหรือเพื่อพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือแหล่งอุตสาหกรรม อาทิ การทำรีสอร์ท หรือการทำเหมืองแร่ ซึ่งเบื้องหลังของปัญหาต่างๆ ล้วนมีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนต่างๆ เช่น การออกเอกสารสิทธิ์ มีส่วนร่วมอยู่ในหลายๆ กรณี ทั้งในแง่การปล่อยปละละเลยในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือการรู้เห็นเป็นใจให้มีการเข้าใช้พื้นที่โดยรับผลประโยชน์ตอบแทน นอกจากนี้ การเกิดไฟไหม้ป่าจากธรรมชาติก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้พื้นที่ป่าถูกทำลาย โดยที่หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบยังไม่มีแนวทางหรือแผนการรองรับที่ชัดเจนที่จะสามารถป้องกันภัยพิบัตินี้ได้อย่างถาวร เพราะฉะนั้น จากการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลที่ได้มีการอภิปรายโดยวิทยากรสถานประกอบการ ป่าไม้ดังกล่าว ทั้งในรูปของการเสวนา การศึกษาวิจัย เพื่อให้แต่ละภาคส่วนเสนอแนะแนวทางที่จะนำมาซึ่งการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ตลอดจนวิธีการฟื้นฟูเยียวยาให้สถานการณ์ป่าไม้ฟื้นคืน จึงสรุปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาป่าไม้ในปัจจุบัน โดยจำแนกออกได้ ดังนี้

ด้านการป้องกัน

1. รัฐจะต้องมีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้และจัดทำฐานข้อมูลให้เป็นระบบเดียวกัน รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสำรวจที่ดิน ทั้งที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตปฏิรูปเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) และที่ดิน สค.1 ให้มีความชัดเจน โดยหากมีการเปลี่ยนแปลงการถือครองหรือใช้ประโยชน์ผิดเงื่อนไข หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ จะต้องส่งคืนพื้นที่ดังกล่าวให้หน่วยงานของกรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป (ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

2. รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกรณีที่จะมีการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่แปลงใหญ่ โดยจะต้องละเว้นการใช้พื้นที่ป่าในเขตอนุรักษ์และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และก่อนการอนุญาตจะต้องมีการตรวจสอบพื้นที่จริงเป็นรายแปลง รวมทั้งจะต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนด้วย (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้, 2547) นอกจากนี้ จะต้องทำหลักเขต ป้าย หรือเครื่องหมายให้ชัดเจน เพื่อบอกให้รู้ว่าพื้นที่ใดเป็นเขตป่าประเภทใด

3. รัฐจะต้องกำหนดให้มีการบังคับใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม อาทิ การเก็บภาษีที่ดิน ภาษีสิ่งแวดล้อม การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ การตั้งกองทุนคาร์บอนเพื่อจูงใจการดูแลรักษาป่า ตลอดจนการเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียร่วมกันค่าน้ำประปาสำหรับกลุ่มผู้ใช้ น้ำประปาปริมาณมาก โดยให้จัดสรรงบประมาณประจำปีของแต่ละจังหวัดตามสัดส่วนภาษีที่จังหวัดเก็บได้เพื่อใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษและการลดลงของทรัพยากรที่เกิดจากการพัฒนาในจังหวัด (ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

4. รัฐจะต้องจัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ทั้งหมด เพื่อให้ทราบว่ามีผู้ใดถือครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวบ้าง และจัดให้มีการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวอย่างถูกต้อง เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าในภายหลัง (ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

5. ร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ และดำเนินการจัดทำแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ และการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ให้มีความชัดเจน (ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

6. ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยการประสานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ (สุริยา คงคำ, 2554) และเพื่อสร้างความมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น อันจะทำให้การดูแลรักษาป่าไม้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับ

วิถีวัฒนธรรมในท้องถิ่น ด้วยการขยายมุมมองป่าให้กว้างขึ้น จากมุมมองเดิมๆ ที่มองป่าเป็นเพียงแหล่งวัตถุดิบในการสร้างรายได้ เป็นมุมมองด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงด้านอาหารและยา รวมถึงความหลากหลายทางชีวภาพ (สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556)

7. กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จอย่างเป็นรูปธรรม (แนวทางการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้กรณีราษฎรอ้างสิทธิยึดถือครอบครองที่ดินป่าไม้, 2555, น. 7)

8. รัฐจะต้องไม่สนับสนุนการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีมาตรการควบคุมการใช้พื้นที่ป่าตามนโยบายส่งเสริมพืชเศรษฐกิจไม่ให้เกิดการบุกรุกทำลายพื้นที่อนุรักษ์และระบบนิเวศที่เปราะบาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554, น. 119)

9. ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์และผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงสุขภาพ รวมถึงพัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินความคุ้มค่าของโครงการที่ลงทุน ที่คำนวณรวมต้นทุน การใช้หรือสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ การก่อกมลพิษและผลกระทบต่อสุขภาพและวิถีชีวิตของชุมชน เพื่อประกอบการตัดสินใจทำเขตเศรษฐกิจทั้งประเทศ และเพื่อประกอบการวางแผนพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554, น. 119)

10. การรณรงค์ให้ใช้วัสดุทดแทนไม้ในการก่อสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอาคารบ้านเรือน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ที่เคยใช้ไม้เป็นวัสดุหลัก ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้มีการใช้ไม้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นให้เกิดการประหยัดและใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยใช้ทุกส่วนของต้นไม้ เช่น ไม้ที่เหลือจากการแปรรูปนำมาใช้เป็นวัสดุก่อสร้างแล้วสามารถนำไปเป็นวัตถุดิบทำไม้อัด ไม้ปาร์เก้ขึ้นไม้สับ (Chip board) ไม้ประสาน (Particle board) ทำเครื่องใช้ขนาดเล็ก อาทิ แจกัน ที่เขี่ยบุหรี่ ของชำร่วย ส่วนไม้ที่นำมาแปรรูปเพื่อใช้ในการก่อสร้างหรือเพื่อการอื่น ควรปรับปรุงคุณภาพไม้ก่อนนำมาใช้ประโยชน์ เช่น การอาบน้ำยาไม้อบแห้งเพื่อยืดอายุการใช้งานให้ยาวนานออกไป (ศูนย์ปฏิบัติการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2556)

11. รัฐต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยต้นไม้ชนิดพันธุ์อื่นที่มีคุณสมบัติยึดหน้าดินได้ดีโดยไม่ใช้ไม้ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบตัดไม้ และการศึกษาวิจัยถึงการปลูกต้นไม้เพื่อทำแนวกันชน (Buffer zone) ระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมว่าควรเป็นพันธุ์ไม้ชนิดใด (กลุ่มงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 3, 2556, น. 2-9)

ด้านการปราบปราม

1. ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ที่บุกรุกป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างเคร่งครัด โดยดำเนินการกับผู้บุกรุกรายใหญ่ที่เป็นนายทุน แล้วจึงดำเนินการกับผู้บุกรุกรายอื่นๆ ต่อไป (คณะผู้จัดทำแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ, 2557)

2. ใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สามารถตรวจสอบหลักฐานและสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานทางคดีได้ เช่น แผนที่ภาพถ่าย ดาวเทียม การใช้เฮลิคอปเตอร์ตรวจการณ์และส่งกำลังบำรุง การใช้กล้องตรวจสอบพิกัดทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น โดยเป็นการดำเนินการที่ประสานงานกับกองทัพบกและกองทัพอากาศ (แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรป่าไม้, ม.ป.ป.)

3. จัดตั้งหน่วยประสานงานป้องกันรักษาป่าในสังกัดสำนักป้องกันและปราบปรามขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานงานด้านการป้องกันรักษาป่าและปฏิบัติงานด้านการข่าว โดยทำการโอนอัตรากำลัง อุปกรณ์ ยานพาหนะ อาวุธปืน และวิทยุสื่อสารมาจากหน่วยป้องกันและรักษาป่าในสังกัดจังหวัดต่างๆ ทั่วทุกภาค (แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรป่าไม้, ม.ป.ป.)

4. กระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนให้ข้อมูล เบาะแส กระบวนการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้, 2547)

5. เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่รู้เห็นเป็นใจ หรือให้การสนับสนุนแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายป่าไม้อย่างเด็ดขาดและจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้, 2547) และกำหนดมาตรการลงโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนร่วมกระทำการทุจริต แต่ในขณะเดียวกันจะต้องเพิ่มอัตราเงินเดือนให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามด้วย เพื่อป้องกันปัญหาการมีรายได้ต่ำ อันจะนำไปสู่การถูกจูงใจให้กระทำการทุจริตได้ง่าย (กลุ่มงานคณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมธิการ 3, 2556, น. 2-35 ถึง 2-36)

6. กำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางสังคม เช่น การไม่คบหาสมาคมด้วยกับผู้ที่มีพฤติกรรมลักลอบตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้, 2547)

ด้านการฟื้นฟู

1. นำมาตรการจูงใจมาใช้เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และการปลูกต้นไม้ในพื้นที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ตลอดจนจัดทำแผนส่งเสริมการปลูกป่าของประเทศเพื่อทดแทนพื้นที่ป่าที่หายไป โดยเป็นแผนการในระดับประเทศที่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรม (ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

2. กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นการกำหนดแนวทางการจัดการและพัฒนาป่าไม้ในระยะยาว โดยจะต้องถือว่าการปลูกป่าเป็นการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างหนึ่ง เมื่อป่าไม้ในพื้นที่ถูกตัดฟันลงไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม นโยบายการรักษาป่าไม้จะต้องกำหนดให้มีการปลูกป่าขึ้นทดแทนและส่วนเสริมให้มีการปลูกป่าสงวนขึ้นทุกรูปแบบ (ศูนย์ปฏิบัติการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2556)

3. ขยายพื้นที่โครงการป่าชุมชนให้มากที่สุด สร้างเครือข่ายป่าชุมชนให้เข้มแข็ง โดยร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาและสนับสนุนโครงการป่าชุมชนให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น (กลุ่มงานคณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมธิการ 3, 2556, น. 2-160)

4. จัดให้มีมาตรการป้องกันไฟไหม้ป่าที่มีประสิทธิภาพ (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้, 2547)

5. สร้างเขื่อนหรือฝายกักเก็บน้ำให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยไม่ทำลายระบบนิเวศของผืนป่า เพื่อสร้างความชุ่มชื้นให้กับผืนป่า (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้, 2547)

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยสำคัญในการการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาพื้นที่ป่า ให้คงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพอันส่งผลต่อการดำรงชีพของมนุษย์ทุกคน และการสนับสนุนดังกล่าวควรแสดงออกมาเป็นรูปธรรม และมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและยอมรับถึงสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้อย่างจริงจัง และจากการสำรวจข้อมูลที่ผ่านมา ภาคประชาชนและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในการอาศัยพลังชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง หรืออยู่ในบริเวณพื้นที่ป่า ช่วยกันดูแล รักษา ฟื้นฟู พื้นที่ป่าให้เป็นป่าธรรมชาติ

ที่มีความอุดมสมบูรณ์ เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศ พื้นฟูแหล่งน้ำ และความชุ่มชื้นตลอดจนอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยชุมชนนั้นๆ ก็จะสามารถได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากพื้นที่ป่านั้นด้วยประโยชน์ที่ได้รับนี้ก็จะสามารถเอื้อไปถึงประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงป่าออกไปอันรวมถึงประโยชน์ในฐานะที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย เนื่องจากมีข้อขัดแย้งในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสาระสำคัญที่จะให้ประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา พื้นฟู อนุรักษ์และใช้ประโยชน์เพื่อยังชีพในป่าชุมชนของตนเอง ต่อมาได้ถูกประกาศให้เป็นเขตป่าอนุรักษ์ อันส่งผลให้ประชาชนเหล่านี้ต้องอพยพออกจากพื้นที่และไม่มีสิทธิแม้กระทั่งเข้าไปเก็บผลผลิตจากพื้นที่ป่าเพื่อนำมาใช้ในการดำรงชีพ ซึ่งเกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในความหมายของคำว่า “ป่าอนุรักษ์” อันทำให้หลักการในเรื่องสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการจัดการป่าไม้ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักสากลทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นในหลักการเรื่องป่าไม้ ในวาระ 21 ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และหลักการของสหภาพการอนุรักษ์ธรรมชาติระหว่างประเทศ (IUCN) เป็นต้น ถูกตัดออกจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้สภาพปัญหาอันเกิดจากสถานการณ์ป่าไม้ซึ่งยืดเยื้อมาเป็นเวลายาวนานได้รับการแก้ไข โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าและบริเวณใกล้เคียงและมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องและยั่งยืน จึงควรหิยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งประชาชนเสนอมาเข้าสู่การพิจารณาเพื่อตราเป็นกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

3.2.2 ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

ชายฝั่งทะเล (Coast) คือ พื้นที่รอยต่อระหว่างทะเลแผ่นดินหรือพื้นที่จากแนวชายทะเล (Shore) ขึ้นไปบนแผ่นดินที่มีภูมิลักษณะ (Landform) และตะกอนที่เกิดจากน้ำทะเล จนถึงบริเวณที่มีภูมิประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดจากแนวชายทะเลขึ้นไปบนบก จึงมีความกว้างกำหนดไม่ได้แน่นอน (การกัดเซาะชายฝั่งทะเล (จุมพล วิเชียรศิลป์, 2556, น. 771) ประเทศไทยมีพื้นที่บก 513,115 ตารางกิโลเมตร หรือ 320.70 ล้านไร่ ตั้งอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากลักษณะที่เป็นคาบสมุทรจึงมีอาณาเขตติดกับทะเล 2 ฝั่งคือ ฝั่งทะเลอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามัน มีพื้นที่ทางทะเลรวมทั้งสิ้น 323,488.32 ตารางกิโลเมตร หรือ 202.18 ล้านไร่ ประกอบด้วยพื้นที่ทะเลฝั่งอ่าวไทย 202,676.20 ตารางกิโลเมตร และพื้นที่ทะเลอันดามัน 120,812.12 ตารางกิโลเมตร (กรมอุทกศาสตร์, 2555 อ้างใน จิตติมา เสถียรวุฒิกุล, 2557, น. 4) พื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศไทย ครอบคลุมตั้งแต่พื้นที่บนบกในเขตชายฝั่งทะเลต่อเนื่องออกไปในทะเลในระยะ 200 ไมล์ทะเลถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวนี้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่ามากมายมหาศาลทั้งในแง่เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว พลังงาน โดยเฉพาะในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งในหลายๆ ประเภท ได้แก่ หมู่เกาะ ชายหาด ป่าชายเลน ปะการัง หญ้าทะเล สัตว์ทะเลที่มีค่าทางเศรษฐกิจ และสัตว์ทะเลหายาก จำพวกปลาวาฬ โลมา พะยูน และเต่าทะเล เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นแหล่งทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง พื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นบริเวณที่มีลักษณะเฉพาะตัว มีระบบนิเวศที่ซับซ้อน เปราะบาง และง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากเป็นเขตรอยต่อระหว่างแผ่นดินและผิวน้ำทะเล มีลักษณะเป็นแนวกันชนของพื้นที่ ที่มีความแตกต่างกัน จึงได้รับอิทธิพลจากทั้งพื้นที่บกและทะเล (จิตติมา เสถียรวุฒิกุล, 2557, น. 4)

ประเทศไทยมีชายฝั่งทะเลยาวประมาณ 3,148.23 กิโลเมตร แบ่งเป็นชายฝั่งด้านอ่าวไทยคลุมพื้นที่ 17 จังหวัด ยาว 2,055.18 กิโลเมตร ได้แก่ ตรัง จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร

สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส และชายฝั่งด้านทะเลอันดามันกลุ่มพื้นที่ 6 จังหวัด ยาวประมาณ 1,093.14 กิโลเมตร ได้แก่ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล (ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, 2554 และจิตติมา เสถียรวุฒิกุล, 2557, น. 4) ปัจจุบันชายฝั่งทะเลของ 23 จังหวัด สถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งที่เกิดขึ้นรุนแรงมากขึ้นในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณชายฝั่งอ่าวไทยตอนบน ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่ประสบกับปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งรุนแรงมากที่สุดของประเทศ เช่น บริเวณชายฝั่งของชุมชนบ้านขุนสมุทรจีน ต.แหลมฟ้าผ่า อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ บริเวณชายฝั่งชายฝั่งเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ประสบกับปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่งอย่างรุนแรง บริเวณซึ่งเคยเป็นที่ตั้งของแหล่งชุมชนบางขุนเทียน ถูกลูกทะเลกัดเซาะเข้ามาอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันกลายเป็นผืนน้ำทะเล (จุฬพล วิเชียรศิลป์, 2556, น. 775)

การกัดเซาะชายฝั่ง เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นตลอดเวลาจากการกัดเซาะของคลื่นหรือลม ตะกอนจากที่หนึ่งไปตกทับถมในอีกบริเวณหนึ่ง ทำให้แนวของชายฝั่งเดิมเปลี่ยนแปลงไป บริเวณที่มีตะกอนเคลื่อนเข้ามาน้อยกว่าปริมาณที่ตะกอนเคลื่อนออกไปถือว่าเป็นบริเวณที่มีการกัดเซาะชายฝั่ง ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้วันจะทวีความรุนแรงและขยายตัวมากขึ้น โดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากกระบวนการตามธรรมชาติ กิจกรรมของมนุษย์ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหารจัดการ ดังนี้ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2554 ก, น. 3-9)

(1) **กระบวนการตามธรรมชาติ** เป็นปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับลักษณะทางธรณีวิทยาของชายฝั่ง และสมุทรศาสตร์ ได้แก่ ลมมรสุมและพายุ กระแสน้ำ และภาวะน้ำขึ้น-น้ำลง ลักษณะทางกายภาพของชายฝั่ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยปัจจัยเหล่านี้จะมีอิทธิพลร่วมกันต่อกระบวนการเคลื่อนย้ายดินตะกอน และมวลทรายชายฝั่งทะเล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งทั้งการงอก และการกัดเซาะ โดยปัจจัยตามธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการกัดเซาะชายฝั่ง มีดังนี้

- **ลมมรสุมและพายุ** ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือมีอิทธิพลต่อชายฝั่งอ่าวไทยระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ โดยก่อให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่และกระแสน้ำแรง เคลื่อนเข้าปะทะชายฝั่งทะเลและพัดพาทรายออกจากพื้นที่ชายฝั่งทะเล ส่วนอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (ลมว่าวหรือลมตะเภา) ซึ่งพัดระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนเมษายน จะพัดนำมวลทรายกลับคืนสู่ชายฝั่ง สำหรับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จะก่อให้เกิดฝนตกชุกบริเวณชายฝั่งทะเลด้านอันดามันมากกว่าด้านอ่าวไทย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งตามธรรมชาติในลักษณะดังกล่าวจึงเกิดขึ้นเป็นปกติในรอบปี ดังเช่น การเปลี่ยนแปลงของแนวชายฝั่งในจังหวัดจันทบุรี ที่เกิดจากอิทธิพลจากลมมรสุมเป็นหลัก โดยพบว่า ปริมาตรของทรายตามแนวชายฝั่งจะลดลงในช่วงลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และจะเพิ่มขึ้นในช่วงมรสุมตะวันตกเฉียงใต้

นอกจากนี้ พายุที่ก่อตัวในทะเลจีนใต้จะเคลื่อนที่เข้าสู่อ่าวไทยและส่งผลกระทบต่อชายฝั่งทะเลอ่าวไทยทางภาคใต้ที่เปิดโล่งบริเวณจังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และสงขลา พายุเหล่านี้จะพัดผ่านและสลายตัวทางชายฝั่งทะเลด้านอันดามัน ลมพายุดังกล่าวมีผลทำให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่พัดเข้าสู่ชายฝั่งอ่าวไทย ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งเช่นกัน ดังเช่นการเกิดพายุลมแรง ในระหว่างวันที่ 18-25 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ทำให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่ สูงกว่า 5 เมตร เคลื่อนเข้าไปปะทะชายฝั่งตั้งแต่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และสงขลา ครอบคลุม 16 อำเภอ 41 ตำบล ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 5,491 ครอบครัว 19,155 คน

- **กระแสน้ำ** กระแสน้ำในบริเวณอ่าวไทยมีอิทธิพลต่อพื้นที่ชายฝั่งทะเลมากกว่าในบริเวณกลางอ่าว โดยในช่วงน้ำขึ้น-น้ำลงชนิดน้ำเดียวมีการไหลแรงกว่าชนิดน้ำคู่ สำหรับในทะเลอันดามันกระแสน้ำ

ในแนวทิศเหนือ-ใต้ จะมีความรุนแรงกว่ากระแสน้ำในแนวทิศตะวันออก-ตะวันตก โดยในฤดูลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ กระแสน้ำในช่วงน้ำลงจะมีความรุนแรงกว่ากระแสน้ำในช่วงน้ำขึ้น จึงทำให้เกิดตะกอนมากกว่าโดยตะกอนจะถูกพัดพาไปสะสมตัวตามทิศทางการไหลของกระแสน้ำ

- **ภาวะน้ำขึ้น-น้ำลง** ในอ่าวไทยมีการขึ้นลงของน้ำทะเล 3 ชนิด คือ น้ำเดียว (Diurnal) น้ำผสมชนิดน้ำคู่ (Mixed, Semidiurnal dominant) และน้ำผสมชนิดน้ำเดียว (Mixed, Diurnal dominant) โดยบริเวณอ่าวไทยตอนบน มีค่าของช่วงความแตกต่างระหว่างน้ำขึ้น-น้ำลงเฉลี่ยประมาณ 1.5 เมตร ขณะที่ชนิดน้ำขึ้น-น้ำลงฝั่งอันดามัน เป็นแบบน้ำผสมชนิดน้ำคู่ และมีค่าของช่วงความแตกต่างระหว่างน้ำขึ้น-น้ำลงเฉลี่ยแต่ละแห่งไม่เท่ากัน ทั้งนี้ชนิดและค่าของช่วงความแตกต่างระหว่างน้ำขึ้น-น้ำลงมีผลต่อการเคลื่อนตัวของตะกอนเลน และมวลทรายบริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งในภาวะสมดุลกระแสน้ำ และการเกิด น้ำขึ้น-น้ำลง จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำพามวลทรายและตะกอนเลนเคลื่อนตัวไปตามแนวชายฝั่งทะเล และเข้าออกจากแนวชายฝั่ง ซึ่งเป็นผลทำให้บางพื้นที่เกิดการกรอก บางพื้นที่เกิดการกัดเซาะในแต่ละช่วงเวลา

- **ลักษณะทางกายภาพของชายฝั่งทะเล** ในลักษณะที่เป็นทะเลเปิด อ่าว แหลม เป็นหาดทราย และหาดโคลน จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งทะเลมากน้อยแตกต่างกัน ดังเช่น บริเวณชายฝั่งทะเลอ่าวไทยฝั่งตะวันตกตอนล่างซึ่งเป็นทะเลเปิด จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง เมื่อเกิดพายุที่ก่อตัวในทะเลจีนใต้ พัดเข้าสู่อ่าวไทยช่วงเดือนกรกฎาคม-กันยายน ของทุกปี โดยคลื่นขนาดใหญ่จะเคลื่อนตัวเข้ากระทบชายฝั่งทะเลโดยตรง เป็นผลให้ชายฝั่งทะเลของจังหวัดชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และสงขลา เกิดการกัดเซาะชายฝั่งอย่างรุนแรง นอกจากนี้ พบว่าความลาดชันของชายฝั่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งแตกต่างกัน โดยบริเวณชายฝั่งทะเลที่มีความลาดชันน้อยจะประสบกับปัญหาการกัดเซาะหรือเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลมากกว่าชายฝั่งทะเลที่มีความลาดชันสูง

- **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ** เป็นเรื่องที่ปัจจุบันเชื่อว่าเป็นสาเหตุทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพธรรมชาติของโลก โดยมีผลมาจากปรากฏการณ์ภาวะโลกร้อน ซึ่งนักวิชาการได้ศึกษาพบว่าสภาพภูมิอากาศที่มีการเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่งและแนวปะการัง ดังที่เกิดปรากฏการณ์แนวปะการังฟอกขาวบ่อยครั้งขึ้น รวมถึงทำให้อุณหภูมิของโลกเพิ่มสูงขึ้น สภาพอากาศแปรปรวน ช่วงเวลาของฤดูกาลเกิดการเปลี่ยนแปลง เกิดลมพายุบ่อยครั้งและมีความรุนแรงมากขึ้นตลอดจนทำให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลจะส่งผลกระทบต่อชายฝั่งทะเลในพื้นที่ 23 จังหวัด ดังจะเห็นได้จากข้อมูลจากการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อ พ.ศ. 2552 ที่ได้ศึกษา วิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล (Sea level rise) ต่อสภาพการใช้ที่ดินและระบบนิเวศชายฝั่งทะเลในพื้นที่ 23 จังหวัดด้วยระบบภูมิสารสนเทศ (Geographic Information System : GIS) พร้อมประเมินมูลค่าความเสียหายเบื้องต้นเป็นตัวเงินของผลกระทบต่อกิจกรรมหลักที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เช่น ท่าเรือ ถนนเขตอุตสาหกรรม พื้นที่เพาะปลูก นาข้าว พื้นที่นาุ้ง ชุมชนเมือง ในกรณีที่ระดับน้ำทะเลเพิ่มขึ้น 1 2 3 และ 5 เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง พบว่า มีจำนวนพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจำนวน 25 33 34 และ 36 จังหวัด ตามลำดับ โดยมีมูลค่าของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวน 2.1 14.1 17.9 และ 22.7 ล้านล้านบาท ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าหากเกิดปัญหาการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลดังกล่าวก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งติดตามมาด้วย

(2) **กิจกรรมของมนุษย์** จากการมุ่งเน้นพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานการผลิต และในขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยเกินไป ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลเกิดการ

เปลี่ยนแปลง และการเร่งให้กระบวนการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเกิดความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาที่สำคัญ มีดังนี้

- **การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่ชายฝั่งทะเล** การตอบสนองและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศในด้านการคมนาคมขนส่งและภาคอุตสาหกรรม ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของชายฝั่งทะเลอย่างชัดเจน ดังเช่น การสร้างท่าเรือน้ำลึก การสร้างถนนเลียบชายฝั่งทะเลและการถมทะเลเพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด และการสร้างถนนเลียบชายฝั่งบริเวณบ้านปึก ต.นาทับ อ.จะนะ จ.สงขลา ซึ่งแม้จะมีการศึกษาผลกระทบในด้านต่างๆ รวมถึงการคำนวณทางด้านวิศวกรรมโดยใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์เพื่อการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลแล้วก็ตาม แต่สิ่งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน คือ การกัดเซาะชายฝั่งทะเลยังคงเกิดขึ้นอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลจากโครงการศึกษาวางแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งและวางผังท่าเรือเพื่อรองรับการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมชายฝั่งตะวันออก พบว่า ถนนเลียบตามแนวชายฝั่งทะเลในพื้นที่ศึกษาทำให้ตะกอนทรายบนบกไม่สามารถเคลื่อนตัวลงสู่ชายหาดได้ทำให้มีปริมาณทรายในพื้นที่ชายฝั่งลดลง นอกจากนี้ ปริมาณมวลทรายที่เคลื่อนที่ตามแนวชายฝั่งทะเลหากมีโครงสร้างหรือดักตะกอนทรายก็จะทำให้มวลทรายชายฝั่งทะเลขาดความสมดุลและก่อให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งติดตามมา

- **การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง** ในช่วงที่ผ่านมาพื้นที่ชายฝั่งทะเลได้มีสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลงไปในทะเลเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเน้นไปที่การรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น การสร้างโรงแรม สถานตากอากาศใกล้ชายฝั่งทะเล การขยายตัวของร้านค้าเพื่อการพาณิชย์ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และรุกล้ำแนวสันทรายเข้าไปใกล้ชายฝั่งทะเล รวมถึงเส้นทางคมนาคมเพื่อเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น ท่าเรือ ถนนเลียบชายฝั่ง สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สภาพชายฝั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทิศทางของคลื่น การขาดทรายทดแทน ทำให้ชายฝั่งจำเป็นต้องปรับเข้าสู่ความสมดุลธรรมชาติ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่ง

- **การสร้างเขื่อน ฝายและอ่างเก็บน้ำ** บริเวณต้นน้ำและแม่น้ำลำคลองต่างๆ ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับการเติมตะกอนให้กับระบบนิเวศปากแม่น้ำและชายฝั่งทะเล โดยทำให้การไหลของกระแสน้ำเกิดการชะลอตัวและตะกอนแขวนลอยจะตกตะกอนอยู่ในลำน้ำ รวมถึงมีบางส่วนถูกกักไว้บริเวณเหนือเขื่อน ส่งผลให้ปริมาณตะกอนที่ไหลลงสู่ทะเลสาบบริเวณปากแม่น้ำน้อยลง เป็นผลให้ขาดตะกอนที่จะถูกเติมเข้าไปแทนที่ตะกอนในบริเวณชายฝั่งทะเลที่ถูกพัดพาออกไปยังบริเวณอื่น ดังตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการลดลงของตะกอนดินบริเวณชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน โดยพบว่าภายหลังการสร้างเขื่อนทั้งสอง ทำให้อัตราการตกตะกอนที่ปากแม่น้ำเจ้าพระยาลดลงจาก 25.3 ตันต่อปี เหลือเพียงประมาณ 6.6 ตันต่อปี ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชายฝั่งทะเลบางขุนเทียนประสบกับปัญหาการกัดเซาะอย่างต่อเนื่อง และทวีความรุนแรงมากขึ้น

นอกจากนี้ ผลจากการศึกษาโครงการศึกษาแผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลตั้งแต่ปากแม่น้ำเพชรบุรีถึงปากแม่น้ำปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อ พ.ศ. 2546 พบว่าการสร้างเขื่อนแก่งกระจานในจังหวัดเพชรบุรี และเขื่อนปราณบุรี ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ก็ส่งผลให้ปริมาณตะกอนถูกกักไว้เหนือเขื่อนถึงประมาณ 65,438 ตันต่อปี และประมาณ 54,856 ตันต่อปี ตามลำดับ เป็นผลให้ชายฝั่งทะเลของทั้งสองจังหวัดเกิดการกัดเซาะอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ ดังเช่น บริเวณแหลมผักเบี้ย อ.บ้านแหลม และพระราชินีเวศน์มฤคทายวัน

อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี รวมถึงการกัดเซาะด้านเหนือของบ้านเขาตะเกียบ ต.หนองแก อ.หัวหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์ เช่นกัน

- **การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน** เพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำนาุ้ง ทำให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งทะเลได้ง่ายและรุนแรง เนื่องจากป่าชายเลนเป็นเสมือนกำแพงป้องกันกระแสน้ำและคลื่น และระบบรากไม้ของพรรณพืชในป่าชายเลนยังช่วยดักตะกอนเลนที่ฟุ้งกระจายให้ตกตะกอน ตลอดจนช่วยให้ดินเลนยึดรวมตัวกันยากต่อการพังทลาย จากการศึกษาของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เมื่อ พ.ศ. 2551 พบว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทยตอนบนเห็นได้ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบภาพถ่ายดาวเทียม พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2545 โดยพบป่าชายเลนเปลี่ยนเป็นนาุ้งและบ่อเลี้ยงปลา นาเกลือ บ่อเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ชุมชน และอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น จากการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินพบว่าป่าชายเลนลดลงจาก 13,027 ไร่ เหลือเพียง 7,925 ไร่ ในช่วง พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2545 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาด้านการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ พบว่า ป่าชายเลนถูกเปลี่ยนเป็นพื้นที่นาุ้งในช่วง พ.ศ. 2495 ถึง พ.ศ. 2517 และต่อเนื่องถึง พ.ศ. 2534 ถึง พ.ศ. 2538 การใช้ป่าชายเลนเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยเฉพาะการทำนาุ้ง นอกจากจะเป็นการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนในส่วนที่ทำการเพาะเลี้ยงทั้งหมดแล้ว กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเพาะเลี้ยง เช่น การตัดทำลายพันธุ์ไม้ป่าชายเลนทำให้กำแพงปราการป้องกันแนวชายฝั่งทะเลถูกทำลาย การขุดลอกร่องน้ำ การยกคันดิน และอื่นๆ จะทำให้เกิดการชะล้างตะกอนไปสู่บริเวณข้างเคียง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งได้

- **การขุดลอกตะกอนดินนอกนอกพื้นที่** เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลเพื่อเป็นพื้นที่เลี้ยงกุ้งแต่ภายหลังจากการประกอบอาชีพดังกล่าวมีต้นทุนสูงซึ่งไม่คุ้มค่ากับการลงทุนจึงได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่นาุ้งเป็นพื้นที่ดักตะกอนดินไว้ในนาุ้ง เพื่อให้ตะกอนดินมาตกและทับถมเป็นดินเลนและรอให้ตะกอนดินแข็ง จากนั้นจึงขุดดินไปขาย ถึงแม้ว่าการขุดตะกอนดินนอกนอกพื้นที่นั้นมิใช่สาเหตุโดยตรงของการกัดเซาะ แต่หากเกิดการกัดเซาะในพื้นที่ที่มีการกระทำได้กล่าวจะทำให้ผลการเกิดการกัดเซาะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากตะกอนเลนที่จะมาเติมให้แก่ระบบนิเวศชายฝั่งทะเลถูกกักเก็บออกไปจากระบบ ซึ่งพื้นที่ที่มีการขุดลอกตะกอนดินนอกนอกพื้นที่และก่อให้เกิดปัญหาอย่างรุนแรง ได้แก่ พื้นที่ชายฝั่ง ต.บ้านบ่อ ต.บางหญ้าแพรก ต.นาโคก ต.บางกระเจ้า ต.โคกขาม ต.กาหลง ต.บางไทรวัด และ ต.พันท้ายนรสิงห์ จ.สมุทรสาคร และ ต.บางแก้ว จ.สมุทรสงคราม โดยเฉพาะในพื้นที่ ต.พันท้ายนรสิงห์ พบปัญหาการทรุดตัวของถนนเนื่องจากการขุดลอกตะกอนดินในบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำที่อยู่ติดกัน และหากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้บริเวณที่เป็นคันดินกั้นบ่อกุ้งกับป่าชายเลนหรือทะเลด้านนอก จะส่งผลให้น้ำทะเลรุกเข้ามาในแผ่นดินเป็นระยะทางยาวเท่ากับขนาดบ่อ ซึ่งเปรียบเสมือนกับการกัดเซาะเป็นระยะทางยาวเท่ากับขนาดของบ่อได้เช่นกัน และความลึกของน้ำทะเลที่รุกเข้ามามีความลึกเท่ากับความลึกของบ่อ หากบ่อมีความลึกประมาณ 2 เมตร ในกรณีที่น้ำทะเลรุกเข้ามาในระดับความลึกเช่นนี้การแก้ไขปัญหาก็จะทำได้ยากมากยิ่งขึ้น

- **การขุดลอกร่องน้ำและทำเหมืองบริเวณชายฝั่งทะเล** การขุดลอกร่องน้ำอาจทำให้เกิดการทับถมของตะกอนในลักษณะขดไถ่น้ำนอกชายฝั่งทะเล เช่นเดียวกับการขุดทรายและการทำเหมืองหินชายฝั่งทะเลก็เป็นสาเหตุให้เกิดการกัดเซาะและการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งทะเลได้ เช่น ในประเทศอิตาลี ประมาณร้อยละ 35 ของชายหาดซึ่งยาวประมาณ 3,250 กิโลเมตรประสบปัญหาการกัดเซาะชายหาดเนื่องจากการขุดทรายชายฝั่งไปใช้ ปัญหาดังกล่าวยังพบได้ในบริเวณหมู่เกาะอินเดียตะวันตก บริเวณโดยรอบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนและในยุโรปก็ประสบปัญหาการกัดเซาะชายหาดเนื่องจากการขุดทรายชายหาดไปใช้ ในประเทศคูเวต การทำเหมืองหินชายหาดบริเวณคูเวตซิตีเพื่อนำหินไปใช้ในการก่อสร้างถนน

ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเฝ้าระวังการดำเนินกิจกรรมการขุดลอกร่องน้ำและการทำเหมืองบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมดังกล่าว

- **การสูบน้ำบาดาล** มีส่วนสำคัญให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดิน หากมีการใช้ประโยชน์เกินศักยภาพจะมีส่วนสำคัญทำให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งทะเลได้ ดังเช่น การกัดเซาะในพื้นที่บริเวณอ่าวไทยตอนบน ซึ่งประสบปัญหาแผ่นดินทรุดจากการสูบน้ำบาดาลเกินศักยภาพ ดังเช่นในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครพบว่า การใช้น้ำบาดาลนำไปสู่การเกิดแผ่นดินทรุด จากข้อมูลของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลพบว่า ใน พ.ศ. 2550 จังหวัดสมุทรสาครมีการใช้น้ำบาดาลเป็นอันดับ 2 ของประเทศ โดยมีปริมาณการใช้ น้ำบาดาลสูงถึง 111,153 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน การใช้น้ำบาดาลที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดการทรุดตัวของแผ่นดินจากเดิม 0.9 เซนติเมตรต่อปี ในช่วง พ.ศ. 2522-2532 เพิ่มขึ้นเป็น 2.3 เซนติเมตร เมื่อ พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นสถานการณ์การทรุดตัวของแผ่นดินที่ไม่ดีขึ้น โดยพื้นที่ที่ประสบปัญหาในระดับรุนแรงมากที่สุดอยู่ในพื้นที่ ต.บางหญ้าแพรก ต.โคกขาม และ ต.พันท้ายนรสิงห์ เนื่องจากการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้ จากการศึกษาการทรุดตัวของแผ่นดินกับการกัดเซาะชายฝั่งทะเลโดยใช้สมการคณิตศาสตร์ พบว่า ในกรณีที่ความชันเฉลี่ยท้องน้ำเท่ากับ 0.0015 และอัตราการทรุดตัวของแผ่นดินประมาณ 20-40 มิลลิเมตรต่อปี จะทำให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งประมาณ 13-26 เมตรต่อปี

- **โครงสร้างป้องกันการกัดเซาะ** การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับสภาพการเปลี่ยนแปลงชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในบางพื้นที่ ชุมชนได้หาทางแก้ไขปัญหานี้โดยเฉพาะหน้าโดยการก่อสร้างโครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล เช่น กำแพงป้องกันคลื่นริมชายหาด รอดักทราย และเขื่อนป้องกันคลื่นนอกชายฝั่งทะเล ที่มีการออกแบบโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ส่งผลให้เกิดการกัดเซาะเพิ่มมากขึ้น หรือบางส่วนส่งผลกระทบให้มีการกัดเซาะ/การเพิ่มพูนของมวลทรายในพื้นที่ใกล้เคียง การขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่ไม่ถูกต้องมีส่วนทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่การกัดเซาะชายฝั่งทะเลเพิ่มขึ้นเป็นลูกโซ่

(3) **ด้านกฎหมาย** การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของประเทศไทย ถึงแม้จะมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหา โดยตลอด ดังจะเห็นได้จากกฎระเบียบตลอดจนกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งทะเล เช่น การควบคุมการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งที่เป็นสิ่งกีดขวางการเดินเรือและสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของกรมเจ้าท่า การควบคุมการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ตามแนวชายฝั่งทะเลของกรมโยธาธิการและผังเมือง การควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลและแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ของกรมควบคุมมลพิษประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบวิธีปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ กฎหมายที่ดินได้ระบุเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมิให้เกิดการละทิ้งที่ดินให้เป็นพื้นที่รกร้าง อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ดินยังมิได้ระบุชัดเจนในทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินชายฝั่งทะเลที่ออกออกมาเนื่องจากการทับถมของตะกอน และปัญหาที่สำคัญ คือ การดำเนินการบังคับใช้กฎระเบียบ และกฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งการขาดกฎหมายควบคุมและฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลในองค์รวม

(4) **ด้านการบริหารจัดการ** จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลจากกิจกรรมมนุษย์ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการจัดการ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” ขาดการบูรณาการใน

ภาพรวมทั้งในด้านแผนงาน งบประมาณ ตลอดจนเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ส่งผลให้การดำเนินการขาดประสิทธิภาพไม่สามารถจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลอย่างเป็นระบบ และในบางพื้นที่ที่มีการแก้ไขปัญหาโดยใช้สิ่งก่อสร้างได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งเป็นปัญหาการขัดแย้งของชุมชนที่ได้รับผลกระทบด้วย ทั้งนี้ สาเหตุของการขาดการบูรณาการด้านการบริหารจัดการปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเนื่องจาก 1) การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและเฉพาะพื้นที่ มิได้มองปัญหาภาพรวมในระยะยาว 2) การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ทำให้เกิดการขัดแย้งเกิดขึ้นในบางพื้นที่ 3) การขาดการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ให้กับภาคประชาชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) ขาดฐานข้อมูลด้านการกัดเซาะชายฝั่งที่เป็นระบบในการนำไปใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

การกัดเซาะชายฝั่งเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบในหลายด้าน อาจจำแนกผลกระทบที่สำคัญได้ 4 ประการ คือ (ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, 2554)

1) ทางเศรษฐกิจ ธุรกิจที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือ ภาคการท่องเที่ยว จากชายฝั่งถูกกัดเซาะจนเกิดสภาพเสื่อมโทรม สูญเสียแนวชายหาดที่สวยงาม โดยเฉพาะชายหาดที่มีชื่อเสียงและเป็นจุดหมายท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก กระทั่งรายได้จำนวนมหาศาล และการลงทุนในอนาคตอีกประการหนึ่งคือต้องใช้ทรัพยากรและเงินจำนวนมาก ในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง สูญเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับไปด้วย อีกทั้งต้องสูญเสียงบประมาณและทรัพยากรจำนวนมากเพื่อการป้องกันการกัดเซาะแนวชายฝั่งอีกด้วย

2) ทางสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศชายฝั่ง ได้แก่ ระบบนิเวศชายหาด ป่าชายเลน หญ้าทะเล และปะการัง จะได้รับผลกระทบโดยตรง เนื่องจากการกัดเซาะและเปลี่ยนแปลงทับถมของตะกอน สูญเสียแนวชายหาดเดิมที่เคยมี เกิดตะกอนทับถมบนหญ้าทะเลและแนวปะการัง อีกทั้งแนวป่าชายเลนที่ถูกกัดเซาะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสื่อมโทรมลง ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมในแหล่งหญ้าทะเล แนวปะการัง ความหลากหลายทางชีวภาพลดลง กระทั่งสมดุลของระบบนิเวศในบริเวณนั้น

3) ทางสังคม ชุมชนริมฝั่งทะเลต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่อื่นจากพื้นที่ที่ถูกกัดเซาะ ทำให้สูญเสียวิถีชีวิตและวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมของชุมชน ไม่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังภาคเศรษฐกิจอีกด้วย

4) คุณภาพชีวิต ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการกัดเซาะ สูญเสียที่ดินและทรัพย์สินของตน ต้องปรับเปลี่ยนวิถีดำรงชีวิตไปจากเดิม เกิดความวิตกกังวลในการประกอบอาชีพใหม่ อาจส่งผลถึงสภาพจิตใจและความสัมพันธ์ในครอบครัว ทำให้คุณภาพชีวิตตกต่ำลงหรือไม่ดีเหมือนเดิม

จะเห็นได้ว่า ผลกระทบจากการกัดเซาะเกิดขึ้นเป็นลูกโซ่ และเกิดต่อเนื่องสัมพันธ์กันในทุกๆ ส่วนของสังคม ทั้งภาคเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากร และคุณภาพชีวิต ซึ่งผลกระทบนั้นสามารถป้องกันและลดผลกระทบให้เบาบางลงได้ จากการเตรียมพร้อมรับมือทั้งจากภาครัฐ ชุมชนชายทะเล และประชาชนทุกภาคส่วน

สำหรับสถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งที่มูลนิธิสืบนาคะเสถียรได้เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ของมูลนิธิ ว่า การกัดเซาะชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย ทั้งทางด้านตะวันออกและตะวันตกเกิดขึ้นในพื้นที่ราบน้ำขึ้นถึงบริเวณป่าชายเลน สำหรับบริเวณหาดทรายส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวเขตอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย ซึ่งจากการสำรวจพบว่าการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเกิดขึ้นในทุกจังหวัดรอบอ่าวไทยโดยมีอัตราการกัดเซาะรุนแรงเฉลี่ยมากกว่า 5.0 เมตรต่อปี (ซึ่งจัดเป็นพื้นที่วิกฤติหรือพื้นที่เร่งด่วน) เกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่ง 12 จังหวัด คือ จันทบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส ระยะทางรวม 180.9 กิโลเมตร หรือประมาณ

ร้อยละ 10.9 ของแนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทย นอกจากนี้ยังพบว่ามี การกัดเซาะระดับปานกลางอัตราเฉลี่ย 1.0-5.0 เมตรต่อปี (ถือเป็นพื้นที่เสี่ยง) ใน 14 จังหวัด คือ ตราด จันทบุรี ชลบุรี ระยอง สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี และ นราธิวาส ระยะทางรวม 305.1 กิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 18.4 ของแนวชายฝั่งทะเล อ่าวไทย ทั้งนี้ ชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทยตอนบนตั้งแต่ปากแม่น้ำบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา จนถึงปากแม่น้ำท่าจีน จังหวัด สมุทรสาคร เป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวและมีการกัดเซาะขั้นรุนแรงมากที่สุด บางพื้นที่มีอัตราการกัดเซาะชายฝั่ง มากกว่า 25 เมตรต่อปี

ส่วนชายฝั่งทะเลด้านอันดามัน การกัดเซาะชายฝั่งทะเลด้านอันดามันเกิดขึ้นตลอดแนวชายฝั่งทุก จังหวัดแต่น้อยกว่าชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย โดยมีการกัดเซาะรุนแรงในอัตราเฉลี่ยมากกว่า 5.0 เมตรต่อปี ซึ่งพื้นที่วิกฤติหรือพื้นที่เร่งด่วน ใน 5 จังหวัด คือ ระนอง ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล ระยะทางรวม 23.0 กิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 2.4 ของในทุกจังหวัด ระยะทางรวม 90.5 กิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 9.5 ของแนวชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยทั่วไปพบว่า การกัดเซาะชายฝั่งทะเลด้านอันดามันเกิดขึ้นในพื้นที่ หาดทรายมากกว่าที่ราบน้ำขึ้นถึงต่อเนื่องกับป่าชายเลน ซึ่งกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่แนวชายฝั่ง ทะเล ทั้งที่มีสาเหตุจากธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ นอกจากจะส่งผลให้พื้นที่ชายฝั่งทะเล บางส่วนถูกกัดเซาะแล้วยังอาจทำให้พื้นที่ชายฝั่งทะเลบางแห่งเกิดการทับถมของตะกอนได้ด้วย โดยพบว่า พื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยเกิดการทับถมของตะกอนรวม 127.3 กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 7.49 ของ ความยาวชายฝั่งทั้งหมด และพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านอันดามันเกิดการทับถมของตะกอนรวม 35 กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 3.7 ของความยาวชายฝั่งทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ดังกล่าวทำให้พื้นที่ชายฝั่งทะเล ทรุดตัวออกไปและ เกิดการตื้นเขินขึ้น เป็นอันตรายต่อการเดินเรือทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขุดลอกร่องน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (มูลนิธิสืบนาคะเสถียรศึกษาพิบัติแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

ทั้งนี้ แนวชายฝั่งทะเลทั่วประเทศที่ประสบปัญหาการกัดเซาะ รวมระยะทางประมาณ 830 กิโลเมตร แยกเป็นแนวชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยที่ประสบปัญหาการกัดเซาะ ระยะทางประมาณ 730.03 กิโลเมตร แยกเป็นกัดเซาะปานกลาง 501.81 กิโลเมตร และกัดเซาะรุนแรง 228.22 สำหรับแนวชายฝั่ง ทะเลอันดามันที่ประสบปัญหาการกัดเซาะ ระยะทางประมาณ 100.04 กิโลเมตร โดยแยกเป็นกัดเซาะปานกลาง 74.98 กิโลเมตร และกัดเซาะรุนแรง 25.06 กิโลเมตร รายละเอียดดังแสดงในตาราง 6 หน้า 97 (กรมทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง, 2554, น. 14) และจากเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะ ชายฝั่ง ระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน พ.ศ. 2554 ที่ รศ. ดร. สุทัศน์ วิสกุล สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ได้ร่วม อภิปรายไว้ในหัวข้อ “ปัญหาและการแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทยตอนบน” ว่า จากผล การศึกษาด้านระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ พบว่า การกัดเซาะชายฝั่งทะเลไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่แต่เกิด เป็นบริเวณกว้างและต่อเนื่องเป็นระยะทางยาว จากการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายดาวเทียม พบว่า ในระยะเวลา 54 ปี ที่ผ่านมามีการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งทะเลจำนวน 11,787.5 ไร่ อัตราการกัดเซาะสูงสุดในประเทศไทยอยู่ที่ ต.แหลมฟ้าผ่า จ.สมุทรปราการ มีอัตราการกัดเซาะ 27.88 เมตร/ปี ครอบคลุมพื้นที่ 13 ตารางกิโลเมตร ตามแนวชายฝั่งทะเล (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2554 ข, น. 35)

รวมทั้ง ข้อมูลที่เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ของกรมทรัพยากรธรณีเรื่อง “ชายฝั่งในประเทศไทยและพื้นที่ การกัดเซาะชายฝั่ง” ยังได้ระบุว่า ปัจจุบันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นที่ยอมรับว่าต้องมีการเยียวยาอย่าง เร่งด่วนเนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ชายฝั่งกว่า 12 ล้านคน และพื้นที่ชายฝั่ง ยังมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจหลายด้าน ได้แก่ การท่องเที่ยว การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม การเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำ การประมงชายฝั่ง ซึ่งสามารถสร้างอาชีพและรายได้ต่อชุมชนและประเทศอย่างมาก อีกทั้งยังมีผลกระทบ

ตาราง 6 สรุปสถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งทะเลจำแนกรายจังหวัด

ด้าน/จังหวัด	ข้อมูลจำนวน ขอบเขตพื้นที่		ข้อมูลจำนวนพื้นที่ ที่ถูกกัดเซาะ		ความยาว ชายฝั่ง (กม.)	แนวชายฝั่งถูกกัดเซาะ (กม.)		
	อำเภอ	ตำบล	อำเภอ	ตำบล		ปานกลาง	รุนแรง	รวม
ด้านอ่าวไทย	216	1,424	66	239	2,055.18	501.81	228.22	730.03
1. จ.ตราด	7	38	3	16	184.30	46.63	-	46.63
2. จ.จันทบุรี	10	76	4	9	102.25	23.21	12.00	35.21
3. จ.ระยอง	8	58	3	15	104.48	53.66	-	53.66
4. จ.ชลบุรี	11	92	4	22	171.78	25.14	-	25.14
5. จ.ฉะเชิงเทรา	11	50	1	3	16.28	2.04	5.85	7.89
6. จ.สมุทรปราการ	6	50	3	6	50.21	3.22	31.47	34.69
7. จ.กรุงเทพมหานคร	50	154	1	1	5.81	-	5.71	5.71
8. จ.สมุทรสาคร	3	40	1	8	42.78	19.69	13.76	33.45
9. จ.สมุทรสงคราม	3	36	1	4	25.20	2.96	-	2.96
10. จ.เพชรบุรี	8	93	4	13	91.73	39.35	10.39	49.75
11. จ.ประจวบคีรีขันธ์	8	48	8	23	246.75	76.19	1.93	78.12
12. จ.ชุมพร	8	70	6	22	247.75	31.94	-	31.94
13. จ.สุราษฎร์ธานี	19	131	7	20	166.38	29.85	7.72	37.57
14. จ.นครศรีธรรมราช	23	169	6	25	244.99	53.21	73.66	126.87
15. จ.สงขลา	16	127	6	28	157.90	41.09	13.43	54.53
16. จ.ปัตตานี	12	115	6	18	138.83	37.67	24.27	61.94
17. จ.นราธิวาส	13	77	2	6	57.76	15.96	28.03	43.99
ด้านอันดามัน	41	271	25	81	1,093.04	74.98	25.06	100.04
18. จ.ระนอง	5	30	3	7	137.92	12.16	7.63	19.79
19. จ.พังงา	8	48	6	18	241.53	17.16	-	17.16
20. จ.ภูเก็ต	3	17	3	15	205.89	4.64	1.56	6.20
21. จ.กระบี่	8	53	5	17	216.31	16.55	5.08	21.63
22. จ.ตรัง	10	87	4	11	136.33	14.86	3.94	18.80
23. จ.สตูล	7	36	4	13	155.07	9.60	6.86	16.46
รวมชายฝั่งประเทศไทย	257	1,695	91	320	3,148.23	576.79	253.28	830.07

ที่มา : กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2554

ต่อระบบนิเวศและแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วย ป่าชายเลน แนวปะการัง และหญ้าทะเลอีกด้วย (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ม.ป.ป. ก) นอกจากนี้ข้อมูลที่น่าสนใจ กิจจาโกศล ได้รายงานไว้ในหนังสือพิมพ์คมชัดลึก เมื่อ พ.ศ. 2556 ว่า หาดพัทยา เมื่อ 50 ปีก่อนเคยมีหาดทรายทอดยาวลงไปใต้ทะเลกว่า 35 เมตร ตลอดแนวชายหาดเกือบ 3 กิโลเมตร แต่ปัจจุบันสภาพของชายหาดพัทยาเริ่มเปลี่ยนไป หลังมีการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมถึงสิ่งก่อสร้างอื่นที่ยื่นล้ำลงไปในพื้นที่ทะเลเพิ่มขึ้นจากในอดีต ส่งผลให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายหาดทุกปี จนปัจจุบันเหลือหาดทรายในช่วงที่น้ำทะเลขึ้นเฉลี่ยไม่ถึง 5 เมตร เนื่องจากทุกปีชายหาดจะถูกกัดเซาะไปถึงปีละเกือบ 1 เมตร หลายฝ่ายจึงหาแนวทางแก้ปัญหาเพราะเกรงว่าในอนาคตหาดพัทยาจะไม่เหลือให้เห็นอีก ด้วยวิธีการถมทะเลหาดพัทยาใหม่ทั้งหาด

ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอยู่หลายหน่วยงาน อาทิ กรมเจ้าท่า กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักโยธาธิการกรุงเทพมหานคร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมทรัพยากรธรณี กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยต่างหน่วยงานต่างดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ กัน วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งที่ส่วนใหญ่ใช้จะเป็นวิธีแก้ปัญหาโดยการสร้างสิ่งก่อสร้างทางวิศวกรรมเป็นหลัก รายละเอียดดังแสดงในตาราง 7 หน้า 98-99 (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2553, น. xiv-xvi) ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าโครงสร้างเหล่านี้จะสามารถลดความรุนแรงของปัญหาการกัดเซาะได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นสาเหตุหลักในการรบกวนความต่อเนื่องของการเคลื่อนตัวของกระแสน้ำชายฝั่งและชักนำให้เกิดการกัดเซาะชายหาดแพร่ขยายตัวออกไปสู่พื้นที่ข้างเคียง

ตาราง 7 วิธีปฏิบัติเพื่อป้องกันและแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่ง

มาตรการ/วิธีปฏิบัติ	รูปแบบการทำงาน	ข้อดี	ข้อเสีย
1. มาตรการแบบอ่อน 1.1 การเติมทรายให้ชายหาด	ดูดทรายใต้ทะเลมาพ่นลงบนชายหาด หรือในทะเลหน้าหาด	- ป้องกัน และแก้ไขการกัดเซาะ - รักษาสภาพธรรมชาติของชายหาด	- ต้องคอยเติมทรายอยู่เสมอ (4-7 ปี) - ต้องสำรวจหาแหล่งทรายใต้ทะเล - ใช้ระยะเวลานาน
1.2 รอดักทราย ทำด้วยไม้	ปักไม้เนื้อแข็ง 2 แถวตั้งฉากกับชายหาด	- ทำให้หาดทรายงอก - ไม่มีการกัดเซาะมากในบริเวณอื่น - ลงทุนต่ำ	- ต้องใช้เวลานานกว่า (2-6 ปี) - อายุการใช้งาน 8 ปี ต้องเปลี่ยนไม้
1.3 ปักไม้ไผ่หรือไม้เนื้อแข็ง	- ปักไม้ไผ่หรือไม้เนื้อแข็งในพื้นที่เลน ทั้งขนานและตั้งฉากกับชายฝั่ง - เมื่อเลนงอกแล้วปลูกป่าชายเลน	- ช่วยตักตะกอนเลน - สามารถปลูกป่าชายเลนเพื่อป้องกันคลื่นลมได้ - ลงทุนไม่สูงมาก	- ใช้แรงงานและวัสดุจำนวนมาก - ใช้เวลานานในการทำให้นเลนงอกและฟื้นฟูป่าชายเลน
1.4 ใช้เลนถมพื้นที่เลน	ดูดเลนจากพื้นที่ห่างฝั่ง/พื้นที่สันดอนมาถมพื้นที่ที่ถูกกัดเซาะ	- ได้พื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างรวดเร็ว	- ลงทุนสูง - อาจทำลายระบบนิเวศชายฝั่ง

ตาราง 7 วิธีปฏิบัติเพื่อป้องกันและแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่ง (ต่อ)

มาตรการ/วิธีปฏิบัติ	รูปแบบการทำงาน	ข้อดี	ข้อเสีย
2.2 รอดักทราย	เขื่อนหินตั้งฉากกับชายหาดยื่นออกสู่ทะเล	- ทำให้หาดทรายงอก	- ลงทุนสูง - บริเวณใต้กระแสน้ำถูกกัดเซาะรุนแรง
2.3 รอดักทรายตัว T	เขื่อนหินตั้งฉากกับชายหาดยื่นออกสู่ทะเลปลายสุดเป็นรูปตัว T	- ทำให้หาดทรายงอกรูปทะเลแหวก	- ลงทุนสูง - บริเวณใต้กระแสน้ำถูกกัดเซาะรุนแรง
2.4 รอดักทรายปานกลาง	รอดักทรายที่ยื่นยาวออกไปจากสองข้างของปากคลองเพื่อป้องกันไม่ให้ปากคลองตื้น	- ปากคลองไม่ปิด - เรือเข้า-ออกได้	- ลงทุนสูง - ถ้าออกแบบไม่ดียังต้องใช้เรือขุดลอกร่องน้ำ
2.5 รอดักทรายหางปลา	เขื่อนหินตั้งฉากกับชายหาดยื่นออกสู่ทะเลปลายสุดเป็นรูปหางปลา หรือรูปตัว Y	- ทำให้หาดทรายงอกรูปทะเลแหวก	- ลงทุนสูง - บริเวณใต้กระแสน้ำถูกกัดเซาะรุนแรง
2.6 เขื่อนหินทิ้ง	เขื่อนหินบนชายหาดขนานกับชายหาด	- ใช้ในโอกาสเร่งด่วนในพื้นที่ที่ถูกกัดเซาะรุนแรง	- ลงทุนสูง - ไม่คงทนพังทลายง่าย - ชายหาดเสียภูมิทัศน์
2.7 เขื่อนซีเมนต์ 4 ขา	เขื่อนที่ทำด้วยซีเมนต์ บล็อก 4 ขา ในแนวขนานกับชายหาด	- ใช้ได้ดีในพื้นที่ที่ถูกกัดเซาะรุนแรง	- ลงทุนสูง - ชายหาดเสียภูมิทัศน์
2.8 กำแพงกันคลื่น	กำแพงคอนกรีตหรือเรียงหินยาแนวด้วยซีเมนต์ขนานกับชายฝั่ง ป้องกันพื้นที่สำคัญ	- ป้องกันเฉพาะที่ในระยะเวลาหนึ่ง	- ลงทุนสูง - ทรายได้กำแพงถูกกัดเซาะและลึมนิ่งที่สุด
2.9 กำแพงพืด	กำแพงคอนกรีตอัดแรงหรือแผ่นโลหะประกบด้วยเสาคอนกรีตเป็นตอน ๆ	- ยังอยู่ในขั้นทดลอง	- ลงทุนสูง - ต้องคอยเติมทรายหลังแนวกำแพง
2.10 สร้างหัวแหลมควบคุมกระแสน้ำ	สร้างให้ปลายทั้งสองข้างของเขื่อนกันคลื่น มน กลม และม้วนเข้าหาฝั่ง	- ทำให้หาดทรายงอกเป็นหาดรูปทะเลแหวก - ปรับภูมิทัศน์ชายหาดได้ระดับหนึ่ง	- ลงทุนสูง - ภูมิทัศน์ชายหาดผิดธรรมชาติ

ทั้งนี้ ข้อมูลด้านภัยพิบัติ พบว่า การกัดเซาะชายฝั่งทะเลในหลายพื้นที่มีแนวโน้มจะมีความถี่เพิ่มขึ้น และยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากยิ่งขึ้น จนรัฐบาลได้บรรจุปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเป็นปัญหาภัยพิบัติระดับชาติ และหน่วยงานภาครัฐได้ใช้มาตรการป้องกันชายฝั่งทะเลในรูปแบบต่างๆ ทั้งมาตรการแบบแข็งและมาตรการแบบอ่อน โดยมาตรการแบบแข็งใช้นั้นการก่อสร้างบริเวณชายฝั่งทะเลจึงเรียกว่า “การใช้โครงสร้าง” นิยมใช้เขื่อนกันคลื่น รอดักทราย กำแพงกันคลื่น และหัวหินหาด ในการป้องกันชายฝั่งโดยทั่วไปวิธีการเช่นนี้เหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่ประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอย่างเรื้อรังยาวนานในขั้นวิกฤติ ซึ่งมาตรการแบบแข็งมักมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหเฉพาะบริเวณพื้นที่โครงการ แต่จะส่งผลกระทบทำให้เกิดการกัดเซาะในพื้นที่ข้างเคียง ส่วนมาตรการแบบอ่อนที่นิยมใช้คือการสร้างหาดทรายและปลูกป่าชายเลนที่เป็นวิธีการที่เหมาะสมกับพื้นที่ ที่ต้องการบูรณาการทรัพยากรชายฝั่งซึ่งมีคลื่นลมไม่แรง แต่วิธีการนี้มีข้อเสียคือ ต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องในปริมาณค่อนข้างสูง ขณะที่การแก้ไขที่ผ่านมา

มีทั้งการใช้มาตรการแบบแข็งและแบบอ่อน แต่เมื่อประเมินแล้วพบว่าทางเลือกในการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งหมดนั้นมีค่อนข้างจำกัด และการสร้างเขื่อนกันคลื่นได้น้ำแบบปะการังเทียม น่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อเนื่อง (พยอม รัตนมณี, คณินนิตย์ ลิมจิรจร และวิสุทธิ โชติกเสถียร, 2551, น. 38) อีกทั้ง จากผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา พบว่า หากไม่มีการดำเนินงานแก้ไขปัญหการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งอย่างจริงจัง ภายใน 25 ปี ข้างหน้าที่ดินติดชายทะเลถึงแนวกันชนห่างจากฝั่งประมาณ 500 เมตร ในพื้นที่ 10 ตำบล ทั่วประเทศ จำนวน 91 ตารางกิโลเมตร จะถูกน้ำทะเลกัดเซาะทำลาย คิดเป็นมูลค่าความเสียหายถึง 4,657 ล้านบาท (สุรพล ฤกษ์นามระ นิรันดร์ ชัยมณี และธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล, 2549) ขณะเดียวกันข้อมูลที่เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ปีเตอร์นเซอร์เวชัน เมื่อ พ.ศ. 2554 ได้กล่าวถึงจุดอ่อนในการบริหารจัดการอนุรักษ์หาดทรายของไทย ที่ทำให้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งของไทยมีความเสียหายรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ดังนี้

1) การมองข้ามองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับระบบนิเวศหาดทรายและชายฝั่ง อาจเกิดจากการไม่ให้ความสำคัญ ทำให้การใช้ประโยชน์ และการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะที่ผ่านมาเป็นไปด้วยความไม่เข้าใจไม่สอดคล้องกับระบบทางธรรมชาติของชายฝั่ง ทำให้กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพังทลายของหาดทราย

2) กฎหมายที่มีอยู่ไม่เป็นปัจจุบัน กฎหมายที่มีอยู่ให้อำนาจในการก่อสร้างที่ออกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2453 โดยมีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชนาวีเป็นผู้รับผิดชอบ ทำให้มีการก่อสร้างที่เป็นการแทรกแซงระบบทางธรรมชาติของชายหาดมาตลอด ขณะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังและมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล พื้นที่ ซึ่งพบว่าแผนงานส่วนใหญ่ยังคงใช้แนวคิดการใช้สิ่งก่อสร้างเข้าแก้ไขปัญหาการกัดเซาะเช่นเดียวกับกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชนาวี

3) กฎหมายในการอนุรักษ์ชายหาดและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งยังไม่ครอบคลุมชัดเจน กฎหมายที่มีอยู่กว้างเกินไป มีความไม่เหมาะสมในบางกฎเกณฑ์ และการไม่มีการกำหนดแนวถอยร่นอย่างชัดเจนในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นวิชาการและเป็นปัจจุบันเพียงพอ ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เช่นทำให้มีการลักลอบดูทรายเกิดขึ้นเสมอ

4) ขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง ในการบังคับใช้กฎหมาย และยังมีความเห็นไม่ตรงกันในแนวคิดการสงวน อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ชายหาดและชายฝั่งของประเทศ

5) การไม่มีวิธีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้มีการทำงานทั้งส่วนที่ซ้ำซ้อนกันและส่วนที่ขัดแย้งกัน

6) การมองข้ามความสำคัญในการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งอย่างชัดเจน ทำให้มีการใช้ประโยชน์ไปอย่างไร้ทิศทาง และทำให้เสียโอกาสในการใช้ประโยชน์ศักยภาพของหาดทรายในอนาคต เช่น กรมเจ้าท่า (หรือกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชนาวีในปัจจุบัน) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดูแลชายฝั่งในอดีต ได้ใช้ประโยชน์ชายฝั่งไปในด้านการขนส่งทางน้ำเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงศักยภาพหรือคุณค่าชายหาดในด้านอื่นๆ เช่น การเป็นแหล่งกำเนิดของชีวิตสัตว์นานาชนิด และคุณค่าด้านนันทนาการ ทำให้การแก้ปัญหาที่ผ่านมาส่งผลให้เสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรชายฝั่งในด้านอื่นๆ

7) การไม่มีกระบวนการให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนในทุกระดับ

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกัดเซาะชายฝั่งทะเลเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยมาหลายทศวรรษ หลายประเทศสูญเสียงบประมาณจำนวนมากไปกับการแก้ปัญหา ส่วนประเทศไทยแม้ที่ผ่านมาจะมีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยที่มีพันธกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล แต่การดำเนินงานที่ผ่านมามีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการ

ประสานและบูรณาการการทำงานที่เชื่อมโยงตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การแปลงไปสู่การปฏิบัติ การติดตาม ประเมินผลกระทบอย่างสอดคล้องและประสานกันเป็นระบบ ส่งผลให้การบริหารจัดการเพื่อป้องกันและ แก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งยังเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ที่สำคัญ จำนวน 3 ครั้ง คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2551 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2552 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2553 (สุทธิลักษณ์ ะวีวรรณ, 2554, น. 2) สาระสำคัญมุ่งเน้นให้หน่วยงานต่างๆ ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบตามหลัก วิชาการอย่างบูรณาการ ให้มีการศึกษาออกแบบโดยให้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น การส่งเสริมการเรียนรู้ ของทุกภาคส่วนและที่สำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมเจ้าท่า กรมโยธาธิการ และผังเมือง สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย จังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับมอบหมายให้จัดตั้งหน่วยงาน ประสานงานหลักในการดำเนินงานตามแผนบูรณาการการแก้ไขปัญหาการป้องกันกัดเซาะชายฝั่ง พ.ศ. 2554-2559 (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ม.ป.ป. ก)

2) แนวทางแก้ไขปัญห

จากสถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งทะเลในประเทศไทย ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศชายฝั่ง สภาพ เศรษฐกิจ และวิถีการดำรงชีวิต ถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบในภาพรวมของทั้งประเทศ ด้วยเหตุนี้ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและผู้บริหารประเทศ จึงทำการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาแก้ปัญหาย่างเร่งด่วน โดยเริ่มจาก

(1) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)** ได้กำหนด แนวทางการการอนุรักษ์ ป่าไม้ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ใน ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ให้กับประชาชน มีแนวทางสำคัญ คือ วางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดย พัฒนาระบบการจัดการร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง ทั้งด้านการอนุรักษ์ การท่องเที่ยว และการ พัฒนาฟื้นฟูทรัพยากรประมง ผลักดันยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล บรรเทาผลกระทบจาก ภัยธรรมชาติที่รุนแรงและการกัดเซาะชายฝั่ง โดยส่งเสริมการปลูกป่าชายเลน ป่าชายหาด อนุรักษ์ แหล่งหญ้าทะเล และสาหร่ายทะเล ส่งเสริมการจัดการพื้นที่ชายฝั่งโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อการใช้ ประโยชน์ทรัพยากรและการทำประมงชายฝั่งอย่างยั่งยืน ปรับปรุงการออกแบบและมาตรฐานการก่อสร้าง เขตชุมชน อุตสาหกรรม และโครงสร้างพื้นฐานบริเวณชายฝั่ง โดยคำนึงถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง ทางสมุทรศาสตร์และปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในภาพรวม รวมทั้งให้มีการวางแผนระยะยาวเพื่อรองรับการ เพิ่มขึ้นของน้ำทะเลที่จะส่งผลกระทบต่อเมืองและพื้นที่ชายฝั่ง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554, น. 108-109)

(2) **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559** มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม, 2555, น. 63)

(1) จัดทำแผนบูรณาการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั่วประเทศและแผนยุทธศาสตร์การ จัดการพื้นที่วิกฤติและพื้นที่เร่งด่วนที่ประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง รวมถึงกำกับ ดูแลการใช้ประโยชน์ ที่ดินบริเวณชายฝั่งให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และลดการก่อสร้างที่ก่อให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่ง เพิ่มขึ้น โดยให้ผู้มีส่วนได้เสียและภาคีที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และขั้นตอนการ ตัดสินใจ วางแผนเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

(2) กำหนดและจำแนกเขตพื้นที่ที่มีปัญหากัดเซาะชายฝั่งทะเล ตามระดับความรุนแรง และตามความเร่งด่วนของปัญหา หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาขึ้นในอนาคต เพื่อใช้เป็นแนวทางในการ คัดเลือกมาตรการจัดการป้องกันและแก้ไข หรือฟื้นฟูพื้นที่แต่ละประเภท และแต่ละแห่งตามความเหมาะสม

(3) เร่งรัดการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่มีคุณค่าต่อระบบนิเวศ ประกอบด้วย ป่าชายเลน แนวปะการัง และหญ้าทะเล แก้ไขและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่ประสบ ปัญหาการกัดเซาะให้กลับคืนสู่สมดุลธรรมชาติ หรือสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศได้ตามศักยภาพ

(4) ส่งเสริมการสร้างองค์ความรู้และการให้ความรู้แก่ประชาชน องค์กรชุมชน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในบริเวณชายฝั่งทะเล ในการเสริมสร้างฟื้นฟูแนวชายฝั่งทะเลด้วยระบบธรรมชาติ เพื่อ ป้องกันไม่ให้เกิดกิจกรรมที่จะส่งผลต่อการกัดเซาะชายฝั่งทะเล

(3) ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล การป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง สามารถ จำแนกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับชุมชน (ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, 2554)

ระดับประเทศ

(1) การจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับการจัดการ ป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (สผ.) และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ทช.) ได้แก่

- มติคณะรัฐมนตรี (รับทราบ) เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2551 เรื่อง ยุทธศาสตร์ แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2551-2555

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เรื่อง โครงการป้องกันการกัดเซาะ ชายฝั่งทะเล โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2552 เรื่อง แนวทางการบูรณาการ การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของประเทศ

- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2553 เรื่อง กรอบแผนบูรณาการ งบประมาณการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล 23 จังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554-2559

- มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2550 เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล (20 ปี)

- มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2552 เรื่อง แนวทาง การจัดการและแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมชายฝั่ง ที่ก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม บริเวณชายฝั่งทะเล

- แผนแม่บทการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ตั้งแต่ปากแม่น้ำเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ถึงปากแม่น้ำปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แล้วเสร็จ พ.ศ. 2546

- แผนหลักและแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลพื้นที่อ่าวไทย ตอนบน (รูปตัว ก) แล้วเสร็จ พ.ศ. 2551

- แผนหลักและแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลพื้นที่ชายฝั่ง ทะเลตะวันออก แล้วเสร็จ พ.ศ. 2552

- แผนหลักและแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลพื้นที่อ่าวไทย ตอนล่าง ตั้งแต่ปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ถึงอำเภอรอนดง จังหวัดสงขลา แล้วเสร็จ พ.ศ. 2552

- แผนปฏิบัติการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งทะเลเชิงบูรณาการ แล้วเสร็จ พ.ศ. 2552

(2) การออกกฎระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยกำหนดให้ “สิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล ประเภทริมชายฝั่งทะเล ติดแนวชายฝั่งทะเล ความยาวตั้งแต่ 200 เมตรขึ้นไป รอดักทราย เชือกกันทรายและคลื่น ร่องรับกระแสน้ำทุกขนาด และแนวเชือกกันคลื่นนอกชายฝั่งทะเลทุกขนาด ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการก่อนดำเนินโครงการ”

(3) การสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ ได้แก่

- จัดตั้ง “คณะอนุกรรมการกำกับการดำเนินกิจกรรมและจัดทำแผนหลักป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งทะเล” เพื่อกำกับดูแลการจัดทำแผนหลักและการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ
- จัดตั้ง “สำนักการจัดการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งและพื้นที่ชายฝั่งทะเล” โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา วิจัย และการจัดการการกัดเซาะชายฝั่ง
- จัดตั้ง “ศูนย์วิจัยสมุทรศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำทะเล” เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง และมาตรการคุ้มครอง ป้องกัน แก้ไขและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงระดับน้ำทะเล ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปัจจัยสภาวะแวดล้อมอื่นๆ

ระดับชุมชน

คนในชุมชนร่วมกันจัดการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งทะเลในพื้นที่ของตน โดยใช้องค์ความรู้ชุมชนที่พัฒนาขึ้นเองจากประสบการณ์ในอดีต ช่วยบรรเทาหรือแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่ง เช่น การปักไม้ไผ่เป็นแนวกันคลื่นยาวขนานกับแนวชายฝั่ง เพื่อชะลอคลื่น ที่ตำบลโคกขาม อ.เมือง สมุทรสาคร

(4) **กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง** แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งทะเล สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แนวทาง คือ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, ม.ป.ป. ข)

(1) การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งโดยใช้ธรรมชาติ ได้แก่ การฟื้นฟูป่าชายเลน ป่าชายหาด ปะการังและหญ้าทะเล ให้เกิดความอุดมสมบูรณ์

(2) การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งแบบไม่ใช้โครงสร้าง วิธีการนี้เหมาะสำหรับบริเวณชายฝั่งที่มีชุมชนอาศัยไม่หนาแน่นและมีปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งที่ไม่รุนแรง เช่น การปลูกพืช การเสริมทรายชายหาด ใส่กรอกทราย และปักแนวไม้ไผ่กันคลื่น

(3) การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่งโดยใช้โครงสร้างทางวิศวกรรม วิธีการนี้เป็นการแก้ไขโดยการสลายพลังงานของคลื่นที่เหมาะสม หรือเพื่อช่วยดักตะกอนเลนทรายชายฝั่งและช่วยยึดแนวชายฝั่ง แนวทางการแก้ไขปัญหานี้เหมาะสำหรับบริเวณชายฝั่งที่มีปัญหาถูกกัดเซาะอย่างรุนแรง ดังนี้ กำแพงป้องกันคลื่น (Seawall) คันดักทราย (Groyne) เชือกกันคลื่น (Breakwater) เชือกกันทรายและคลื่น (Jetty) และหัวหาด (Head Land)

(4) การใช้มาตรการควบคุมทางกฎหมายและการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งให้เหมาะสม ต้องใช้การบูรณาการร่วมกันจากทุกภาคที่เกี่ยวข้อง การส่งเสริมการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของทุกๆ ฝ่าย ในการร่วมกันแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำชายฝั่ง

(5) **การสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะชายฝั่ง** จากการสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะชายฝั่ง ระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน พ.ศ. 2554 โดยผู้เชี่ยวชาญทั้งจากต่างประเทศและประเทศไทยในหัวข้อต่างๆ ได้แก่ 1) ดร. ลอเรนซ์ พี อิลเดแบรนด์ เรื่อง “นโยบายและบทบาทของเจ้าหน้าที่อาวุโสภาครัฐในการปรับตัวต่อการกัดเซาะชายฝั่งทะเลและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล” 2) ดร. พิช ชูเชก

เรื่อง “การใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ในการสร้างความเข้าใจพลวัตชายฝั่งทะเลและการพัฒนาวิธีการป้องกันแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน” 3) ศ. ดร. แอนตัน เอส มิคาเลฟ เรื่อง “การกัดเซาะชายฝั่งทะเลและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลในทวีปยุโรป” 4) ศ. ดร. เคลาส์ ชวานเซอร์ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาและการลงทุนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล” 5) มร. นัม จองโฮ เรื่อง “ความท้าทายในสังคมเกาหลีต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงบริเวณชายฝั่งทะเล” 6) ศ. ดร. วอง โพ โพ เรื่อง “การกัดเซาะชายฝั่งทะเล: ความท้าทายและมาตรการลดผลกระทบ” และ 7) รศ. ดร. สุทัศน์ วีสกุล ในหัวข้อ “ปัญหาและการแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทยตอนบน” มีข้อเสนอแนะที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ดังนี้ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2554 ข, น. iv – vi)

(1) ด้านนโยบายและแผน

- จำเป็นต้องมีนโยบายและการวางแผนในระดับยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน โดยให้สอดคล้องกับคำถามเหล่านี้ คือ ต้องการให้สภาพชายฝั่งทะเลในอนาคตเป็นอย่างไร ชายฝั่งทะเลนั้นมีคุณค่าอะไรหรือไม่ อย่างไร และมีจุดประสงค์ต้องการจะใช้ชายฝั่งทะเลนั้นอย่างไร? คำถามเหล่านี้เป็นประโยชน์ในการนำมากำหนดเป็นขั้นตอนและระดับการป้องกันต่อไปในระยะยาว
- การกัดเซาะชายฝั่งทะเลในประเทศไทยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและจะมีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต การนำปัจจัยสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลมาพิจารณาประกอบ จะช่วยให้การจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้
- การจัดการและการวางแผนหลักในการป้องกันแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ควรต้องผนวกองค์ความรู้ทางวิชาการเข้าไว้ในการจัดการและการวางแผนหลักด้วย โดยต้องมีกรอบนโยบายที่ชัดเจนขึ้นมาก่อนที่จะทำแผนหลัก
- การป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลควรพิจารณาการใช้นาตรการอ่อนให้มากขึ้นและให้มีการกำหนดไว้ในนโยบายการจัดการชายฝั่งทะเลของประเทศ
- การจัดทำแผนแม่บทการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ควรนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบพร้อมวงเงินงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นระบบสอดคล้องกับการจัดลำดับพื้นที่ที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่าสมควรต้องได้รับการป้องกันแก้ไขปัญหาซึ่งดีกว่าการใช้งบประมาณในการป้องกันแก้ไขปัญหาลเฉพาะพื้นที่เป็นจุดๆไป
- การประสานการดำเนินงานตามแผนแม่บทหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องต้องให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเฉพาะระหว่างหน่วยงานกลาง หน่วยงานท้องถิ่น และประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานในด้านการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล

(2) ด้านเทคนิคและแบบจำลอง

- การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลในทุกประเทศเป็นพลวัตกับเวลาที่ผ่านไปและในเชิงพื้นที่ ดังนั้น ต้องตรวจสอบว่า การกัดเซาะนั้นเกิดขึ้นในระยะยาวหรือไม่ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามฤดูกาลหรือระยะสั้น
- การกัดเซาะชายฝั่งทะเลจะปรากฏเห็นชัดเจนบริเวณชายฝั่งทะเล แต่บริเวณที่ลึกออกไปในทะเลก็มีการกัดเซาะเช่นกัน ดังนั้น จึงควรมีการสำรวจการกัดเซาะบริเวณนอกชายฝั่งทะเลออกไปด้วย
- การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลมีปัจจัยสาเหตุมาจากคลื่น สัณฐานชายฝั่งทะเล และปริมาณตะกอนที่มาเติมบริเวณชายฝั่งทะเล ดังนั้น ควรต้องมีการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเฉพาะพื้นที่ที่ถูกกัดเซาะนั้นให้ละเอียดและครบถ้วน เพราะในแต่ละพื้นที่มีปัจจัยสาเหตุที่แตกต่างกันออกไป

- การป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลต้องพิจารณาถึงปัจจัยตะกอนที่จะมาเติมบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นประเด็นสำคัญ เพราะปัจจัยตะกอนนี้ได้มาจากธรรมชาติเท่านั้น ถึงแม้มีป่าชายเลนที่จะช่วยดักตะกอนชายฝั่งทะเลไว้ได้บ้าง แต่ถ้าไม่มีตะกอนมาเติมตามธรรมชาติ ป่าชายเลนก็ไม่สามารถเพิ่มพื้นที่ชายฝั่งทะเลให้คงอยู่ขึ้นมาได้ ดังนั้น ควรศึกษาข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของตะกอนในระบบนิเวศชายฝั่งทะเลให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาลูกให้ถูกต้อง

- การกัดเซาะชายฝั่งทะเลที่มีสาเหตุจากภัยพิบัติทางธรณีนานาชาติ ชายฝั่งทะเลสามารถฟื้นตัวได้ แต่ต้องมีมวลทรายหรือตะกอนจากแม่น้ำไปเติม พื้นที่บริเวณที่ถูกกัดเซาะก็จะฟื้นตัวให้เหมือนเดิมตามธรรมชาติได้เอง

- การปลูกป่าชายเลนโดยใช้แสมทะเล และระบบโมดูลาหรือการกั้นเป็นคอก เป็นแนวความคิดใหม่ ซึ่งอาจช่วยในการป้องกันแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในอนาคตได้ แต่ควรทดลองศึกษาเป็นแปลงทดลองในสภาพพื้นที่จริงก่อน

- การจัดทำมาตรการและแนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ไม่สามารถใช้ได้เหมือนกันทุกพื้นที่ ดังนั้น การนำเสนอมาตรการและแนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสม จำเป็นต้องมีความเข้าใจ และมีองค์ความรู้ที่ลึกซึ้ง นอกจากนี้ ต้องพิจารณาในเรื่องการสำรวจพื้นที่ท้องทะเล ตะกอนชายฝั่งทะเล และอุทกวิทยา เพื่อนำไปพิจารณาประกอบการป้องกันแก้ไขปัญหานี้

- การใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ มีความสำคัญมากที่จะช่วยสร้างความเข้าใจถึงปัจจัยสาเหตุการกัดเซาะ และสามารถใช้อัตราการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลในอนาคตได้ จึงควรใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาการจัดการป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล

- การเพิ่มความสามารถของชายฝั่งทะเลในการปรับพื้นที่เข้าสู่สมดุลเพื่อลดการกัดเซาะ โดยใช้แบบจำลองคาดการณ์ความสมดุลของมวลทรายชายฝั่งทะเล เพื่อให้สามารถคำนวณปริมาณการเพิ่มปริมาณของตะกอนที่ขาดหายไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ด้านการลงทุนพัฒนาและป้องกันชายหาด

- การจัดการป้องกันแก้ไขการกัดเซาะชายหาดท่องเที่ยวที่สมบูรณ์ ต้องมีการถมทรายเสริมชายหาดให้กว้างขึ้น มีโครงสร้างที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ไห้ทรายที่นำมาถมชายหาดหายไป แต่ถ้าไม่มีโครงสร้างอาจจำเป็นต้องลงทุนทำการถมทรายเสริมชายหาดบ่อยขึ้น แนวคิดนี้อาจเหมาะสมสำหรับชายหาดที่เป็นชายหาดสำหรับการท่องเที่ยวในประเทศไทย

- การป้องกันแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลต้องมีเงินทุนและต้องลงทุนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จึงควรนำประเด็นความเสี่ยงของการกัดเซาะชายฝั่งทะเลไปพิจารณาในการวางแผนและการลงทุนในการพัฒนาชายฝั่งทะเลในอนาคตด้วย

(4) ด้านกฎหมาย กฎและระเบียบ

- การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้นในพื้นที่ที่มีมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาลแล้วสามารถช่วยให้การดำเนินการตามมาตรการนั้นสัมฤทธิ์ผลตามที่วางแผนไว้ ทั้งการสลายพลังงานคลื่น และการปลูกป่าหลังโครงสร้างสลายพลังงานคลื่น โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณอ่าวไทยตอนบน

- การกำหนดให้มีมาตรการระยะถอยร่นมีความจำเป็น และต้องพยายามบังคับใช้ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายได้จริง

(5) ด้านความร่วมมือระดับภูมิภาค

มาตรการตอบสนองแบบทันทีเมื่อมีการกัดเซาะเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการ มิฉะนั้นชายฝั่งทะเลจะสูญหายไป ซึ่งแต่ละประเทศก็มีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปและ

สามารถนำไปปรับใช้กับประเทศอื่นๆ ได้ จึงควรมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของวิธีการและรูปแบบในการป้องกันแก้ไขระหว่างประเทศสมาชิกทะเลเอเซียตะวันออก โดยมีหน่วยงานแห่งทะเลเอเซียตะวันออก (COBSEA) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบต่อไป

(6) คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) กิจกรรมของคนทำให้ความมั่นคงของชายฝั่งทะเลหมดไป เช่น การดูดทรายแม่น้ำหรือการสร้างเขื่อน มีผลให้มวลตะกอนที่ไหลลงทะเลลดลง ไม่เพียงพอแก่การสร้างสมดุลชายฝั่ง เป็นต้น เมื่อเกิดความผันแปรของภูมิอากาศโลก การกัดเซาะชายฝั่งก็ยิ่งมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น การป้องกันด้วยโครงสร้างแข็งกลับยิ่งทำให้ปัญหาบานปลาย ดังนั้น จึงมีข้อเสนอในการปฏิรูปดังนี้เรื่อง (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 13)

(1) ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการทะเลและชายฝั่ง ตามข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการทะเลและชายฝั่งแบบไม่แยกส่วนจากแม่น้ำ ป่าและการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ได้ การกำหนดผังเพื่อจำแนกพื้นที่ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ประเภทหรือขนาดของสิ่งก่อสร้าง การประกาศเขตคุ้มครองระบบนิเวศทางทะเล รวมถึงการตราระเบียบกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฯลฯ ย่อมอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ทวงคืนพื้นที่สาธารณะ นับตั้งแต่ท้องทะเลซึ่งถูกยึดเป็นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำขนาดใหญ่ ถนน สันทราย ชายหาด ป่าชายเลน ป่าบกและป่าชายฝั่ง เป็นต้น ซึ่งถูกเอกชนยึดไปโดยมิชอบให้กลับมาเป็นสมบัติสาธารณะตามเดิม

(3) สร้างและเผยแพร่ความรู้ การจัดการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ให้ท้องถิ่นต่างๆ สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง

(4) ท้องถิ่นต้องมีอำนาจและสมรรถนะในการบังคับ ควบคุมการประมงชายฝั่ง ในขณะเดียวกันรัฐต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของชายฝั่งทะเล ในการอนุมัติหรือดำเนินกิจการใดๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบ เช่น การดูดทราย หรือการทำท่าเทียบเรือ เป็นต้น

(5) เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เสนอนี้ ควรยกเลิกแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ลงทั้งหมด เพราะขัดแนวทางที่แบ่งอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการด้วยตนเอง หากจะมีแผนประเภทนี้เกิดขึ้นในภายหน้าก็ต้องมาจากการวางแผนระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง

(7) ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะจากต่างประเทศ ประสบการณ์การแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศศรีลังกา และประเทศเวียดนาม ที่ เชิญ ไกรนรา (2557, น. 2-5) ได้เรียบเรียงไว้ และข้อมูลที่เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ปีเตอร์นเซอร์เวชั่น เมื่อ พ.ศ. 2554 ว่า ปัญหาการพังทลายชายฝั่งทะเลเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ มาหลายทศวรรษ หลายประเทศสูญเสียงบประมาณจำนวนมากไปกับการแก้ปัญหาแบบลองผิดลองถูกมายาวนาน บทเรียนการแก้ปัญหาในที่ต่างๆ จึงเป็นข้อมูลสำคัญต่อการจัดการของไทยด้วย

(1) สหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา การกัดเซาะชายฝั่งทะเลเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของประเทศโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากลมมรสุมขนาดใหญ่ น้ำท่วม แรงคลื่น ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นและกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินของมนุษย์ อัตราการกัดเซาะและผลกระทบจะเกิดขึ้นรุนแรงเฉพาะพื้นที่ เช่น อัตราการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเฉลี่ย 25 ฟุตต่อปีบนเกาะนอกชายฝั่งทะเลของภาคตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งประกอบด้วย 3 รัฐคือ

รัฐเซาแคโรไลนา รัฐจอร์เจียและรัฐฟลอริดา และอัตราการกัดเซาะเฉลี่ย 50 ฟุตต่อปีตามแนวชายฝั่งทะเลของภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งประกอบด้วยรัฐอินลิโนย รัฐนิวยอร์ก รัฐนอร์ทแคโรไลนาและรัฐเพนซิลเวเนีย การกัดเซาะชายฝั่งทะเลได้ส่งผลกระทบต่อระยะยาวทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม โดยพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมาก หากมีการกัดเซาะชายฝั่งทะเลแค่ 1 หรือ 2 ฟุต จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อที่อยู่อาศัยของประชาชน ในแต่ละปีการกัดเซาะชายฝั่งทั่วประเทศทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินประมาณปีละ 16,000 ล้านบาท ซึ่งรวมถึงความเสียหายที่เกิดต่อโครงสร้างและการสูญเสียที่ดินเพื่อบรรเทาความเสียหายดังกล่าวรัฐบาลกลางสหรัฐได้จัดสรรงบประมาณเฉลี่ยปีละ 4,800 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเติมทรายและมาตรการควบคุมการกัดเซาะชายฝั่งทะเลอื่นๆ แม้ว่าได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามเมื่อ พ.ศ.2543 ศูนย์ HEINZ CENTER ได้ทำการศึกษาเพื่อประเมินอันตรายจากการกัดเซาะชายฝั่งทะเลให้แก่องค์การจัดการภัยพิบัติกลางของสหรัฐอเมริกาและพบว่า การกัดเซาะชายฝั่งทะเลจะทำให้บ้านเรือนของประชาชน 1 หลังจากทุกๆ 4 หลัง ซึ่งมีระยะห่าง 500 ฟุต จากชายฝั่งทะเลของสหรัฐอเมริกาจมหายไปใต้น้ำทะเลภายในกลางศตวรรษที่ 21

แนวทางการบรรเทาและการปรับตัว หากพื้นที่ใดมีหลักฐานชัดเจนว่ามีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอยู่ในระดับที่ไม่อาจแก้ไขได้รัฐบาลจะดำเนินการตามขั้นตอนคือ (1) ให้จำกัดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเป็นการชั่วคราวโดยการก่อสร้างโครงสร้างเพื่อการป้องกัน (2) ทำโครงการเติมทรายหรือสร้างหาดทรายเทียม (Beach-nourishment) พร้อมทั้งทำการศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้โครงสร้างเพื่อป้องกันการกัดเซาะลูกกลมและศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น และ (3) ถ้าประสบผลสำเร็จให้ดำเนินการต่อถ้าเกิดผลเสียให้ยกเลิกหรือรื้อถอนโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อการกัดเซาะนั้นออกไป โดยจุดแข็งของการจัดการชายฝั่งของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ (1) ความชัดเจนในบทบาทของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการดูแลชายฝั่งทะเลโดยมีกฎหมายที่ใช้ร่วมกันในระดับภาพรวมและในระดับมลรัฐที่มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเล (2) มีกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และควบคุมการใช้ทรัพยากรชายฝั่งโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษ เช่น Coastal Barrier Resources Act, 1982 รวมทั้งพื้นที่ที่มีความเปราะบางอื่นๆ เช่น แนวสันทรายชายฝั่งและสันทรายปากแม่น้ำ (3) มีแนวปฏิบัติที่นำองค์ความรู้ทางวิชาการมาประกอบการตัดสินใจแก้ปัญหาในกรณีต่างๆ เช่น สนับสนุนเงินงบประมาณให้มลรัฐทำการศึกษาทดลองแก้ปัญหา ก่อนการปฏิบัติจริง (4) สนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และเฝ้าระวังพื้นที่ชายทะเลในรูปแบบของกองทุนอย่างต่อเนื่อง ในบางมลรัฐจะมีกฎหมายควบคุมไม่อนุญาตให้ก่อสร้างโครงสร้างในการแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เช่น North Carolina Law เพราะมีผลการศึกษาชัดเจนว่าโครงสร้างไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการกัดเซาะแต่กลับสร้างปัญหาการกัดเซาะพื้นที่ข้างเคียงเพิ่มขึ้นและ (5) กำหนดระยะถอยร่นของชายทะเลเพื่อควบคุมสิ่งปลูกสร้างชายทะเลในรัฐต่างๆ แบ่งออกเป็น 1) รัฐที่กำหนดระยะแบบตายตัว เช่น รัฐเมน 75 ฟุต รัฐเดลาแวร์ 100 ฟุต รัฐอลาบามา 120-450 ฟุต และ 2) รัฐที่กำหนดระยะแบบไม่ตายตัว เช่น รัฐนิวยอร์ก 25 ฟุต + 40 เท่าของอัตราการกัดเซาะต่อปี รัฐนอร์ทแคโรไลนา 120 ฟุต หรือ 60 เท่าของอัตราการกัดเซาะต่อปี รัฐโรดไอแลนด์ 50 ฟุต หรือ 30 เท่าของอัตราการกัดเซาะต่อปี รัฐนิวเจอร์ซีย์ 50 เท่าของอัตราการกัดเซาะต่อปี โดยการขออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้างภายหลังประกาศข้อกำหนดนี้จะไม่อนุญาตให้สร้างใกล้กว่าระยะถอยร่นที่กำหนดไว้ในทุกกรณี ส่วนสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ก่อนข้อบังคับอาจถูกให้รื้อถอนบางส่วนออกตามความเหมาะสม การพิจารณาให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วนั้นจะใช้เวลาชั่งน้ำหนักกับสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่มากกว่าสิ่งปลูกสร้างขนาดเล็ก เช่น บ้านเรือนซึ่งมักจะได้รับการผ่อนปรน

(2) ประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมและการกัดเซาะชายฝั่ง ในอดีตพายุหมุนจากทะเลและน้ำท่วมได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงและทำให้มีผู้เสียชีวิต โดยร้อยละ 60 ของประชากรทั้งประเทศอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลและประมาณร้อยละ 65 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเกิดจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลแนวทางการบรรเทาและการปรับตัว ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ใช้เงินลงทุนจำนวนมากเพื่อ ก่อสร้างแนวป้องกันชายฝั่งโดยใช้วิธีการผสมผสานกันทั้งวิศวกรรมที่ใช้โครงสร้างและวิศวกรรมแบบไม่ใช้โครงสร้าง โดยแนวป้องกันชายฝั่งที่มีชื่อเสียงที่สุดคือโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่บริเวณปากแม่น้ำไรน์-เมิส-เซลดา หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า Delta Works เพื่อกั้นการท่วมของน้ำทะเล โดยโครงการประกอบด้วยการสร้างเขื่อน ประตูเปิด-ปิดน้ำและพังกั้นน้ำ ซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อป้องกันชายฝั่งในพื้นที่ปากแม่น้ำทางตอนใต้หลังจากประสบปัญหาอุทกภัยร้ายแรงใน พ.ศ. 2496 และสะท้อนความก้าวหน้าทางวิศวกรรมซึ่งถือได้ว่าเป็น 1 ใน 7 ของสิ่งมหัศจรรย์ของโลกยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตามชายฝั่งทะเลพื้นที่อื่นๆ ได้รับการจัดการด้วยวิธีการทางวิศวกรรมแบบไม่ใช้โครงสร้าง เช่น วิธีการจัดการชายหาดเพื่ออนุรักษ์กระบวนการทางธรรมชาติและภูมิทัศน์ชายหาด หรือการจัดการระยะถอยร่นในพื้นที่ชายหาดฟรีเซียน (Frisian) ทางภาคเหนือของประเทศ เป็นต้น

(3) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส มีชายฝั่งทะเลยาว 5,500 กม. โดยจำแนกชายฝั่งทะเลออกเป็น 4 ลักษณะคือ ภูเขาหิน หน้าผา ชายหาดแบบเปิดและหาดเลน ปัจจุบันยังขาดสถิติและข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับสถานการณ์และระยะทางของชายฝั่งที่ประสบปัญหาการกัดเซาะทั่วประเทศ แต่พบว่าปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งปรากฏชัดเจนในหลายพื้นที่ของเมดิเตอร์เรเนียน นอร์มดีและพื้นที่ตอนเหนือของประเทศ แนวทางบรรเทาและการปรับตัว ตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ฝรั่งเศสได้ปรับเปลี่ยนการจัดการชายฝั่งจาก “แนวทางแบบต้านธรรมชาติ” มาเป็น “แนวทางที่สอดคล้องกับธรรมชาติ” มากขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการคาดการณ์สถานการณ์ การสร้างแนวป้องกันที่ใช้โครงสร้างทางวิศวกรรมให้น้อยลงและการสร้างความรู้เกี่ยวกับระบบธรรมชาติต่างๆ มากยิ่งขึ้น การจัดการชายฝั่งของฝรั่งเศสในปัจจุบันอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมาก ตามกฎหมายชุมชนท้องถิ่นได้รับอนุญาตให้จัดทำแนวป้องกันชายฝั่งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชนเมื่อมีความจำเป็น โดยเทศบาลหรือชุมชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างแนวป้องกันชายฝั่งและอาจได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเติมจากจังหวัด จากกรณีพายุเฮอริเคนซินเทียได้พัดถล่มชายฝั่ง Charente เมื่อ พ.ศ. 2553 ได้กระตุ้นให้รัฐบาลกลางและหน่วยงานท้องถิ่นจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ทั้งระยะกลางและระยะยาวเพื่อผลักดัน ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งให้เป็นประเด็นสำคัญระดับประเทศ หลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2555 รัฐสภาของฝรั่งเศสได้เผยแพร่รายงานหลายฉบับเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการชายฝั่งทะเลระดับชาติ การจัดทำแนวถอยร่นเชิงยุทธศาสตร์และการจัดทำแนวป้องกันชายฝั่งทะเล

ตัวอย่างกรณีชายหาด Chetelaillon ในฝรั่งเศส

Chetelaillon เป็นเมืองท่องเที่ยวของฝรั่งเศส มีหาดทรายเป็นแนวยาว 4 กิโลเมตร ใน ค.ศ. 1925 ประสบปัญหาหาดทรายถูกกัดเซาะ รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาโดยใช้โครงสร้างแข็งหลายรูปแบบ แต่ปัญหาการกัดเซาะกลับลุกลามมากยิ่งขึ้น กลายเป็นปัญหาเรื้อรังมานานกว่า 60 ปี จนถึงปัจจุบันต่อไปนี้เป็นลำดับเหตุการณ์ที่รัฐบาลใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาในอดีต โดยส่วนใหญ่ได้เลือกใช้โครงสร้างแข็งนานาชนิด แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนี้

1925	ก่อสร้างกำแพงกันคลื่นเป็นแห่งแรก
1932, 1947, 1953	สร้างคันดักทรายขนาดเล็ก 5 ตัว และขนาดใหญ่อีก 1 ตัว
1962, 1972, 1983	กำแพงหิน (Seawall) สร้างขึ้นด้วยหินภูเขา และหินขนาดใหญ่ (Boulders)
1968	เชื่อมกันคลื่น ถูกสร้างขึ้นที่ส่วนกลางของหาดทราย
1987	เชื่อมกันคลื่นรูปตัว “Y” ถูกสร้างขึ้นอีก 3 ตัว

ทั้งนี้ ประสบการณ์ของฝรั่งเศสให้บทเรียนว่า โครงสร้างแข็งไม่สามารถแก้ปัญหาการกัดเซาะหาดทรายได้ ต่อมาจึงเปลี่ยนไปใช้การถมทราย (Beach-nourishment) ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้มากในสหรัฐอเมริกา ซึ่งการถมทรายใน Chetelaillon เริ่มต้นใน ค.ศ. 1989 ที่หาดทรายทางตอนใต้ เพื่อป้องกันและลดการกัดเซาะของหาดทราย และการป้องกันน้ำท่วมชุมชน การสร้างความสมดุลให้กับปริมาณตะกอนทราย ที่ถูกคลื่นพัดเข้าออกจากชายทะเล เพิ่มพื้นที่ชายหาดสำหรับการท่องเที่ยว โครงการดังกล่าวในระยะแรกใช้เวลา 3 ปี (1989–1991) ด้วยปริมาณทราย 330,000 ลูกบาศก์เมตร ทำให้หาดทรายสูงขึ้น 3.5 เมตร (จากอดีต 4.5–8 เมตร) ความกว้างของชายหาดเพิ่มขึ้นจาก 15 เมตร เป็น 100 เมตร ใช้งบประมาณทั้งหมด 15 ล้านฟรังก์ (ประมาณ 112.5 ล้านบาท)

การดำเนินการในระยะแรก สามารถบรรเทาปัญหาการกัดเซาะและปัญหาน้ำท่วม อีกทั้งยังทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น จึงดำเนินการต่อในระยะที่สองใน ค.ศ. 1998 ที่ชายหาดทางตอนกลาง โดยใช้ทราย 150,000 ลูกบาศก์เมตร งบประมาณ 7 ล้านฟรังก์ (ประมาณ 52.5 ล้านบาท) ต่อมาใน ค.ศ. 1999 เกิดน้ำท่วมที่ชายฝั่งทางตอนเหนือของเมือง มีสิ่งปลูกสร้างได้รับความเสียหายกว่า 300 หลัง จึงมีโครงการถมหาดทรายที่ชายฝั่งทางเหนือด้วย ซึ่งการถมหาดทรายเป็นการแก้ปัญหาที่ได้รับความสนใจมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แต่ก็มีบางพื้นที่ได้รับผลเสียจากการถมหาดทราย เช่น ทำให้พืชและสัตว์ในท้องที่มีจำนวนลดลง เนื่องจากไม่สามารถปรับตัวได้ การถมหาดทรายโดยไม่ได้ประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ อย่างรอบคอบ เช่น ทิศทางคลื่น ลม ตะกอนทราย ก็อาจทำให้วิธีดังกล่าวไม่บรรลุผล ดังตัวอย่างที่เมือง Vale do Lobo ในโปรตุเกส ซึ่งถมทราย 700,000 ลูกบาศก์เมตร โดยใช้เงินลงทุน 3.2 ล้านยูโร กลับถูกคลื่นพัดหายไปในเวลาเพียง 2 สัปดาห์

(4) ประเทศศรีลังกา

ประเทศศรีลังกา มีชายฝั่งทะเลเป็นระยะทาง 1,562 กม. มีชายฝั่งที่ประสบปัญหาการกัดเซาะดับปานกลางถึงระดับรุนแรงระยะมีทางยาว 500 กม. โดยประมาณร้อยละ 65 ของพื้นที่เมืองตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเล ประชากรประมาณร้อยละ 40 ของประเทศหรือประมาณ 7.2 ล้านคน อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งตะวันตกเฉียงใต้ตั้งแต่กรุงโคลัมโบถึงเมืองกาลลี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งรุนแรงที่สุด โดยสาเหตุหลักของการกัดเซาะชายฝั่งเกิดจากลมมรสุม การทำเหมืองทราย การสร้างท่าเรือ และสิ่งปลูกสร้างรูก้าเขตชายฝั่งที่ไม่เหมาะสม การขุดปะการัง รวมถึงการป้องกันชายฝั่งด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมทำให้เกิดผลกระทบแบบลูกโซ่ ปัจจุบันระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นได้เพิ่มความเสี่ยงให้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลมีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งตัวอย่างที่ในกรณีของศรีลังกา 1) การสร้างคันดักทรายที่ปากแม่น้ำ Panadura เพื่อขยายปากแม่น้ำให้เรือประมงเข้าออกได้สะดวก แต่ปัญหาที่ตามมาคือ เกิดการกัดเซาะชายฝั่งอย่างรุนแรงบริเวณเหนือของปากแม่น้ำ เนื่องจากคันดักทรายขัดขวางเส้นทางเคลื่อนตัวของตะกอนทราย ทำให้พื้นที่ชุมชนในตอนบนถูกกัดเซาะเสียหายเป็นจำนวนมาก และมีผลกระทบต่อเส้นทางเดินรถไฟ ต่อมารัฐบาลต้องสร้างกำแพงชายฝั่ง (revetment) ป้องกันรางรถไฟในพื้นที่ 2) การสร้างเชื่อมกันคลื่นที่

Wellainankara เพื่อป้องกันเขตประมงในพื้นที่ ทำให้เกิดการกัดเซาะรุนแรงมากในตอนเหนือของพื้นที่ จนต้องรื้อถอนเขื่อนที่เพิ่งสร้างนั้นออก แม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าการสร้าง การลักลอบทำเหมืองทราย อย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากการทำเหมืองทรายทำให้ชายฝั่งขาดเสถียรภาพ ยากต่อการถูกกัดเซาะและ ปัญหาน้ำท่วม แต่มีบางพื้นที่ได้รับการยกเว้นโดยรัฐบาลอนุญาตให้ทำเหมืองทรายได้ในปริมาณจำกัด แต่ก็ยังมีการลักลอบทำในหลายพื้นที่

แนวทางการบรรเทาและการปรับตัว ประเทศศรีลังกาออกกฎหมายอนุรักษ์ชายฝั่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 โดยให้กรมอนุรักษ์ชายฝั่งมีอำนาจควบคุมและจัดการปัญหาตามกฎหมาย มีการกำหนด ระยะถอยร่นห่างชายฝั่งเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน โดยขอบเขตชายฝั่งวัดจากระยะทาง 300 ม. จากระดับน้ำขึ้นสูงสุดเข้าสู่ฝั่ง และวัดออกจากระดับน้ำขึ้นสูงสุดออกสู่ทะเลระยะทาง 2 กม. การจะสร้างสิ่งปลูกสร้างใดๆ ในเขตพื้นที่ดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ได้จัดทำแผนจัดการชายฝั่งทะเลทุกระยะเวลา 5 ปี โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อควบคุมการกัดเซาะ การจัดการที่อยู่อาศัย การป้องกันทัศนียภาพชายฝั่งทะเล สถานที่สำคัญทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ ตลอดจนทั้งสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่เฉพาะชายฝั่งทะเลและการเตรียมความพร้อมของ ชุมชนเพื่อปรับตัวจากผลกระทบของสภาวะโลกร้อนและระดับน้ำทะเลที่ค่อยๆ เพิ่มสูงขึ้น

(5) ประเทศเวียดนาม

ประเทศเวียดนาม เป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจาก สภาวะโลกร้อนมากที่สุดโดยมี 28 จังหวัดชายฝั่งทะเลรวมระยะทางยาว 3,200 กม. สาเหตุหลักของการ กัดเซาะชายฝั่งเกิดจากลมมรสุมที่มีบ่อยขึ้นและรุนแรงมากขึ้น การใช้ประโยชน์จากทรายและปะการังเกินควร การตัดป่าไม้โกงกางและการเพิ่มจำนวนของรีสอร์ทบริเวณชายฝั่งทะเลอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน มี 7 จังหวัดที่ประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลมากที่สุดคือ จังหวัดบิन्हเทือง จังหวัด กว๋างนัม จังหวัดกว๋างไญ จังหวัดพูเยิน จังหวัดทานเหือ จังหวัดเตยงเกียงและจังหวัดเทื่อเทียนเว้ โดยจังหวัด ทานเหือและจังหวัดเตยงเกียงมีชายฝั่งถูกกัดเซาะระหว่าง 15-30 ม./ปี ส่วนกรุงโฮจิมินห์ซิตี้และจังหวัดทราวิन्ह มีชายฝั่งถูกกัดเซาะระหว่าง 10-20 ม./ปี สำหรับจังหวัดเทื่อเทียนเว้มีพื้นที่ชายฝั่งถูกกัดเซาะเป็นระยะทางยาว 30 กม. แนวทางการบรรเทาและการปรับตัว ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเรียนรู้เพื่อแก้ปัญหาเนื่องจาก ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการบรรเทาผลกระทบทำให้สถานการณ์เป็นไปในทางที่แยลง นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล เกิดความซ้ำซ้อน และความไม่ต่อเนื่องของนโยบายปกป้องสิ่งแวดล้อมทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดการปัญหาได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดแผนยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งระดับชาติ โดยรัฐบาล เวียดนามได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา แต่ดำเนินการได้อย่างล่าช้าเนื่องจากเศรษฐกิจ ภายในประเทศชะลอลงทำให้ในปัจจุบันต้องอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อการบรรเทาปัญหา เฉพาะหน้า

ทั้งนี้ การเปรียบเทียบบทเรียนการบรรเทาและการปรับตัวจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศศรีลังกาและประเทศเวียดนาม

ความคล้ายคลึง ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศเหล่านี้ต่างประสบปัญหาการกัดเซาะ ชายฝั่งทะเลตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับรุนแรง และจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศโลกและการ เพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ส่งผลให้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมีความรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นปัญหา ระดับชาติ โดยรัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศเหล่านี้ได้ใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหา

และบรรเทาผลกระทบ รวมทั้งมีความพยายามจัดทำมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาตามสภาพของพื้นที่ชายฝั่งทะเล แต่บางพื้นที่ยังไม่สามารถหยุดยั้งการกัดเซาะชายฝั่งทะเลได้ จึงจำเป็นต้องเรียนรู้ ทดลองและคิดค้นวิธีการเพื่อการบรรเทาและการปรับตัวที่เหมาะสมและยั่งยืน

ความแตกต่าง ด้านการบรรเทาและการปรับตัวจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของแต่ละประเทศมีดังนี้

- ประเทศไทย ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลระดับชาติ แต่ยังไม่มีความหมายเฉพาะในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเลของชาติโดยองค์รวมที่เป็นการจัดการทั้งระบบนิเวศ ไม่มีการกำหนดระยะถอยร่น และยังขาดการบูรณาการของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการปัญหาและการปรับตัวจากผลกระทบส่วนใหญ่จัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยวิธีการทางวิศวกรรมที่ใช้โครงสร้างโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตของผลกระทบที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการแทรกแซงธรรมชาติโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังขาดการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งอย่างเหมาะสมและสังคมยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในระบบนิเวศของหาดทรายธรรมชาติ

- ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดขั้นตอนและบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน ส่งเสริมการทำโครงการเติมทรายและลดการใช้โครงสร้างทางวิศวกรรมที่แทรกแซงธรรมชาติ มีการนำองค์ความรู้ทางวิชาการมาประกอบการตัดสินใจแก้ปัญหาควบคู่ไปกับการมีกฎหมายอนุรักษ์และควบคุมทรัพยากรชายฝั่งและการกำหนดระยะถอยร่น รวมทั้งการสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และเฝ้าระวังชายฝั่งในรูปกองทุน

- ประเทศเนเธอร์แลนด์ จัดการปัญหาแบบผสมผสานทั้งแบบวิศวกรรมที่ใช้โครงสร้างและแบบวิศวกรรมที่ไม่ใช้โครงสร้าง เช่น การจัดการชายหาด การปรับภูมิทัศน์ชายหาดและการจัดการระยะถอยร่น

- ประเทศฝรั่งเศส ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางจัดการชายฝั่งจากแนวทางแบบต้านธรรมชาติมาเป็นแนวทางที่สอดคล้องธรรมชาติมากขึ้น โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการชายฝั่งจำนวนมาก และชุมชนท้องถิ่นได้รับอนุญาตให้จัดทำแนวป้องกันชายฝั่งในพื้นที่ของตนเองได้โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากจังหวัด ตลอดทั้งผลักดันให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งระยะยาว

- ประเทศศรีลังกา ได้ออกกฎหมายอนุรักษ์ชายฝั่งและมีการกำหนดระยะถอยร่นอย่างชัดเจน ตลอดทั้งมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการชายฝั่งทุกระยะเวลา 5 ปี และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการการกัดเซาะชายฝั่งและการเตรียมพร้อมรับมือกับภาวะโลกร้อนและระดับน้ำทะเลสูงขึ้น

- ประเทศเวียดนาม ยังอยู่ในระยะเริ่มต้นของการแก้ปัญหาเนื่องจากประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา ทำให้สถานการณ์แย่ลง นอกจากนี้ยังประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ความซ้ำซ้อนและไม่ต่อเนื่องของนโยบายการปกป้องสิ่งแวดล้อมและขาดแผนยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาในระดับชาติ

อย่างไรก็ตาม บทเรียนสำคัญที่ยอมรับร่วมกันในการแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ซึ่งมีสาเหตุทั้งจากธรรมชาติและจากมนุษย์แต่สาเหตุหลักมาจากมนุษย์ ประสบการณ์จากแห่งหนึ่งอาจไม่สามารถใช้กับแห่งอื่นได้เสมอไป วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคือต้องเน้นความเข้าใจโลก “การทำงานร่วมกับธรรมชาติ” โดยให้ความสำคัญกับ “สมดุลของตะกอนทราย” และไม่แทรกแซงระบบของธรรมชาติเป็นหลัก ซึ่งโครงสร้างทางวิศวกรรมรูปแบบต่างๆ ที่รุกร้าเขตชายฝั่งจะมีผลกระทบต่อสมดุลของตะกอนทรายซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้

ให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ด้วยเหตุนี้การเติมทรายจึงเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับมากขึ้นในปัจจุบัน สำหรับประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลอย่างเป็นองค์รวม รวมทั้งการกำหนดแนวถอยร่นของชายฝั่งให้มีความชัดเจนและมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน และควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งทะเลอย่างเหมาะสม การผลักดันการแปลงยุทธศาสตร์การจัดการ ป้องกันและแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งสู่การปฏิบัติเชิงพื้นที่ชุมชนชายฝั่งทะเล การสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเลและเผยแพร่สู่สาธารณะการส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการจัดการการกัดเซาะชายฝั่งจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและชุมชนชายฝั่งทะเล ตลอดจนควรสนับสนุนให้ชุมชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าใจในคุณค่าของหาดทราย มีบทบาทในการอนุรักษ์ การเฝ้าระวังและรณรงค์ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่ในรูปแบบกองทุน ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนเตรียมความพร้อมและปรับตัวเพื่อรับมือจากผลกระทบจากสภาวะโลกร้อนและระดับน้ำทะเลสูงขึ้น

สรุปบทเรียนจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ

- 1) โครงสร้างแบบแข็งรูปแบบต่างๆ ที่รูกล้าเซตชายฝั่งจะมีผลกระทบต่อสมดุลของตะกอนทราย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง
- 2) การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วต้องให้ความสำคัญต่อวิธีการที่สอดคล้องกับระบบหรือกระบวนการทางธรรมชาติ หรือเรียกว่า “การทำงานร่วมกับธรรมชาติ” และต้องให้ความสำคัญกับ “สมดุลของตะกอนทราย” เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาแบบลูกโซ่ การเติมทรายเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับมากขึ้นในปัจจุบัน
- 3) การกำหนดแนวถอยร่นของชายฝั่ง หรือขอบเขตที่ได้รับอิทธิพลของระบบชายฝั่งให้มีความชัดเจนและมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ไม่รบกวนระบบธรรมชาติของชายฝั่ง
- 4) แนวสันทรายชายฝั่ง เป็นสมดุลของตะกอนทรายที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีความสำคัญต่อการป้องกันชายฝั่งทางกายภาพและระบบนิเวศของชายหาด เป็นโครงสร้างตามธรรมชาติที่มีความเปราะบางที่ไม่ควรรบกวน
- 5) ต้องให้ชุมชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้าใจในคุณค่าของหาดทราย มีบทบาทในการอนุรักษ์ การเฝ้าระวังและรณรงค์ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่

นอกจากนี้ จากเอกสารเผยแพร่การสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะชายฝั่งระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน พ.ศ. 2554 กรุงเทพมหานคร ของกรมทรัพยากรธรณี ดร. พิฑู ชูเชก จากประเทศแคนาดา ได้กล่าวถึงเรื่องการป้องกันแก้ไขปัญหของประเทศไทยต่างๆ ดังนี้ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2554, น. 9)

1) การป้องกันแก้ไขปัญหในกลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันตก ซึ่งไม่ค่อยมีข้อมูลที่เพียงพอ จึงต้องเก็บข้อมูลมากขึ้นเป็นพิเศษ ประกอบกับความต้องการของพื้นที่ที่ต้องการให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงชายหาดได้สะดวกและมีจุดเล่นน้ำให้มากขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงเลือกโครงสร้างป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลแบบเขื่อนป้องกันคลื่นนอกชายฝั่ง และการเสริมทรายชายหาด ซึ่งสามารถหยุดยั้งการกัดเซาะได้ การเลือกทางเลือดังกล่าวต้องมีการศึกษาข้อมูลอย่างละเอียด และมีการสร้างแบบจำลองกายภาพ เพื่อทดสอบว่าโครงสร้างที่ออกแบบไว้จะสามารถป้องกันการกัดเซาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การป้องกันการกัดเซาะชายหาดที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก มีความสำคัญมาก เพราะการแก้ไขปัญหาคือการฟื้นฟูชายหาดให้กลับคืนมา จึงเลือกการถมทรายเสริมชายหาด โดยต้องหา

แหล่งทรายจากนอกชายฝั่งทะเล เมื่อถมทรายแล้วก็ต้องมีการเกลี่ยทรายเพื่อให้ได้ชายหาดที่มีหน้าหาดกว้าง และมีความหนาเพียงพอที่จะป้องกันการกัดเซาะที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3) การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณทะเลสาบเคตา สาธารณรัฐกานา เลือกรการสร้างหัวหาดหรือหัวแหลมร่วมกับการถมทรายเสริมชายหาด

4) การฟื้นฟูชายหาดในบาร์บาโดส ซึ่งเป็นชายหาดที่มีความสำคัญมากและมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการฟื้นฟูสภาพชายหาดให้มีทัศนียภาพที่สวยงามและเหมาะสมกับการเป็นสถานที่พักผ่อน ทางเลือกที่เหมาะสมคือการสร้างหัวหาดหรือหัวแหลม และทำเป็นทางเดินตามแนวชายหาด

(8) การประชุมวิชาการระดับชาติ เรื่อง “การจัดการภัยพิบัติธรรมชาติในภาคใต้ของประเทศไทย”

เมื่อวันที่ 12-13 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ณ ศูนย์ประชุมนานาชาติฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา โดยมูลนิธิการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญหลายท่านได้ทำงานวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และนำมาเสนอไว้ดังนี้

(1) “การกัดเซาะชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย” โดยนายอดุลย์ เบ็ญนัย สถาบันวิจัยสารสนเทศภูมิศาสตร์คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และนายพยอม รัตนมณี ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (อดุลย์ เบ็ญนัย และพยอม รัตนมณี, ม.ป.ป., น. 1)

จากการติดตามการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ตั้งแต่จังหวัดชุมพร จนถึงจังหวัดนราธิวาส ความยาวประมาณ 1,067 กิโลเมตร โดยใช้ข้อมูลจากภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2545 เปรียบเทียบกับภาพถ่ายดาวเทียม Spot PAN Sharpened บันทึกข้อมูล พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2551 เพื่อหาอัตราการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งโดยวิธีการซ้อนทับข้อมูลในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ จากการศึกษาพบว่า ชายฝั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการกัดเซาะความยาวประมาณ 138 กิโลเมตร (ร้อยละ 12.93) และเกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการสะสมตัวความยาวประมาณ 143 กิโลเมตร (ร้อยละ 13.41) ที่เหลือเป็นชายฝั่งคงสภาพความยาวประมาณ 786 กิโลเมตร (ร้อยละ 73.66) โดยมีพื้นที่ประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งรวมทั้งหมด 40 พื้นที่ จัดอยู่ในระดับรุนแรง (มากกว่า 5 เมตร/ปี) จำนวน 14 พื้นที่ และจัดอยู่ในระดับปานกลาง (1-5 เมตร/ปี) จำนวน 26 พื้นที่ ส่วนพื้นที่ที่มีการสะสมตัวมีจำนวน 44 พื้นที่ สาเหตุหลักของการเกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งคือ คลื่น ลมมรสุม การขาดความสมดุลของตะกอน และกิจกรรมของมนุษย์ เช่น เชื้อนกาทายและคลื่น มาตรการที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่วิกฤติปัจจุบันนิยมใช้มาตรการแบบแข็ง เช่น เชื้อนกาทายนอกชายฝั่ง กำแพงกันคลื่น รอดักทราย และตะกร้าหิน ซึ่งบางพื้นที่เกิดผลกระทบต่อบริเวณข้างเคียง ส่วนมาตรการแบบอ่อนที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้ในบางพื้นที่เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง ได้แก่ การบูรณะหาดทราย การปลูกป่าชายเลน และการกำหนดระยะถอยร่น เป็นต้น

(2) “การใช้ปะการังเทียมในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล” โดย ผศ.พยอม รัตนมณี ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ (พยอม รัตนมณี, ม.ป.ป. ก, น. 1)

ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเกิดขึ้นในหลายๆ พื้นที่ของประเทศไทย ทั้งชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทยและด้านอันดามัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ สิ่งแวดล้อมธรรมชาติรวมทั้งเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จากสถิติข้อมูลซึ่งบันทึกโดยศูนย์เตือนภัยแห่งชาติ พบว่าปัญหาการกัดเซาะเกิดบ่อยครั้งและมีความรุนแรงขึ้น จนเมื่อเร็วๆ นี้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลได้ถูกบรรจุอยู่ในแผนภัยพิบัติแห่งชาติในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีโครงการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลหลายรูปแบบที่เสนอโดยภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีทั้งการใช้มาตรการป้องกันแก้ไขแบบแข็งและแบบอ่อนมาตรการแบบแข็งคือมาตรการที่อาศัยโครงสร้างชายฝั่งในการป้องกันแก้ไขปัญหา

หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า“วิธีการใช้โครงสร้าง” โครงสร้างชายฝั่งที่ใช้โดยทั่วไป เช่น เชือกกันคลื่น รอดักทราย กำแพงกันคลื่น และกองหินหัวหาด มาตรการป้องกันแก้ไขนี้เป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่ถูกกัดเซาะอย่างรุนแรงและเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน โดยมาตรการดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ในการป้องกันการกัดเซาะในบริเวณพื้นที่โครงการ แต่จะสร้างผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง ในขณะที่มาตรการป้องกันแก้ไขแบบอ่อนเหมาะสำหรับพื้นที่ที่ต้องการใช้เพื่อฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งและมีพลังงานคลื่นค่อนข้างน้อย วิธีที่ใช้ในมาตรการนี้ได้แก่การเสริมทรายชายหาดและการปลูกป่าชายเลน ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีเป้าหมายคือ การบูรณาการความรู้เพื่อใช้ป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลโดยการวางปะการังเทียมซึ่งได้รับการออกแบบให้มีลักษณะเป็นเชือกกันคลื่นได้นำเพื่อลดพลังงานคลื่น แห่งปะการังเทียมที่ใช้ในโครงการนี้ ถูกออกแบบให้มีรูปทรงที่เอื้อต่อระบบนิเวศทางทะเล และมีมวลที่สามารถต้านทานแรงคลื่นได้ส่วนการ จัดเรียงแนวปะการังเทียม ได้ออกแบบแนวการจัดวางเพื่อให้สามารถดูดซับพลังงานของคลื่นหลักในหน้า มรสุมได้รวมทั้งลดผลกระทบต่อการพัดพาตะกอนทรายในแนวขนานชายฝั่ง และจากการที่ระดับสันของ ปะการังเทียมอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลต่ำสุด จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาการบดบังภูมิทัศน์อันสวยงามของชายหาด และยังทำให้มูลค่าในการก่อสร้างน้อยลงอีกด้วยจากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการวางปะการังเทียมที่ ผ่านการออกแบบดังกล่าวน่าจะเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้สูงในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในประเทศไทย

(3) “การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเชิงบูรณาการ กรณีศึกษา : การจัดการตะกอนท่าเทียบเรือ น้ำลึกสงขลา” โดย ผศ.พยอม รัตนมณี ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ (พยอม รัตนมณี, ม.ป.ป. ข, น. 8)

ในสภาวะที่ประเทศชาติกำลังประสบปัญหาภัยพิบัติเช่นนี้ซึ่งจะเห็นได้ว่าภัยธรรมชาติ เหล่านี้ทั้งการกัดเซาะชายฝั่งทะเล น้ำท่วม ภัยแล้ง แผ่นดินถล่ม และภัยพิบัติอื่นๆ ที่มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกภาคส่วนจะต้องหันหน้ามาช่วยแก้ไขปัญห และจะต้องทำงานให้หนักขึ้น เพื่อจะได้ ทุเลาเบาบางปัญหาภัยธรรมชาติที่กำลังคุกคามให้เพื่อนมนุษย์มีความเดือดร้อนน้อยลง และอยู่ร่วมกันได้ อย่างสันติกรณีศึกษา “การจัดการตะกอนบริเวณท่าเทียบเรือสงขลา” เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของการแก้ไข ปัญหาเชิงบูรณาการที่ทางมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เทศบาลเมืองสิงหนคร ชาวสิงหนคร และกรมเจ้าท่า ได้ร่วมมือกันสร้าง “หาดทรายเทียม” โดยการนำตะกอนที่ทับถมทำให้เกิดปัญหาการตื้นเขินในร่องน้ำมาทำ ให้เกิดประโยชน์โดยใช้เป็นหาดทรายสำหรับการท่องเที่ยว

(9) งานวิจัย

(1) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล บางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2550, น. 1-13)

แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียน จากผลการ คัดเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่ใช้ป้องกันชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน จะได้ว่ารูปแบบ T-Groins เป็นรูปแบบที่ เหมาะสม กล่าวคือ หัวตัวที่ของรอดักทรายจะทำหน้าที่เป็นเชือกกันคลื่นใกล้ชายฝั่งเพื่อสลายพลังงานของคลื่น ในเขตที่คลื่นแตกตัว (surf zone) และรอดักทรายมีหน้าที่ลดความเร็วกระแสน้ำบริเวณชายฝั่งที่เกิดจากการ เคลื่อนที่ของคลื่นเข้ามาทำมุมกับชายฝั่ง ทำให้การเคลื่อนที่ของตะกอนแนวชายฝั่ง (longshore sediment transport) จะมีอิทธิพลสูง ดังนั้น ด้วยคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น T-Groins สามารถป้องกันการกัดเซาะที่ เกิดจากคลื่นและกระแสน้ำ พร้อมทั้งช่วยยับยั้งการเคลื่อนที่ของตะกอนตามแนวชายฝั่ง จะทำให้ชายฝั่ง บางขุนเทียนเกิดเสถียรภาพได้ โดยมีองค์ประกอบของ T-Groins ได้แก่ ความยาวของหัวตัวที่ (เชือกกันคลื่น) แต่ละตัวเท่ากับ 200 เมตร ความยาวของ groin ที่ตั้งฉากกับแนวชายฝั่งเท่ากับ 200 เมตร ระดับสันของ T-Groin อยู่ที่ +1.20 เมตร ระยะระหว่างปลายหัวตัวที่ที่อยู่ติดกันเท่ากับ 300 เมตร จะได้ว่า T-Groins

จะห่างกันทุกๆ 500 เมตร ตลอดแนวชายฝั่งบางขุนเทียน นอกจากนี้การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบางขุนเทียนจะพิจารณามาตรการแบบอ่อนควบคู่ไปกับการสร้าง T-Groins โดยทำการปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติมบริเวณริมชายฝั่งขนาด 550 ไร่ เป็นพื้นที่กันชน เพื่อลดพลังงานของคลื่นจากนอกชายฝั่งและฟื้นฟูระบบนิเวศชายฝั่งให้ดีขึ้น ทำให้เป็นแหล่งอาหารของสัตว์น้ำและจะส่งผลดีต่อคุณภาพน้ำชายฝั่งบางขุนเทียน

(2) โครงการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล จังหวัดสมุทรปราการที่เป็นต้นแบบบริเวณหาดโคลน (ธนวัฒน์ จารูพงษ์สกุล และคณะ, 2555)

การกัดเซาะชายฝั่งเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการซึ่งที่ผ่านมายังไม่มีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้ผล โครงการวิจัย “บูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล จังหวัดสมุทรปราการที่เป็นต้นแบบบริเวณหาดโคลน” นับเป็นโครงการที่มีครบองค์ประกอบ คือ Hardware, Software และ Peopleware เป็นต้นแบบของการนำร่องในพื้นที่เพื่อสื่ไปสู่ระดับนโยบายถึงความจำเป็นและวิธีแก้ปัญหาด้วยการวิจัย โดยได้ผสมผสานข้อมูลจากหลากหลายศาสตร์หลายมิติ มีรูปแบบการทำงานที่เป็นการผสมผสานงานวิจัยด้วยความรู้ มีความเข้าใจข้อมูลพื้นฐานวิชาการเฉพาะถิ่น นำมาใช้ในการออกแบบโครงสร้าง กับงานวิจัยและพัฒนา (R&D) ที่เน้นผลลัพธ์คือการนำไปใช้ โดยมีจังหวัดและชุมชนซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์มาร่วมตั้งแต่ต้น อีกทั้งยังอาศัยรูปแบบงานวิจัยท้องถิ่น ที่เน้นกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน โดยรูปแบบโครงสร้างการแก้ปัญหการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณหาดโคลน ซึ่งเป็นผลผลิตจากงานวิจัยนี้มีประสิทธิภาพในการลดการกัดเซาะชายฝั่ง แต่เกิดการสะสมของตะกอนเพิ่มมากขึ้นแทน ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงบวกทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์ การเพิ่มรายได้ และประหยัดงบประมาณแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง และผลกระทบในการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

การแก้ไขปัญหาหน้าทะเลกัดเซาะชายฝั่งในหลายพื้นที่ของโลก อาจจะมีแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างทางกายภาพและสมุทรศาสตร์ของพื้นที่แต่ละแห่ง ทำให้วิธีการป้องกันน้ำทะเลกัดเซาะที่ทำได้ผลในพื้นที่หนึ่ง อาจจะได้ผลในอีกพื้นที่หนึ่ง อีกทั้งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันด้วย สำหรับชายฝั่งหาดโคลนอย่างอ่าวไทยตอนบนนั้น พบว่าทั่วโลกยังไม่มีโครงสร้างที่เหมาะสมโดยตรงในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งแบบหาดโคลน อีกทั้งงานศึกษาวิจัยสำหรับหาดโคลนมีค่อนข้างน้อยและจำกัดมาก งานวิจัยการแก้ไขปัญหการกัดเซาะชายฝั่งทะเลจังหวัดสมุทรปราการ กรณีศึกษา ณ บ้านขุนสมุทรจีน เป็นงานวิจัยที่ผสมผสานความรู้จากหลายศาสตร์ ได้แก่ ธรณีวิทยา สมุทรศาสตร์ วิศวกรรมชายฝั่ง อุตุนิยมวิทยา อุทกวิทยา นิเวศวิทยาชายฝั่ง เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม สังคมวิทยา ภูมิสถาปัตยกรรม กฎหมายที่ดิน ควบคู่ไปกับกิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน มีการเก็บข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์ การเรียนรู้กระบวนการธรรมชาติร่วมกับชุมชน เพื่อนำมาออกแบบโครงสร้างเขื่อนสลายกำลังคลื่นบริเวณหาดโคลน หลักการออกแบบเริ่มจากการทำความเข้าใจกับปัจจัยและกลไกทางธรรมชาติ เขื่อนสลายกำลังคลื่นที่ออกแบบต้องใช้โครงสร้างน้อยที่สุดและมีความโปร่งมากที่สุดเพื่อรับแรงปะทะคลื่นให้น้อยที่สุด และคำนึงถึงจุดสมดุลที่เหมาะสมระหว่างประสิทธิภาพของการสลายกำลังคลื่นกับแรงปะทะของคลื่นต่อโครงสร้างที่ออกแบบไว้จะต้องมีการประเมินความคุ้มค่าของการออกแบบให้ได้ผลตอบแทนการลงทุนสูงสุด และได้จดสิทธิบัตรในชื่อว่า “ขุนสมุทรจีน 49A2” และภายหลังจากการติดตั้ง “ขุนสมุทรจีน 49A2” ในพื้นที่นำร่อง ได้มีงานวิจัยในระยะที่สอง เพื่อศึกษาประสิทธิภาพของเขื่อนสลายกำลังคลื่น การเพิ่มความแม่นยำของแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ และการยกระดับความรู้ความเข้าใจการจัดการปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในการตอบโต้ภัยอนาคต เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการขยายผลต้นแบบและรูปแบบโครงสร้างไปดำเนินการในพื้นที่อื่นๆ ซึ่งผลจากการศึกษาประสิทธิภาพของเขื่อนสลายกำลังคลื่นในช่วงเวลา ๕ ปีหลังการติดตั้งพบว่า “ขุนสมุทรจีน 49A2” สามารถ

ช่วยลดการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณบ้านขุนสมุทรจีนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการสะสมตัวของตะกอนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศชายฝั่งทะเลมีเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวประมงพื้นบ้านดีขึ้นทำให้เศรษฐกิจชุมชนมีความมั่นคง

(3) รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการนำที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลับมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation)” ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2553, น. บทสรุปผู้บริหาร xvi-xix)

ก. มาตรการทางกฎหมาย

ควรจัดทำเป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย เพื่อสนับสนุนกรอบนโยบายในการจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของชาติ และเพื่อให้มีความต่อเนื่องยั่งยืนของสภาพบังคับในการดำเนินนโยบายที่จะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะทางการเมือง อีกทั้งยังใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้อีกด้วย โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) กำหนดความชัดเจนในนโยบายของชาติว่าจะดำเนินนโยบายแบบใดต่อปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล ดังนี้

(1) เป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาย่างเข้มข้น โดยใช้กลไกทางวิศวกรรมเป็นหลัก

(2) เป็นไปตามกระบวนการทางธรรมชาติในการแก้ไขปัญหาย โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการใช้กลไกทางวิศวกรรมบ้าง

(3) เป็นการผสมผสานทั้งสองมาตรการดังกล่าวเข้าด้วยกัน

2) สร้างความสมดุลของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่ง โดยมีแนวทางในการควบคุมการพัฒนาที่ดินดังกล่าว ดังนี้

(1) ควบคุมกิจกรรมในพื้นที่ชายฝั่งให้เหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่ โดยใช้กลไก ดังนี้

- เพิ่มแรงจูงใจ โดยใช้มาตรการทางการเงินและภาษีต่อการจัดการที่ดินชายฝั่งทะเลอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

- ลดแรงจูงใจ โดยการเพิ่มต้นทุนต่อการติดตั้งสิ่งก่อสร้างถาวรในการจัดการที่ดินชายฝั่งทะเล หรือโดยการลดมูลค่าผลตอบแทนจากการติดตั้งสิ่งก่อสร้างนั้น

(2) กำหนดแนวทางการจัดการและการพัฒนาโดยรัฐ องค์กรภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน โดยมีแนวทาง ดังนี้

- สนับสนุนการใช้มาตรการที่สอดคล้องกับกระบวนการทาง ธรรมชาติ

- ควบคุมการป้องกันและแก้ไขปัญหายด้วยการใช้มาตรการแบบแข็ง

- นำมาตรการแบบผสมทั้งมาตรการแบบอ่อนและแบบแข็งมาใช้ในบางพื้นที่

(3) กำหนดแนวเขตถอยร่น ทั้งแนวเขตที่กำหนดตายตัวและแนวเขตที่ยืดหยุ่นได้มาใช้เพื่อกำหนดพื้นที่ในการจัดการ

3) กำหนดมาตรการจูงใจ ตามหลักการของ Rolling Easements มาใช้ เพื่อสนับสนุนเอกชนเจ้าของที่ดินให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการที่ดินชายฝั่งทะเล

4) จัดการองค์ความรู้เรื่องกระบวนการชายฝั่ง รวมทั้งจูงใจในการสร้างนวัตกรรม และภูมิปัญญาอย่างมีปฏิสัมพันธ์ ดังนี้

(1) จัดตั้งสถาบันศึกษาวิจัยทางด้านกระบวนการชายฝั่ง

(2) เผยแพร่ความรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

(3) ประเมินผลการบริหารจัดการความรู้และการเผยแพร่ความรู้ไปสู่กลุ่ม

เป้าหมาย

5) จัดตั้งองค์กรเพื่อการจัดการชายฝั่งทะเล ใน 2 ระดับ ดังนี้

(1) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(2) คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งท้องถิ่น

6) จัดตั้งองค์กรประสานการจัดการ มีหน้าที่เผยแพร่ ประสานองค์ความรู้และให้คำปรึกษา รวมทั้งประเมินผลจากการใช้มาตรการต่างๆ ในการปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่น

7) กำหนดกลไกเพื่อการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล ดังนี้

(1) การจัดสรรที่ดินที่ได้รับการฟื้นฟูจากการถูกน้ำทะเลกัดเซาะและที่ดินซึ่งเกิดจากการถมทะเล นำมาใช้ประโยชน์ เพื่อการอยู่อาศัย การเกษตรกรรม การประกอบธุรกิจ การท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ โดยให้อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(2) การกำหนดแผนงาน ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมจัดทำและดำเนินการ

(3) การใช้มาตรการที่เป็นการบูรณาการการจัดการชายฝั่งทะเลภายใต้โครงการต่างๆ บนความสมัครใจของผู้เข้าร่วมโครงการของจังหวัดชายฝั่งทะเล ได้แก่ โครงการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเลแห่งชาติ และโครงการชวาบทะเลแห่งชาติ

8) ใช้มาตรการทางการเงินเพื่อสนับสนุนการจัดการพื้นที่ชายฝั่งทะเล ได้แก่

(1) โครงการประกันภัยอุทกภัยแห่งชาติ

(2) กลไกด้านการเงินและภาษี

9) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการที่ดินชายฝั่งและที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะ มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) กำหนดมาตรการและกลไกในการคัดเลือกตัวบุคคลผู้มีส่วนได้เสียให้ครอบคลุมและสะท้อนความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง

(2) กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความหลากหลาย ทั้งการมีส่วนร่วมโดยตรงและโดยอ้อม

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้รัฐชุมชนหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถจัดเวทีการรับฟังความคิดเห็นได้

10) แนวทางการปฏิบัติในการจัดการที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะ มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบแนวทาง รวมทั้งมาตรฐานการปฏิบัติในการป้องกันและแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่ง ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการในด้านต่างๆ และผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในทางปฏิบัติที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคจากภาครัฐ

(2) กำหนดมาตรการที่ใช้ในการปฏิบัติที่เป็นต้นแบบ ตามภารกิจ อำนาจหน้าที่เทคนิคและวิธีปฏิบัติ โดยการบูรณาการองค์ความรู้และวิธีปฏิบัติจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน

ข. มาตรการด้านวิธีปฏิบัติ

กำหนดมาตรการที่ใช้ในการปฏิบัติที่เป็นต้นแบบ ตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ เทคนิคและวิธีปฏิบัติ โดยจัดทำกฎหมายในเชิงเทคนิคเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) วิธีปฏิบัติโดยใช้มาตรการแบบอ่อน (Soft solution)
 - (1) การเติมทรายให้ชายหาด (Beach nourishment)
 - (2) รอดักทรายที่ทำด้วยไม้ (Timber groin)
 - (3) การปักไม้ไผ่หรือไม้เนื้อแข็ง เพื่อดักตะกอนและปลูกป่าชายเลน (Bamboo pile and mangrove reforestation)
 - (4) ใช้เลนถมพื้นที่เลน (Beneficial use of mud to create intertidal mud flat habitat)
- 2) วิธีปฏิบัติโดยใช้มาตรการแบบแข็ง (Hard solution)
 - (1) การสร้างหัวแหลมเพื่อควบคุมกระแสน้ำ (Headland control)
 - (2) รอดักทรายปากคลอง (Jetty, beachway, inlet groin)
- 3) วิธีปฏิบัติโดยใช้มาตรการผสมผสาน (Integrated solution)
 - (1) ฝังซีเมนต์บล็อกแล้วเติมทราย (Artificial beach nourishment)
 - (2) สร้างหาดโดยวิธีผสมผสาน (Creation of the recreational beach by integrated devices)
- 4) วิธีปฏิบัติโดยใช้มาตรการเชิงนโยบาย
 - (1) นโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรตะกอนดินและทราย (Sediment Management Policy)
 - (2) นโยบายการแบ่งเขตชายฝั่งทะเล (Coastal Cell Policy)
 - (3) นโยบายการสร้างท่าเรือและฐานทัพในแผ่นดิน (Inland Port and Base Policy)

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

จากข้อมูลที่เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ปีสคอร์นเซอร์เวชัน เมื่อ พ.ศ. 2554 ได้กล่าวถึงข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายไทยที่ควรปรับปรุง ว่า จากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลควบคุมการใช้ประโยชน์ชายฝั่งของไถ่นั้น พบว่ามีประเด็นที่ควรปรับปรุงดังนี้

- 1) กฎเกณฑ์การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางน้ำของไทยเป็นกฎเกณฑ์กว้างเกินไปเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันทุกพื้นที่ทั้งประเทศ และทุกประเภทของทรัพยากร (เช่น แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ ทะเล หรือชายหาด) ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าทรัพยากรมีความแตกต่างกันทั้งพื้นที่ และประเภทของทรัพยากร เช่น กายภาพของทะเล และแม่น้ำจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดขึ้นใช้อาจเหมาะสมสำหรับแม่น้ำแต่อาจจะไม่เหมาะสมสำหรับทะเล
- 2) การไม่มีมาตรการทางกฎหมายการจัดการ การสงวน การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ในส่วนของปากแม่น้ำ สันทราย ซึ่งเป็นรอยต่อทางธรรมชาติระหว่างแม่น้ำและทะเล ระหว่างทะเลและแผ่นดินที่มีความสำคัญมาก และไม่มีกำหนดแนวถอยร่นในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นระบบ ปัจจุบันมีแต่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเท่านั้นที่เข้มงวด

3) การอนุญาตสิ่งปลูกสร้างที่มีได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ผลการศึกษาความเหมาะสมอย่างเป็นวิชาการประกอบการพิจารณา เช่น จาก พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ข้อ 5. ที่กำหนดว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ไม่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ ให้ผ่านการอนุญาตโดยกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จากนั้นให้ประกาศลักษณะของอาคารหรือลักษณะของการล่วงล้ำลำแม่น้ำนั้นในราชกิจจานุเบกษาและให้ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาตต่อไปได้ โดยมีได้ระบุถึงมาตรการการส่งเสริมการใช้กระบวนการทางวิชาการประกอบการตัดสินใจ

4) ความไม่เหมาะสมของข้อกำหนดในบางกรณี เช่น โครงสร้างที่ได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างล่วงล้ำเข้าชายฝั่งได้บางประเภท ที่ระบุใน พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ข้อ 4 เป็นโครงสร้างที่กระตุ้นการกัดเซาะชายฝั่ง กรณีตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดที่ระบุไว้ใน ข้อ 4 (5) ที่ว่า “การสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะ ต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรง” จากการทบทวนเอกสารพบว่า โครงสร้างแข็งแรงจะเป็นสิ่งแปลกปลอมที่แทรกแซงระบบธรรมชาติ และเป็นสาเหตุหลักของการกัดเซาะ ซึ่งพบได้ตลอดแนวชายฝั่งทะเลของไทย ในทางวิชาการนั้น การป้องกันน้ำเซาะมีวิธีการหลากหลายวิธี วิธีการสร้างเขื่อนกันน้ำเซาะด้วยโครงสร้างแข็งแรง เป็นวิธีที่ก่อให้เกิดผลกระทบบริเวณข้างเคียงรุนแรงต่อเนื่องยากที่จะสิ้นสุด และจะยิ่งรุนแรงขึ้นมากในกรณีของชายฝั่งทะเล

อีกกรณีตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดที่ระบุไว้ใน ข้อ 4 (7) ที่ว่า “โรงที่ติดตั้งเครื่องสูบน้ำต้องอยู่บนฝั่งหรืออยู่ใกล้ฝั่งมากที่สุด” จากข้อกำหนดนี้ โรงติดตั้งเครื่องสูบน้ำที่สร้างขึ้นจะเป็นโครงสร้างที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการกัดเซาะรุนแรงได้ เพราะการอยู่ใกล้ฝั่งมากก็จะล่วงล้ำแนวออยร่นของชายหาดและเกิดปัญหาการกัดเซาะตามมา ดังปัญหาที่เกิดขึ้นที่ ตำบลเก่าแสง อำเภอมือง จังหวัดสงขลา ที่มีโรงสูบน้ำเสียตั้งอยู่ชายฝั่งบนหาดเก่าแสง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดปัญหาการกัดเซาะที่หาดเก่าแสงอย่างรุนแรง เนื่องจากโรงสูบน้ำเสีย เป็นสิ่งแปลกปลอมที่ถูกล้ำแนวออยร่น จึงแทรกแซงระบบของธรรมชาติ

5) การกำหนดโทษปรับต่ำมากเกินไป เช่น โทษปรับห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท กรณีการกระทำใดๆ ที่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเดินเรือ โทษปรับดังกล่าวจะไม่มีผลยับยั้งการสร้างปัญหา โทษปรับควรครอบคลุมถึงการสูญเสียตุลยาพของสิ่งแวดล้อมด้วย

นอกจากนี้ ในวิทยานิพนธ์ของอัมภินันท์ กัสกุล (2554, น. 123-125) ยังได้ให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้อง ไว้ดังนี้ การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุทั้งจากธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบมากที่สุดทั้งด้านกายภาพ ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง การท่องเที่ยว เศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และคุณภาพจิตใจ รัฐจึงควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาจะเป็นรูปแบบของการปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรม เพื่อป้องกันการกัดเซาะพื้นที่ ได้แก่ เขื่อนชนิดเรียงหิน กำแพงกันคลื่น เขื่อนตอกเข็มชนิดมีแผงสมอและสายสมอยึดรั้ง หรือชนิดมีเสาเข็มเรียงยึดรั้ง หรืออุทราภัยกันคลื่นใส่กรอกทรายหินทิ้ง เป็นต้น โครงสร้างเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะสามารถป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายฝั่งแตกต่างกันไป จึงจำเป็นต้องทำการศึกษารายละเอียดสำหรับโครงสร้างทางวิศวกรรมและรายละเอียดของลักษณะทางธรรมชาติ เพื่อช่วยให้การออกแบบและวางแผนป้องกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะบางครั้งการป้องกันตามทฤษฎีอาจจะได้ผลตามที่คาดไว้เสมอไป

การปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่งนั้น จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดประเภทของสิ่งปลูกสร้างที่พึง

อนุญาตได้ พร้อมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตเอาไว้ชัดเจนตามกฎหมาย ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 แต่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 กำหนดไว้แต่เพียงกว้างๆ ว่าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตเอาไว้ชัดเจน นอกจากนี้ ในการขออนุญาตปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง ประเภทกำแพงริมชายฝั่งติดแนวชายฝั่ง ที่มีความยาวตั้งแต่ 200 เมตรขึ้นไปเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามขั้นตอนเสียก่อน หากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบไม่ผ่าน ก็ไม่สามารถดำเนินการปลูกสร้างได้ ในกรณีที่เจ้าของโครงการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างแล้วแต่ปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมเจ้าท่า มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 118 ทวิ ในการออกคำสั่งให้ผู้นั้นรื้อถอนได้เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนด้วยตนเอง ต้องอาศัยคำสั่งศาลเท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลมักใช้เวลายาวนาน แต่ความเสียหายที่เกิดจากโครงสร้างหากปล่อยทิ้งเอาไว้เป็นเวลานานจะส่งผลให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งทะเลมากขึ้นเรื่อยๆ

รวมทั้ง จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมการปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ แล้ว นำมาสู่ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ (อัมรินทร์ กัสกุล, 2554, น. 126-129)

(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

การให้อำนาจเจ้าท่า สามารถดำเนินการรื้อถอนโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่งที่ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ภายหลังจากเจ้าท่ายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 118 ทวิเป็นการให้อำนาจเจ้าท่าอย่างจำกัดเกินไป ทั้งที่กรมเจ้าท่าเองเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักและมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและควบคุมมิให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงไปในลำแม่น้ำอันจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการสัญจรทางน้ำหรือกีดขวางเส้นทางเดินเรือ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การไหลของกระแสน้ำ สภาพชายฝั่ง หากเจ้าท่าไม่มีอำนาจดำเนินการเองจะทำให้ขาดความคล่องตัวในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นจึงสมควรที่จะแก้ไขอำนาจของเจ้าท่าตามมาตรา 118 ทวิ ให้เจ้าท่าสามารถดำเนินการรื้อถอนโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง ที่ปลูกสร้างโดยฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้เองโดยไม่ต้องร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเสียก่อน เพื่อประโยชน์ของรัฐในการจัดการแก้ไข หรือป้องกันผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับชายฝั่งทะเลไม่ให้น้ำเข้าเกินไป ทั้งนี้ เจ้าท่าเองในฐานะที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็ควรใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ในการพิจารณา รื้อถอนและในระหว่างดำเนินการรื้อถอน เพื่อป้องกันมิให้เกิดเป็นข้อพิพาทกับเจ้าของโครงสร้างที่ถูกรื้อถอนตามมา

(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ควรออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศ ออกตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติสำหรับการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งใดลงในที่จับสัตว์น้ำ เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งใดๆ ในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ควรจะกำหนดไปในทิศทางเดียวกันกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ด้วย เพื่อมิให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขออนุญาต

(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การแก้ไขปัญหาก็เกิดจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบ หน่วยงานทุกฝ่ายควรร่วมมือกันแก้ไขปัญหาให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและลดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน โดยอาจให้มีหน่วยงานกลางเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำ” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากกรมเจ้าท่า ผู้แทนจากกรมประมง ผู้แทนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้แทนจากกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนจากกรมอุทกศาสตร์ ทหารเรือ และผู้แทนจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ร่วมกันทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งใดๆ ลุ่มน้ำลำน้ำ รวมทั้งโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง ไม่ว่าจะปลูกสร้างโดยเอกชนหรือรัฐ โดยให้ผู้แทนแต่ละหน่วยงาน ประสานงานร่วมกันในการพิจารณาปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง ซึ่งจะช่วยให้แต่ละหน่วยงานได้มีโอกาสรับรู้การดำเนินงานของแต่ละภาคส่วน และมีโอกาสแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งกันและกัน ซึ่งหน่วยงานแต่ละแห่งมีความเชี่ยวชาญแตกต่างกันไป หากได้ประสานงานร่วมกัน ก็จะเป็นประโยชน์และสามารถให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างได้ครบทุกด้าน

(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมอบอำนาจเจ้าท่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างควรกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยในขั้นแรกควรมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายคอยให้ความรู้ด้านวิชาการทำหน้าที่ร่วมพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างในแต่ละโครงการด้วย ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนจากกรมเจ้าท่า ผู้แทนจากกรมประมง ผู้แทนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้แทนจากกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนจากกรมอุทกศาสตร์ทหารเรือผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อจะได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ซึ่งกันและกัน และวางแผนงานในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างร่วมกัน

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ควรอบรมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดจากการปลูกสร้าง รวมทั้งโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่งประเภทอื่นให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ ควรปรับปรุงแก้ไข “คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก” ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจต่อไป

(5) ข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

ก่อนปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง เจ้าของโครงการจะต้องเปิดเผยข้อมูลของโครงการ พร้อมผลการศึกษาด้านการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเลไว้ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ อีกทั้ง ต้องประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่งแต่ละประเภทว่ามีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่สามารถร่วมกันตรวจสอบได้ว่าเจ้าของโครงการได้ปฏิบัติตามมาตรการติดตามตรวจสอบจริงหรือไม่ ทั้งนี้ เจ้าของโครงการควรจะให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ไปจนถึงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย เพื่อลดความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาในอนาคต

3.2.3 ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยมีพื้นฐานเป็นประเทศเกษตรกรรม ทรัพยากรน้ำจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการกำหนดศักยภาพของการแข่งขันในภาคเกษตรของไทย ปริมาณน้ำทั้งหมดของไทยเมื่อดูจากค่าดัชนีวัดปริมาณน้ำต่อคนของไทยเท่ากับ 1,845 ลบ.ม./คน จัดเป็นประเทศที่ยังไม่ขาดแคลนน้ำ ถ้ารวมปริมาณน้ำที่ได้รับมาจากกลุ่มแม่น้ำระหว่างประเทศแล้ว ค่าดัชนีวัดปริมาณน้ำต่อคนเท่ากับ 3,003 ลบ.ม./คน แต่จากตัวชี้วัดดังกล่าว พบว่า ไทยมีศักยภาพต่ำกว่าประเทศคู่แข่งด้านการเกษตรของไทย อาทิ สหรัฐอเมริกา เวียดนาม และกัมพูชา รายละเอียดดังแสดงตาราง 8 หน้า 123 (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2545, น. 3) และจากตาราง 8 หน้า 123 พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรน้ำและทรัพยากรดิน ดังจะเห็นได้จากมีปริมาณน้ำเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของปริมาณน้ำของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของเอเชียและของโลก โดยปริมาณน้ำท่าต่อประชากรของประเทศไทยเท่ากับ 3,442 ลบ.ม.ต่อคนต่อปี ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของเอเชีย 3,680 ลบ.ม.ต่อคนต่อปี และค่าเฉลี่ยของโลก 6,918 ลบ.ม.ต่อคนต่อปี ขณะที่ในปัจจุบันประเทศไทยมีการพัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำและระบบชลประทานขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก โดยมีพื้นที่ชลประทานมากเป็นอันดับ 8 ของโลก แต่ขาดประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากโครงการชลประทานดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการบริหารจัดการแบบแยกส่วน ทั้งในด้านการจัดการน้ำ การเกษตร การผลิต และการตลาด เป็นสาเหตุทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตในภาคการเกษตรต่ำ เกิดปัญหาความยากจนของเกษตรกร มีการใช้น้ำมากเกินไปจนความจำเป็นทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง และมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นในอนาคต ซึ่งจากสถานการณ์น้ำในรอบ 30 ปี ที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งภัยแล้ง อุทกภัยและน้ำเสียบ่อยครั้งขึ้น และมีแนวโน้มรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ที่ต้องอาศัยผลผลิตทางการเกษตรเป็นวัตถุดิบ ดังนั้น จึงต้องแก้ไขปัญหาระบบน้ำอย่างเป็นระบบ โดยมีการบริหารจัดการทรัพยากรดินและน้ำแบบบูรณาการ เพื่อเพิ่มมูลค่าน้ำในการผลิต มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ ภัยแล้ง (ชูลิต วัชรสินธุ์, 2553, น.1)

สำหรับข้อมูลด้านเทคนิคและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพน้ำท่วมน้ำแล้งซ้ำซากในประเทศไทย ที่ระบุไว้ในรายงานการศึกษากำหนดกรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหา น้ำ สภาผู้แทนราษฎร ว่า จากการที่ประเทศไทยอยู่ในเขตภูมิอากาศชื้นและแห้งแล้ง มีฤดู 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ฤดูฝน และฤดูหนาว รวมทั้งการได้รับอิทธิพลจากมรสุมในมหาสมุทร ทำให้ฝนที่ตกหนักเกิดขึ้นในช่วงเวลาสั้น แต่คิดเป็นปริมาณน้ำฝนที่มากเมื่อเทียบกับปริมาณน้ำฝน ที่ตกทั้งปี ประกอบกับสภาพภูมิประเทศที่มีทั้งภูเขา ที่ราบ และชายฝั่ง จึงทำให้บางพื้นที่เกิดภาวะน้ำท่วม ขณะเดียวกันบางพื้นที่เกิดภาวะน้ำแล้ง บางพื้นที่เกิดทั้งน้ำท่วมและน้ำแล้ง อีกทั้งประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงได้รับความเดือดร้อนมากขึ้นจากภัยพิบัติน้ำท่วมและน้ำแล้งที่เกิดขึ้นพร้อมกันในช่วงปี (คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหา น้ำ สภาผู้แทนราษฎร, 2551, น. 82)

ตาราง 8 ปริมาณน้ำจืดของประเทศต่างๆ พ.ศ. 2541

ประเทศ	ปริมาณน้ำหมุนเวียนใน ประเทศรายปี		ปริมาณน้ำ ใช้ที่ได้ จากแม่น้ำ ระหว่าง ประเทศ (ลบ.กม.)	ปริมาณน้ำทั้งหมด รายปี		ปริมาณการใช้น้ำรายปี			
	ปริมาณ น้ำ ภายในประเทศ (ลบ.กม.)	ปริมาณน้ำ ภายในประเทศ ต่อหัว (ลบ.ม.)		ปริมาณน้ำ ภายในและ ต่างประเทศ (ลบ.กม.)	ปริมาณน้ำ ทั้งหมด ต่อหัว (ลบ.ม./คน)	ปริมาณน้ำ (ลบ.กม.)	สัดส่วนของปริมาณน้ำ (%)		ปริมาณน้ำ ต่อหัว (ลบ.ม./คน)
							ในกลุ่มน้ำ	รวมน้ำจาก ภายนอก กลุ่มน้ำ	
โลก	41,022	6,918	-	-	-	3,240.00	8.00	-	645
เอเชีย	13,207	3,680	-	-	-	1,633.80	12.00	-	542
สหรัฐอเมริกา	2,459	8,983	18.9	2,478	9,044	467.34	19.00	-	1,839
จีน	2,800	2,231	-	2,800	2,231	460.00	16.43	16.43	461
กัมพูชา	88	8,195	410	498	46,334	0.52	0.59	0.10	66
สปป.ลาว	270	50,392	NA	270	50,392	0.99	0.37	0.37	259
ฟิลิปปินส์	323	4,476	-	323	4,476	29.50	9.13	9.13	686
ไทย	110	1,845	69	179*	3,003	31.90	29.00	17.82	602
เวียดนาม	376	4,827	NA	376	4,827	28.90	7.69	7.69	416

หมายเหตุ : *ตัวเลขของ WRI ต่ำกว่าตัวเลขของไทย

ที่มา : World Resources Institute 1998.

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ได้กล่าวถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ว่า ปัญหาการขาดแคลนน้ำและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทั้งอุทกภัยและปัญหาภัยแล้งมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงขึ้น โดยความสามารถเก็บกักน้ำเพื่อนำมาใช้งานได้ในฤดูแล้งมีเพียง 74,000 ล้านลูกบาศก์เมตร สามารถใช้ได้จริงเพียงปีละประมาณ 55,000 ล้านลูกบาศก์เมตรสนองความต้องการใช้น้ำได้เฉพาะในพื้นที่ชลประทานเท่านั้น ขณะที่ ความต้องการใช้น้ำจะเพิ่มขึ้นจาก 57,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปีใน พ.ศ. 2551 เป็น 65,452 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี ใน พ.ศ. 2559 โดยภาคกลางมีความต้องการใช้น้ำมากที่สุด รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ ดังนั้น โอกาสที่ความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนน้ำ และความขัดแย้งจากการแย่งชิงน้ำระหว่างลุ่มน้ำและระหว่างภาคการผลิตจะเพิ่มสูงขึ้นในทุกสาขาการผลิต ทั้งนี้ หมู่บ้านที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยแล้งในระดับปานกลางถึงระดับรุนแรงมีประมาณร้อยละ 34.0 ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ โดยลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเสี่ยงมากที่สุด ในขณะที่มีหมู่บ้านเสี่ยงต่ออุทกภัย น้ำหลากและดินถล่มมี 2,370 หมู่บ้าน โดยหมู่บ้านที่เสี่ยงภัยสูงมี 398 หมู่บ้าน ทั้งนี้ ภาคเหนือมีความเสี่ยงมากที่สุด สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่พื้นที่ป่าต้นน้ำถูกบุกรุกทำลาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎามนตรี, 2554, น. 100)

ส่วนแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ระบุไว้ว่าปัญหาที่สำคัญ ของทรัพยากรน้ำ ได้แก่ 1) น้ำท่วม ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยบ่อยครั้ง และทวีความรุนแรงมากขึ้น สาเหตุสำคัญมาจากการบุกรุกพื้นที่ป่าและการลักลอบตัดไม้ ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าที่เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ 2) ภัยแล้ง/ความแห้งแล้ง ประเทศไทยประสบภาวะภัยแล้งอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับจะเกิดขึ้นทุกปี บางปีมีความรุนแรงน้อย แต่บางปีมีความรุนแรงมาก จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นบริเวณกว้างในทั่วทุกภาค เพราะการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และยังมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเกษตรกรรม ซึ่งประเด็นสำคัญของปัญหาประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำที่ยังขาดการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาด้านแหล่งกักเก็บน้ำที่มีไม่เพียงพอกับพื้นที่ทางการเกษตร และ 3) ความขัดแย้งจากการใช้น้ำ ประกอบด้วย 2 กรณีหลักคือ กรณีแรกความขัดแย้งอันเกิดจากการขาดแคลนน้ำโดยมีสาเหตุจากการจัดสรรน้ำที่ไม่เท่าเทียมกันและการสูบน้ำใต้ดินมาใช้เพื่อการเกษตร และกรณีที่สองความขัดแย้งอันเกิดจากคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมีสาเหตุจากนโยบายของภาครัฐที่ต้องการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ท้องถิ่น และโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะตั้งใกล้กับแหล่งน้ำได้มีการปล่อยน้ำเสียที่ไม่ผ่านกระบวนการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อแหล่งน้ำโดยตรงทำให้ชาวบ้านไม่สามารถนำน้ำมาใช้ในการอุปโภคบริโภค จนทำให้มีการร้องเรียนจากชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนดังกล่าว (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554, น. 4-5)

สำหรับสภาพสภาพข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ระบุไว้ในแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เมื่อมกราคม พ.ศ. 2555 ว่า พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วย ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน เจ้าพระยา สะแกกรัง ป่าสัก และท่าจีน พื้นที่ทั้งหมด 157,925 ตร.กม. มีประชากรรวมทั้งสิ้นประมาณ 25 ล้านคน มีปริมาณฝนเฉลี่ย 1,300 มิลลิเมตรต่อปีและมีปริมาณน้ำท่าเฉลี่ย 33,132 ล้าน ลบ.ม.ต่อปีมีแม่น้ำสำคัญ คือ แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน แม่น้ำกลอง ป่าสัก สะแกกรัง ท่าจีน พื้นที่ตอนเหนือความสามารถในการเก็บกักน้ำรวม 25,773 ล้าน ลบ.ม. พื้นที่

ตอนกลาง มีความสามารถในการกักเก็บรวม 2,124 ล้าน ลบ.ม ซึ่งแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างมีขีดความสามารถในการรองรับน้ำในลำน้ำได้ประมาณ 3,500 ลบ.ม.ต่อวินาทีโดยไม่เอ่อล้นท่วมพื้นที่บริเวณริมแม่น้ำ แต่จุดอ่อนและปัญหาของการบริหารจัดการน้ำที่ผ่านมา ประกอบด้วย 1) พื้นที่ต้นน้ำมีสภาพแวดล้อมทรุดโทรมเนื่องจากการบุกรุกพื้นที่ 2) การบริหารจัดการน้ำในภาพรวมไม่ชัดเจนและไม่มียุทธศาสตร์ที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ 3) ขาดแผนหลักในการบริหารจัดการน้ำในระยะยาว ทำให้การบริหารจัดการน้ำขาดทิศทางที่ชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณที่ต่อเนื่อง 4) ฐานข้อมูลยังไม่เป็นระบบและไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป 5) กฎหมายด้านน้ำยังไม่ทันสมัยและขาดความชัดเจนในการสนับสนุนการจัดการทรัพยากรน้ำในส่วนรวม (คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ, 2555, น. 1)

อนึ่ง ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ระบุไว้ในหนังสือสถิติสถานการณ์สาธารณภัยของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2555 (ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 ธันวาคม 2555) ว่า สถานการณ์สาธารณภัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมีแนวโน้มทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ขาดความตระหนักถึงการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้สภาพภูมิอากาศแปรปรวน ประกอบกับการนำเทคโนโลยีมาใช้อย่างขาดความระมัดระวัง ปัจจัยเหล่านี้ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งด้านชีวิต ทรัพย์สินของภาคประชาชน และของภาครัฐในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก (ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556, น. 3) โดยเฉพาะสถานการณ์ภัยแล้งและน้ำท่วมที่นับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากสถิติความเสียหายในแต่ละด้าน และตัวเลขการประเมินมูลค่าความเสียหายในแต่ละปี สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และชุมชนเป็นมูลค่านับหมื่นล้านบาท แม้ว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดจากภัยแล้งนั้นจะไม่สามารถเทียบได้กับความเสียหายที่เกิดจากภัยน้ำท่วม โดยเฉพาะในระดับที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2554 มีมูลค่าความเสียหายถึง 2.3 หมื่นล้านบาท ซึ่งจากข้อมูลสถิติย้อนหลังของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2532-2555 มีมูลค่าความเสียหายจากภัยแล้ง รวมกันอยู่ที่ 1.5 หมื่นล้านบาท ในขณะที่ความเสียหายจากภัยน้ำท่วมในช่วงระยะเวลาเดียวกันมีมูลค่ารวม 1.5 แสนล้านบาท คือต่างกัน 10 เท่าก็ตาม รายละเอียดดังแสดงในตาราง 9 หน้า 126, ตาราง 10 หน้า 127-128 และตาราง 11 หน้า 129

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมปริมาณน้ำและความต้องการน้ำของประเทศ (มิถุนายน พ.ศ. 2550) และได้วิเคราะห์และประเมินสถานภาพของกลุ่มน้ำ จุดอ่อนที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดของพื้นที่ และจุดแข็งที่สะท้อนถึงศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาของแต่ละกลุ่มน้ำไว้ โดยสามารถนำมาสรุปเป็นรายภาคได้ รายละเอียดดังแสดงในตาราง 12 หน้า 130 และตาราง 13 หน้า 130-131 (คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร, 2551, น. 141-144)

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของแต่ละกลุ่มน้ำในประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เมื่อ พ.ศ. 2550 ทำให้สามารถประเมินเบื้องต้นได้ว่า ประเทศไทยยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำและน้ำท่วมเช่นเดียวกันกับในอดีตแต่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่ และโอกาสในการพัฒนาของแต่ละกลุ่มน้ำ ประกอบกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นของประเทศไทย

ตาราง 9 สถิติสถานการณ์ภัยแล้งของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532–2555

พ.ศ.	พื้นที่ประสบภัย					ความเสียหายที่สำรวจพบ				
	จังหวัด	อำเภอ	กิ่งอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	ราษฎรประสบภัย (คน)	ราษฎรประสบภัย (ครัวเรือน)	พื้นที่การเกษตร (ไร่)	ปศุสัตว์ (ตัว)	มูลค่าความเสียหาย (บาท)
2532	29	222	35	1,517	6,628	1,760,192	496,062	1,294,240	197	121,966,702
2533	48	253	41	1,490	7,234	2,107,100	536,550	1,970,703	872	92,170,601
2534	59	479	38	2,120	12,192	4,926,177	1,221,416	1,037,271	290	262,170,159
2535	70	676	43	2,410	25,766	8,100,916	2,430,663	5,334,471	417	176,180,163
2536	68	650	48	1,970	24,176	9,107,675	2,533,194	2,040,443	726	198,760,140
2537	66	645	40	2,360	29,191	8,763,014	2,736,643	17,923,817	510	98,762,160
2538	72	671	46	5,020	26,354	12,482,502	2,661,678	3,001,437	462	177,620,420
2539	61	588	44	4,125	21,067	10,967,930	2,277,787	101,900	573	289,164,000
2540	64	657	45	4,924	25,426	14,678,373	3,094,280	1,431,296	197	249,160,170
2541	72	698	52	4,170	18,902	6,510,111	1,531,295	1,789,285	1,107	69,170,111
2542	58	568	42	3,197	16,170	6,127,165	1,546,107	3,144,932	980	1,520,500,651
2543	59	584	49	3,754	20,593	10,561,526	2,830,297	472,700	2,071	641,712,873
2544	51	571	48	4,968	24,176	18,933,905	7,334,816	1,712,691	192	71,962,973
2545	68	640	69	4,489	25,299	12,841,110	2,939,139	2,071,560	0	508,781,944
2546	63	373	39	2,288	12,904	5,939,282	1,399,936	484,189	0	174,329,410
2547	64	446	43	2,936	19,027	8,388,728	1,970,516	1,480,209	0	190,668,884
2548	71	682	74	5,244	44,519	11,147,627	2,768,919	13,736,660	0	7,565,861,139
2549	61	524	58	3,709	31,115	11,862,358	2,960,824	578,753	0	495,275,738
2550	66	669	0	4,344	34,874	16,754,980	4,378,225	1,350,118	0	198,304,732
2551	61	660	0	4,306	38,170	13,298,895	3,531,570	524,999	0	103,900,841
2552	62	668	0	4,829	47,048	17,353,358	4,500,861	594,434	0	108,346,716
2553	64	684	0	4,842	45,958	15,740,824	4,077,411	1,716,853	0	1,415,223,466
2554	55	550	0	3,919	40,503	16,560,561	4,835,321	811,680	0	131,864,730
2555	53	575	0	4,117	40,723	15,235,830	4,188,516	1,486,512	0	399,178,544
รวม						260,150,139	68,782,026	66,091,153	8,594	15,261,037,267

หมายเหตุ: ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 กรมการปกครองได้ยกฐานะกิ่งอำเภอเป็นอำเภอทั้งหมด

ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2556 ส่วนวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตาราง 10 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532–2555

พ.ศ.	จำนวน ครั้ง	พื้นที่ประสบภัย					มูลค่าความ เสียหาย (บาท)
		จังหวัด	อำเภอ	กิ่งอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	
2532	9	52	365	30	1,450	9,871	11,739,595,265
2533	12	58	540	36	1,865	10,162	6,652,227,121
2534	14	66	496	32	2,061	10,654	4,562,305,420
2535	10	66	531	40	2,217	12,101	5,240,583,940
2536	9	42	441	24	1,664	8,960	2,181,606,542
2537	11	74	620	45	2,119	9,170	5,058,883,356
2538	8	73	650	48	2,160	11,175	6,123,517,926
2539	10	74	610	25	2,411	12,615	7,160,677,015
2540	7	64	486	32	1,860	10,610	3,824,223,866
2541	12	65	522	28	2,215	12,117	1,706,035,444
2542	9	69	472	30	1,450	6,219	1,381,638,279
2543	12	62	653	42	2,325	13,029	10,032,935,112
2544	14	60	628	61	2,760	10,996	3,666,285,247
2545	5	72	636	70	3,820	18,510	13,385,316,549
2546	17	66	349	24	1,331	5,281	2,050,262,243
2547	12	59	337	31	1,856	9,964	850,659,584
2548	12	63	541	24	2,342	10,326	5,982,283,276
2549	6	58	520	44	3,432	22,771	9,627,418,620
2550	13	54	394	0	2,130	12,848	1,687,865,982
2551	6	65	719	0	4,813	38,448	7,601,796,302
2552	5	64	683	0	4,344	33,847	5,252,613,976
2553	7	74	823	0	5,887	48,488	16,338,772,341
2554	4	74	844	0	5,919	53,380	23,839,219,356
2555	3	47	328	0	1,886	12,016	716,000,844
รวม	227	1,521	13,188	666	64,317	403,558	156,662,723,606

ตาราง 10 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532-2555 (ต่อ)

พ.ศ.	ความเสียหาย																
	ด้านชีวิต				ด้านทรัพย์สิน								ด้านสิ่งสาธารณประโยชน์				
	ราษฎร เดือดร้อน (คน)	ราษฎร เดือดร้อน (ครัวเรือน)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)	บ้านพังหลัง	บ้านบางส่วน (หลัง)	อาคาร พาณิชย์ (หลัง)	โรงแรม/ อพาร์ทเมนต์ (แห่ง)	โรงงาน/โรงสี (แห่ง)	บ่อปลา/กึ่ง (บ่อ)	ปศุสัตว์ (ตัว)	พื้นที่ การเกษตร (ไร่)	ถนน (สาย)	สะพาน/คอฯ (แห่ง)	ท่านบ/ฝ่าย/ เหมือง (แห่ง)	วัด/โรงเรียน/ สถานที่ราชการ (แห่ง)	ท่าระบายน้ำ (แห่ง)
2532	2,461,500	461,001	602	5,495	867	16,018	462	42	32	112,650	65,890	10,145,658	10,475	698	2,236	2,043	1,123
2533	2,131,765	489,236	50	19	765	11,233	210	38	11	26,580	41,250	2,256,000	9,258	546	1,126	1,023	1,182
2534	1,976,150	412,398	43	26	6,224	18,562	215	52	18	24,500	22,035	9,875,023	8,124	1,023	1,452	1,365	1,240
2535	3,650,710	699,123	16	0	2,011	14,033	228	28	20	35,620	16,850	14,298,000	12,017	989	1,025	1,285	1,475
2536	1,670,500	411,201	47	254	1,698	9,982	189	16	19	42,560	72,564	16,024,259	9,865	1,236	1,136	1,463	1,365
2537	2,450,002	572,017	46	12	2,037	14,001	256	28	24	33,250	32,659	14,000,259	10,236	875	1,452	1,758	1,450
2538	5,953,344	1,569,537	442	11	987	18,327	685	86	67	124,560	365,240	3,792,364	8,875	698	3,265	3,025	3,745
2539	8,377,481	1,859,275	158	21	264	20,278	365	23	21	45,678	65,890	21,014,456	6,598	1,254	2,245	2,013	2,236
2540	4,069,006	787,839	98	427	991	14,445	224	27	18	32,560	36,520	12,269,013	12,147	865	2,034	1,986	2,013
2541	1,649,752	343,717	8	3	1,022	11,201	220	22	20	20,154	22,036	466,074	10,257	1,024	1,856	1,754	2,014
2542	4,560,517	1,016,500	53	30	967	10,272	236	27	17	32,658	20,356	3,038,167	11,374	937	1,745	1,635	1,742
2543	6,739,652	2,002,979	120	0	12,650	33,724	478	38	36	91,520	76,258	10,340,584	17,952	1,441	2,785	2,245	2,041
2544	3,454,265	919,699	244	68	315	13,239	226	17	10	36,589	102,365	29,133,765	7,901	1,231	1,653	1,853	1,985
2545	5,127,652	1,373,942	216	0	1,135	130,136	120	12	8	103,533	2,955,577	10,435,115	13,294	730	1,613	2,465	707
2546	1,882,017	485,436	44	10	18	10,311	246	11	2	22,339	301,343	1,595,557	5,071	393	183	174	282
2547	2,324,441	619,797	28	3	297	5,536	114	11	17	12,884	71,889	3,298,733	4,173	379	638	827	594
2548	2,874,673	763,847	75	0	275	5,697	68	15	46	13,664	222,600	1,701,450	5,697	667	2,462	2,123	1,482
2549	6,050,674	1,673,822	446	1,462	1,583	69,887	793	63	113	122,123	245,375	6,560,541	12,969	1,129	2,492	2,485	1,978
2550	2,326,179	571,566	36	17	26	3,860	84	2	8	13,866	19,146	1,617,284	7,202	388	1,643	895	3,020
2551	7,921,127	2,031,943	113	16	170	18,694	0	11	4	87,413	263,509	6,590,655	18,389	908	1,407	1,062	1,833
2552	8,881,758	2,308,969	53	22	176	11,235	4	2	7	43,186	147,762	2,958,523	18,661	1,092	2,005	371	2,500
2553	13,485,963	3,917,333	266	1,665	21,172	256,472	312	7	76	76,180	1,493,838	10,909,561	25,986	1,536	2,788	3,020	3,391
2554	16,224,302	5,247,125	1,026	33	2,632	477,595	4,011	34	1,823	137,730	2,263,408	11,798,241	26,613	1,770	1,318	4,563	2,432
2555	2,353,027	733,281	14	0	90	16,466	4	0	8	7,765	8,437	1,036,105	5,566	370	11	145	715
รวม	116,925,957	31,271,583	4,244	9,561	58,372	1,211,204	9,750	612	2,425	1,299,562	8,932,797	205,155,387	278,700	22,179	40,570	41,578	42,545

ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2555 ส่วนวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตาราง 11 สรุปสถานการณ์สาธารณภัยภัยแล้ง/ฝนทิ้งช่วง และน้ำท่วมฉับพลัน และน้ำป่าไหลหลาก ประจำเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557

ที่	ประเภทของภัย	จำนวนครั้ง	พื้นที่ประสบภัย (จังหวัด/อำเภอ/ ตำบล/หมู่บ้าน)	ความเสียหายที่สำรวจพบ				การให้ความช่วยเหลือ
				ด้านชีวิต	ด้านทรัพย์สิน	ด้านสิ่ง สาธารณประโยชน์	มูลค่าความ เสียหาย (บาท)	
1	ภัยแล้ง/ ฝนทิ้งช่วง	ตั้งแต่ วันที่ 1 ต.ค.56 - 30 มิ.ย.57	49 จังหวัด 377 อำเภอ 2,403 ตำบล 23,134 หมู่บ้าน และประกาศ ยุติภัยหมดแล้ว	ไม่มีผลกระทบ	อยู่ระหว่างการสำรวจ	อยู่ระหว่างการสำรวจ	อยู่ระหว่างการ การสำรวจ	สนง.ปภ.จังหวัดที่ ประสบภัย อปพร.ให้ ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยในเบื้องต้น แล้ว และออกสำรวจ ความเสียหาย
2	น้ำท่วมฉับพลัน และน้ำป่า ไหลหลาก	29	17 จังหวัด 74 อำเภอ 234 ตำบล 1,916 หมู่บ้าน	เสียชีวิต-ราย บาดเจ็บ-ราย ราษฎรได้รับความ เดือดร้อน 207,610 คน 65,514 ครวเรือน	บ้านเรือนเสียหาย 1,680 หลัง พื้นที่การเกษตร 214,047 ไร่ สัตว์ปีก 15,475 ตัว บ่อปลา/กุ้ง 186 บ่อ	ถนน 300 แห่ง สะพาน 37 แห่ง ฝาย 46 แห่ง ท่อระบายน้ำ 60 แห่ง วัด 20 แห่ง โรงเรียน 4 แห่ง สถานที่ราชการ 5 แห่ง	อยู่ระหว่างการ การสำรวจ	สนง.ปภ. จังหวัด ที่ประสบภัย อปพร. ออกไปสำรวจความ เสียหาย และให้ความ ช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในเบื้องต้นแล้ว

ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2557

ส่วนวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย <http://61.19.100.58/public/group4/new/new57/month/table7.bdf>

ตาราง 12 ชื่อลุ่มน้ำแบ่งตามรายภาค

ภาค	ลุ่มน้ำ
ภาคเหนือ	ลุ่มน้ำสาละวิน ลุ่มน้ำโขง (เหนือ) ลุ่มน้ำกก ลุ่มน้ำปิง ลุ่มน้ำวัง ลุ่มน้ำยม ลุ่มน้ำน่าน
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ลุ่มน้ำชี ลุ่มน้ำมูล ลุ่มน้ำโขง (ตะวันออกเฉียงเหนือ)
ภาคกลาง	ลุ่มน้ำเจ้าพระยา ลุ่มน้ำสะแกกรัง ลุ่มน้ำป่าสัก ลุ่มน้ำท่าจีน
ภาคตะวันออก	ลุ่มน้ำปราจีนบุรี ลุ่มน้ำบางปะกง ลุ่มน้ำโตนเลสาบ ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก
ภาคตะวันตก	ลุ่มน้ำแม่กลอง ลุ่มน้ำเพชรบุรี ลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันตก
ภาคใต้	ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก ลุ่มน้ำตาปี ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ลุ่มน้ำปัตตานี ลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

ตาราง 13 จุดอ่อนและจุดแข็งของศักยภาพน้ำในแต่ละภาค

ลุ่มน้ำ	จุดอ่อน	จุดแข็ง
ภาคเหนือ	- มีการบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารมาก เช่น ลุ่มน้ำน่าน ปิง วัง เป็นต้น - มีพื้นที่การเกษตรเพิ่มขึ้นมากในลุ่มน้ำ	- มีแหล่งเก็บน้ำขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน ภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เป็นต้น - มีการใช้ประโยชน์จากน้ำอยู่ในเกณฑ์ดี
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- มีผลตอบแทนรายได้ต่อหัวและผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดค่อนข้างต่ำ - ความสามารถในการผลิตพืชเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ค่อนข้างต่ำ เพราะเป็นพื้นที่เกษตรในเขตน้ำฝนค่อนข้างมาก - ขาดแคลนแหล่งเก็บกักน้ำ มีผลผลิตด้านการเกษตรต่ำ - มีพื้นที่การเกษตรมากกว่าศักยภาพของน้ำในลุ่มน้ำ - มีการพัฒนาพื้นที่ชลประทานน้อยมากเมื่อเทียบกับพื้นที่การเกษตร	- มีทรัพยากรน้ำต่อหัวสูงกว่าภาคกลาง ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณน้ำบาดาลมีมาก แต่คุณภาพน้ำไม่ค่อยดีและมีปริมาณฝนสูงกว่า - มีแม่น้ำโขงที่มีปริมาณน้ำไหลในแต่ละปีเป็นปริมาณมาก
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	- พื้นที่ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ - คุณภาพดินไม่เหมาะสมกับการเกษตรมาก	

ตาราง 13 จุดอ่อนและจุดแข็งของศักยภาพน้ำในแต่ละภาค (ต่อ)

ลุ่มน้ำ	จุดอ่อน	จุดแข็ง
ภาคกลาง และ ภาคตะวันตก	• มีทรัพยากรน้ำต่อหัวน้อยมาก • มีพื้นที่การเกษตรมาก ทำให้มีการใช้น้ำภาคการเกษตรเป็นปริมาณมาก • มีปัญหากล้งและการขาดแคลนน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำสาขา ไม่สามารถพัฒนาแหล่งเก็บน้ำขนาดกลางและขนาดใหญ่เพิ่มเติมได้ • มีการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่อาจจะมีปัญหาด้านน้ำต้นทุน	• สัดส่วนการนำน้ำมาใช้ได้ในเชิงปริมาณของผู้รับประโยชน์แต่ละพื้นที่ที่พัฒนาได้ต่อปริมาณรวมอยู่ในเกณฑ์ดี • ผลตอบแทน รายได้ต่อหัวและผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดค่อนข้างดี • ความสามารถในการผลิตพืชเศรษฐกิจการใช้ประโยชน์จากน้ำมาก • มีแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ คือ เขื่อนศรีนครินทร์ เขื่อนวชิราลงกรณ์ • มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมน้อย
ภาคตะวันออก	• มีการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่น้อย • มีความต้องการใช้น้ำในด้านการอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรมมาก • มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมมากทำให้เกิดปัญหาด้านทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม	• ความสามารถในการผลิตพืชเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์จากน้ำค่อนข้างน้อย • สัดส่วนของการนำน้ำมาใช้ประโยชน์ในเชิงปริมาณของผู้รับประโยชน์และพื้นที่พัฒนาได้ต่อปริมาณรวมอยู่ในเกณฑ์ดี
ภาคใต้	• สัดส่วนการนำน้ำมาใช้ประโยชน์ได้อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ • มีปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ • พื้นที่ชลประทานและพื้นที่รับประโยชน์ต่อพื้นที่การเกษตรยังมีสัดส่วนที่น้อย	• มีข้อได้เปรียบในด้านทรัพยากรน้ำโดยมีปริมาณน้ำต่อหัวสูง ปริมาณน้ำท่าและน้ำบาดาลสูง และสิ่งแวดล้อมยังมีสภาพดี • มีแหล่งท่องเที่ยวที่ทำรายได้สูง • ผลตอบแทน รายได้ต่อหัว และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดอยู่ในเกณฑ์ดี

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), 2550

ทั้งนี้ จากกรณีวิกฤติภัยแล้ง พ.ศ. 2557 ที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ขณะนี้ ผู้เชี่ยวชาญหลายคนกล่าวว่าเป็นภัยแล้งที่หนักที่สุดในรอบ 10 ปี ซึ่งตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 จนถึงมีนาคม พ.ศ. 2557 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ประกาศเขตให้ความช่วยเหลือภัยแล้งไปแล้ว 15 จังหวัด 58 อำเภอ การทำนาหรือปลูกพืชของเกษตรกรในหลายจังหวัดเริ่มปล่อยให้เสียหายและยืนต้นตาย เนื่องจากปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้งไม่เพียงพอ ส่วนปริมาณน้ำต้นทุนในอ่างเก็บน้ำหลักๆ ของประเทศมีปริมาณเหลือน้อย ประกอบกับปัญหาน้ำทะเลหนุนที่ต้องการการระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำมากขึ้นเพื่อเจือจางความเค็ม ซึ่งจากการสำรวจพื้นที่ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีพื้นที่กินอาณาเขตมากที่สุด และมีผลกระทบกับประชาชนจำนวนมากที่สุดทั้งภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกร ซึ่งมีอ่างเก็บน้ำหลักอยู่ 4 ที่ คือ เขื่อนภูมิพล ความจุทั้งหมด 13,462 ล้าน ลบ.ม.

เขื่อนสิริกิติ์ ความจุ 9,510 ล้าน ลบ.ม. เขื่อนแควน้อย ความจุ 939 ล้าน ลบ.ม. และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ความจุ 960 ล้าน ลบ.ม. รวมความจุทั้ง 4 เขื่อนได้ปริมาตรทั้งหมด 24,871 ล้าน ลบ.ม. ประกอบกับข้อมูลจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พบว่า เมื่อต้นฤดูแล้ง 2556/2557 วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 (ฤดูแล้งกินเวลา 6 เดือนตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนในปีถัดไป) ปริมาณน้ำต้นทุนสำหรับการจัดสรรในฤดูแล้งบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งหมายถึงน้ำที่สามารถนำมาใช้ได้จริงในช่วงฤดูแล้ง มีปริมาณทั้งหมด 9,153 ล้าน ลบ.ม. โดยปริมาณน้ำจำนวนนี้นอกจากจะมาจากทั้ง 4 เขื่อนหลักในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาแล้วยังมีการจัดสรรเพิ่มเติมจากเขื่อนในลุ่มแม่น้ำแม่กลองอีก 1 ส่วน โดยประมาณการอยู่ที่ 1,000 ล้าน ลบ.ม.ต่อ 1 ฤดูแล้ง แต่จากสถิติของน้ำต้นทุน เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 6 ปีย้อนหลัง พบว่าฤดูแล้งปี 2556/2557 ครั้งนี้มีปริมาณน้ำต้นทุนน้อยกว่าปีอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด รายละเอียดดังแสดงในตาราง 14 (วิกฤติภัยแล้ง 2557 สาเหตุจากธรรมชาติหรือความผิดพลาดจากนโยบายป้องกันน้ำท่วมมากกว่าน้ำแล้ง, 2557)

ตาราง 14 ปริมาณน้ำต้นทุน (ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556)

หน่วย : ล้านลูกบาศก์เมตร

ฤดูแล้ง	ปริมาณน้ำ ต้นทุนรวม	เขื่อนภูมิพล และสิริกิติ์	เขื่อนแคว น้อยฯ	เขื่อนป่า สักชล สิทธิ์	เขื่อน จากลุ่ม แม่กลอง	แผนการ ใช้น้ำ	ผลการใช้น้ำ	แผนการใช้น้ำ ต่อน้ำต้นทุน รวม
2551/52	12,690	10,736	-	954	1,000	9,550	10,881	75%
2552/53	11,186	8,720	519	947	1,000	8,000	10,339	75%
2553/54	11,827	9,628	739	960	500	8,500	8,409	72%
2554/55	18,099	16,239	900	960	-	13,220	14,751	73%
2555/56	11,075	8,612	689	774	1,000	9,000	9,043	81%
2556/57	9,153	6,343	851	959	1,000	5,300	*4,785	58%

*ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2557

จากตารางจะเห็นว่า แผนการใช้น้ำในฤดูแล้ง 2556/2557 เท่ากับ 5,300 ล้าน ลบ.ม. เพราะเมื่อน้ำต้นทุนช่วงต้นฤดูแล้งน้อยก็ทำให้แผนการใช้น้ำในช่วงฤดูแล้งน้อยตามไปด้วย ทั้งในแง่ปริมาณและสัดส่วนต่อน้ำต้นทุน ทั้งนี้โดยปกติแล้วสัดส่วนของแผนการใช้น้ำต่อปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ คือประมาณ 72-80% แต่ในฤดูแล้ง 2556/2557 ต้องตั้งแผนการใช้น้ำอยู่ที่ร้อยละ 58 ของปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ ซึ่งน้อยกว่าปกติอย่างไ้ก็ตาม จะเห็นได้จากสถิติว่าทุกปีมีการใช้น้ำเกินกว่าแผนที่ตั้งไว้แทบทั้งสิ้น แต่ก็ยังไม่เกินกรอบของต้นทุนน้ำที่มีอยู่ จากแผนการใช้น้ำปริมาณ 5,300 ล้าน ลบ.ม. ข้อมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 รายงานว่าได้มีการใช้น้ำไปแล้วทั้งสิ้น 4,785 ล้าน ลบ.ม. หรือ 90% ของแผน ซึ่งยังเหลือเวลาอีก 2 เดือนกว่าจะเข้าสู่ช่วงฤดูฝน ขณะที่ข้อมูลของกรมชลประทานเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 พบว่าปริมาณน้ำในเขื่อน 4 เขื่อนหลัก คือ เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อย และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ มีปริมาณน้ำรวมกัน 11,839 ล้าน ลบ.ม. หรือ 48% ของความจุทั้งหมด และสามารถนำไปใช้จริงได้รวมกัน 5,143 ล้าน ลบ.ม. คิดเป็นร้อยละ 28 ของความจุทั้งหมด เมื่อค้นหาสถิติปริมาณน้ำในเขื่อนทั้ง 4 รวมกันของวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ย้อนหลัง 6 ปี จะได้ตัวเลขดังแสดงในตาราง 15 หน้า 133 (วิกฤติภัยแล้ง 2557 สาเหตุจากธรรมชาติหรือความผิดพลาดจากนโยบายป้องกันน้ำท่วมมากกว่าน้ำแล้ง, 2557)

ตาราง 15 ปริมาตรรวมกันของน้ำทั้ง 4 เขื่อน

หน่วย : ล้านลูกบาศก์เมตร

วันที่ 28 กุมภาพันธ์	ปริมาตรน้ำ	% ของความจุทั้งหมด
2551	15,215	64%
2552	14,648	58%
2553	11,821	47%
2554	13,202	53%
2555	16,834	68%
2556	11,595	47%
2557	11,839	48%

จากตารางจะเห็นว่า ปริมาตรน้ำเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2551-2555 มีปริมาตรสูงกว่าปีนี้ทั้งสิ้น ยกเว้น พ.ศ. 2553 ที่ประสบปัญหาภัยแล้งเช่นกัน ส่วน พ.ศ. 2556 พบว่ามีปริมาตรของน้ำอยู่ที่ร้อยละ 47 ของความจุรวม ซึ่งใกล้เคียงกับปีนี้มาก เพราะฉะนั้น จากข้อมูลที่น่ามาก็พอจะช่วยยืนยันได้ชัดเจนว่า สถานการณ์น้ำในปีนี้อยู่ในภาวะไม่ปกติ ซึ่งสอดคล้องกับที่ ดร.เสรี ศุภราทิตย์ ผู้อำนวยการศูนย์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ ได้ให้ข้อมูลไว้ในศูนย์ข้อมูล&ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (TCIJ) เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ว่า หลังจากนี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย จะเกิดขึ้นและรุนแรงขึ้นอย่างแน่นอน เนื่องจากสภาพทางธรรมชาติของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป อุณหภูมิของโลกร้อนขึ้น ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเกิดขึ้นมากตามไปด้วย ในช่วงที่ผ่านมาก็พบว่ามีภัยธรรมชาติที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์แต่กลับมาก่อเกิดขึ้นในขณะนี้ เช่น กรณีแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่จังหวัดเชียงราย สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก หรือเหตุการณ์น้ำท่วม หรือภัยแล้งที่รุนแรงขึ้นด้วย สิ่งสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องใส่ใจเรื่องของแผนเตรียมการรับมือมากกว่า (สุสิทธิ์ บุตรโคตร, 2557)

สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาด้านการจัดการน้ำ ที่กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ระบุไว้ในยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ เมื่อ พ.ศ. 2556 ว่า การพัฒนาของประเทศและของโลกในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้ความต้องการใช้น้ำของมนุษย์เพิ่มปริมาณมากขึ้นเป็นทวีคูณ โดยเฉพาะน้ำเพื่อการเกษตร และการพลังงาน ทำให้น้ำบริสุทธิ์จะกลายเป็นสิ่งที่ล้ำค่ามากขึ้นและคาดประมาณว่าภายใน พ.ศ. 2568 ประชากร 2 ใน 3 ของประชากรโลกจะมีชีวิตความเป็นอยู่ท่ามกลางภาวะกอดตันในเรื่องน้ำทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ อีกทั้งแนวโน้มปัญหาโลกร้อนจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำรุนแรงมากขึ้น โดยสภาพที่เป็นอยู่ในแต่ละปีประเทศไทยมีฝนตก คิดเป็นปริมาณน้ำฝน 800,000 ล้านลบ.ม. ต่อปี ปริมาณน้ำท่าคงที่ ที่เป็นน้ำผิวดินเฉลี่ยปีละ 213,300 ล้าน ลบ.ม. และน้ำต้นทุนที่สามารถใช้การได้มีปริมาณอยู่อย่างจำกัด ประมาณ 52,741 ล้าน ลบ.ม. ในขณะที่ความต้องการน้ำมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปีตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2559 และ 2569 คาดว่าจะมีประชากรประมาณ 68.1 และ 73.5 ล้านคน ตามลำดับ ซึ่งใน พ.ศ. 2551 ความต้องการใช้น้ำทุกภาคส่วนคาดว่าประมาณ 114,485 ล้าน ลบ.ม. สามารถกักเก็บน้ำได้ประมาณ 76,131 ล้าน ลบ.ม. และไม่มีการใช้น้ำอย่างประหยัด หากไม่สามารถเพิ่มปริมาณกักเก็บคาดว่าใน พ.ศ. 2569 จะขาดแคลนน้ำประมาณ 61,744 ล้าน ลบ.ม. หรือร้อยละ 33.50 ของปริมาณความต้องการ สภาพการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรจะเกิดขึ้นมากที่สุด และส่วนใหญ่ไม่สามารถปลูกพืชฤดูแล้ง นอกจากนี้ยังพบว่า ในสภาพที่เป็นอยู่บางพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ ที่เป็นที่ราบลุ่มได้

ประสบปัญหาน้ำท่วมซ้ำอย่างรุนแรง ทั้งนี้เพราะในฤดูฝนมีปริมาณน้ำฝนที่ตกถึงประมาณร้อยละ 85 ส่วนในฤดูแล้งมีปริมาณน้ำท่าเพียงประมาณร้อยละ 15 จึงทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำ (กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

จากปัญหาเรื่องน้ำดังกล่าวมีสาเหตุหลักมาจากการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดประสิทธิภาพและจากการใช้น้ำที่ไม่ชาญฉลาดและขาดการอนุรักษ์ การจัดการน้ำในประเทศไทยก็พบเช่นกันว่ายังไม่สามารถแก้ไขวิกฤตน้ำได้ ทั้งที่ได้ใช้งบประมาณมากแต่พบว่าปัญหาเกี่ยวกับน้ำท่วม ภัยแล้ง น้ำเน่าเสีย เป็นปัญหาซ้ำซาก การแก้ไขปัญหาน้ำของรัฐอาจมีประสิทธิภาพ คือ ได้จัดหาแหล่งน้ำ สร้างที่กักเก็บน้ำให้ประชาชนทุกพื้นที่ได้ มีผลได้ (output) คือ การมีเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ชลประทาน ขุดลอกคลอง หากแต่ล้มเหลวในผลลัพธ์ คือ ขาดประสิทธิภาพในการขาดการจัดการน้ำที่ดี ความขัดแย้งในด้านความต้องการปริมาณน้ำ ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ที่ได้รับจากแหล่งน้ำ และความขัดแย้งในด้านคุณภาพน้ำที่พบในสังคมไทยในปัจจุบัน วิกฤตความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกขณะด้วยสาเหตุหลายประการ ดังนี้ 1) นโยบายและแผนงานหลักด้านการจัดการน้ำของประเทศ ขาดความมีเอกภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความครอบคลุม ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม 2) การจัดการน้ำที่ผ่านมา รัฐได้ขาดมุมมองในมิติทางสังคมศาสตร์ และขาดการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำ และ 3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำมีมากในทางปฏิบัติมักก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกิดปัญหาการติดต่อระหว่างหน่วยงานเสมอ ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่า การจัดการน้ำของภาครัฐที่ยังคงเป็นแบบรวมศูนย์ โดยองค์กรของรัฐ ส่งผลต่อการจัดการน้ำอย่างไม่มีประสิทธิภาพทั้งๆ ที่มีปริมาณน้ำเพียงพอ การจัดการของภาครัฐที่มุ่งเน้นปัญหาเฉพาะหน้า เฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ ซึ่งประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้านน้ำที่เผชิญอยู่ ส่วนภาครัฐจะมุ่งแก้ปัญหาด้านการใช้เครื่องมือวิศวกรรม ที่ขาดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในโครงการ และถึงแม้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับ แต่การบริหารจัดการน้ำของไทยยังมีข้อบกพร่อง ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจนในการจัดสรรน้ำ ทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ระบบการเข้าถึงโดยเสรีเป็นระบบที่ขาดความเป็นธรรม ไม่สนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนหากได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการน้ำระหว่างประเทศพบว่า ประเทศไทยยังล้าหลังประเทศอื่นในกลุ่มแม่น้ำโขงด้านการจัดการน้ำจากแง่มุมทางกฎหมายและเครื่องมือการบริหารอุปสงค์ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไม่มีประสิทธิภาพ เกิดจากการขาดเทคนิควิธีการ การบริหารจัดการที่ทันสมัย ทั้งนี้เพราะการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการอยู่ไม่มีการบูรณาการของทุกภาคส่วน ไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหา การวิจัยของหน่วยงานทำการวิจัยตามความถนัด แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามบทบาทและหน้าที่ ทั้งนี้เพราะไม่มีโครงสร้าง กรอบและทิศทางการวิจัยของชาติ ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระยะยาว (กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านน้ำจากผลงานวิจัยที่เคยมีมาแล้วในอดีต พบว่ามีปัญหาหลักด้วยกัน 7 ปัญหา ได้แก่ 1. การขาดแคลนน้ำและภัยแล้งของประเทศ ซึ่งปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้ 1) ความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้น 2) แหล่งกักเก็บน้ำตามธรรมชาติและที่ได้สร้างไว้มีไม่เพียงพอ 3) แหล่งน้ำธรรมชาติ 4) การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มมากขึ้น 5) การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น 6) การใช้น้ำขาดประสิทธิภาพ 7) ขาดการอนุรักษ์ดินและน้ำอย่างจริงจัง 8) ประชาชนขาดจิตสำนึกในการใช้ประโยชน์จากน้ำ 2. ปัญหาอุทกภัย น้ำท่วมและดินโคลนถล่ม 3. ปัญหาคุณภาพน้ำและน้ำเน่าเสีย 4. ปัญหาของทรัพยากรป่าไม้ ป่าชายเลนและพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศ 5. ปัญหาด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 6. ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กับทรัพยากรน้ำ และ 7. ปัญหาด้านฐานข้อมูลและองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

รวมทั้ง ดร.นฤมล จันทน์จิราวุฒิกุล (2555, น. 3-4) ได้สรุปและเรียบเรียงเกี่ยวกับปัญหาการจัดการน้ำของประเทศไทยไว้ในหนังสือ TRF Policy Brief หรือเอกสารบทสรุปเชิงนโยบายของโครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย ว่า ความขัดแย้งด้านการจัดสรรน้ำได้กลายเป็นปัญหาสำคัญระหว่างเมืองกับชนบท ภาคการเกษตรกับอุตสาหกรรม โดยเกิดปะทะขัดแย้งระหว่างประชาชน ประชาชนกับรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง ประเด็นปัญหาของการจัดการน้ำในภาวะขาดแคลนน้ำ ได้แก่ 1) การเปิดให้เข้าถึงการใช้ น้ำได้โดยเสรีและขาดกติกาการจัดสรรน้ำ 2) ความไม่มีเอกภาพ การไม่ให้ความสำคัญ และความไม่มั่นคงของนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ 3) การไม่ได้นำการจัดการด้านอุปสงค์ (Demand Management) มาใช้ในการจัดสรรน้ำ 4) การวิเคราะห์สถานการณ์น้ำขาดการเชื่อมโยงข้อมูลและไม่เป็นองค์รวม และ 5) การเปลี่ยนแปลงไปของความต้อการใช้และการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำของประชาชน

อย่างไรก็ตาม น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติของคนไทยที่ต้องมีการบริหารจัดการทั้งปริมาณและคุณภาพ อย่างเป็นรูปธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และชุมชนในลุ่มน้ำ ควรต้องร่วมกันทบทวนและปรับปรุงกระบวนการจัดการน้ำบางส่วนให้มีความเหมาะสมกับกาล ปัจจุบันด้วยแนวคิดของนโยบายที่ตั้งอยู่บนฐานแห่งความเป็นจริง และสามารถปฏิบัติได้โดยอาศัยข้อมูล ความ รอบรู้ และสติปัญญาของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เข้าใจในรากเหง้าแห่งปัญหา ซึ่งการจัดการน้ำในปัจจุบันควรมี กลไกสำคัญได้แก่ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการทำงานแบบร่วมด้วยช่วยกันคิด ช่วยกันหารูปแบบและ วิธีดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ แบบบูรณาการในทุกมิติเสมอ จึงจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างยั่งยืนโดยไม่เกิดความ ขัดแย้งในสังคม (ปราโมทย์ ไม่กล้า, 2557)

2) แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับความรุนแรงของภัยพิบัติโดยเฉพาะด้านอุทกภัยและภัยแล้ง ถือเป็นประเด็นสำคัญที่มี ผลกระทบในภาพรวมต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและผู้บริหาร ประเทศ จึงทำการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเริ่มจาก

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการน้ำไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554, น. 109 และ 119)

1) เร่งรัดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ เพื่อสนับสนุนความมั่นคงด้านอาหารและ พลังงาน และลดปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งได้อย่างยั่งยืน โดยปรับปรุงกลไกการจัดการน้ำแบบองค์รวมด้วย การปรับปรุงกฎหมายการจัดการน้ำ การเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรลุ่มน้ำและองค์กรท้องถิ่นในการ จัดการน้ำ และการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำอย่างบูรณาการตั้งแต่การจัดการป่าต้นน้ำ ความ ต้อการใช้จนถึงการจัดการน้ำเสียที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาในท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัดให้เกิด ประสิทธิภาพในการจัดการน้ำ การจัดการพื้นที่วิกฤตภัยแล้งและน้ำท่วม การพัฒนาระบบโครงข่ายน้ำ การพัฒนาระบบข้อมูลความมั่นคงด้านน้ำและการพยากรณ์น้ำเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมกับทุก ภาคส่วน รวมทั้งการป้องกันภัยและเตือนภัยน้ำแล้งและน้ำท่วม โดยการบังคับใช้ผังเมือง และการปรับปรุง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยไม่ให้เกิดขวางทางไหลของน้ำ และการปรับวิถีการดำรงชีวิตให้ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อรองรับลดผลกระทบจากอุทกภัยและภัยแล้ง ตลอดจนการป้องกัน และเฝ้าระวัง คุณภาพน้ำให้มีมาตรฐานเหมาะสมและปลอดภัยสำหรับการบริโภค การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการ

รักษาระบบนิเวศโดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผนและบริหารจัดการด้วยภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นผสมผสานกับเทคโนโลยีการจัดการน้ำ

2) พัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำ ให้เหมาะสมกับระบบนิเวศ ภูมิสังคม เศรษฐกิจและความต้องการร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานแก่ประเทศ โดยการเพิ่มพื้นที่ชลประทานและประสิทธิภาพการกระจายน้ำของระบบชลประทานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การพัฒนาแหล่งน้ำตามแนวพระราชดำริ ทั้งแหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำบาดาล แหล่งน้ำชุมชนและแหล่งน้ำในไร่นารวมทั้งแก้มลิงและฝายชะลอน้ำ ตลอดจนการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ควบคู่กับการจัดการความต้องการใช้น้ำ โดยคำนึงถึงความสมดุลและเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้ภาคการใช้น้ำต่างๆ กับปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ และความพร้อมของประชาชนในพื้นที่

3) พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยจัดระบบการกระจายน้ำให้เหมาะสมในทุกภาคส่วน ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และอุปโภคบริโภค ใช้หลักการลด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ และจัดทำข้อมูลการใช้น้ำ (Water Footprint) รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำของภาคการเกษตร และส่งเสริมการปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อยในช่วงฤดูแล้ง เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนน้ำ

4) จัดทำแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคอย่างเป็นระบบ โดยจัดการน้ำผิวดินและน้ำใต้ดินอย่างผสมผสานตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงน้ำสะอาดได้อย่างทั่วถึง

5) สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและชุมชน โดยสนับสนุนการจัดการเชิงพื้นที่ พัฒนากลไกการจัดการร่วมที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน รวมทั้งการจัดตั้งสภาสิ่งแวดล้อมชุมชนท้องถิ่น เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของภาครัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในทุกขั้นตอน บนพื้นฐานขององค์ความรู้ ข้อมูลที่ถูกต้อง เปิดเผย โปร่งใส สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม เสริมสร้างบทบาทของสื่อมวลชนในการสร้างความตระหนักรู้และความตื่นตัวของสาธารณชนในการดูแลคุ้มครองทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบริหารจัดการน้ำ

(2) การศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ฉ-ฎ) พบว่า โดยที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมประเทศไทยระหว่างกลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคม กับมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมประเทศไทยประมาณกลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยต้องเผชิญกับมรสุมนานถึง 8 เดือน ประกอบกับภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงทางธรณีทำให้สภาพอากาศทั่วโลกเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความรุนแรงมากขึ้น จึงมีโอกาสูงที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับภาวะการแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะภาวะฝนตกอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีการทิ้งช่วงนี้อีกในฤดูฝนหน้าอันจะเริ่มขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2555 หรืออีกประมาณ 5 เดือนข้างหน้า ประกอบกับข้อมูลระดับน้ำใน 7 เขื่อนใหญ่ของประเทศ ณ วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ปรากฏว่ามีปริมาณน้ำเก็บกักอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 89 ของความสามารถในการเก็บกักน้ำของเขื่อน โดยเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์

เก็บกักน้ำไว้มากถึงร้อยละ 111 ของความสามารถในการเก็บกักน้ำของเขื่อน ดังนั้น จึงมีโอกาสสูงที่ประเทศไทย จะต้องประสบกับปัญหาอุทกภัยใหญ่่อีกในปีต่อไป

ตารางแสดงปริมาณน้ำในเขื่อนใหญ่ของประเทศ

เขื่อน	ปริมาณน้ำ (ล้านลูกบาศก์เมตร)	ระดับน้ำกักเก็บ (%)
ภูมิพล	12,961	96
สิริกิติ์	9,043	96
จุฬารัตน์	146	89
อุบลรัตน์	2,182	90
ป่าสักชลสิทธิ์	869	111
ศรีนครินทร์	15,775	89
แก่งกระจาน	513	72

ที่มา : กรมชลประทาน

โดยที่สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัย พ.ศ. 2554 เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนตามที่กล่าวไว้ในข้อ 6.2 การแก้ไขปัญหายังยั้งยั้งจึงได้แก่การให้ความรู้และความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่โดยที่การแก้ปัญหาตามแนวทางดังกล่าวต้องใช้เวลานาน ประกอบกับฤดูฝนในประเทศไทยจะเริ่มขึ้นในอีกประมาณ 5 เดือนข้างหน้า ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1) แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะด่วน

โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้ว แต่ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยใน พ.ศ. 2554 ได้แก่กรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยขาดการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการและไม่มีศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานที่ชัดเจนสมควรเสนอให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบูรณาการระบบบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นเพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขอุทกภัยและภัยแล้ง ตลอดจนการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย อันจะทำให้การป้องกันและแก้ไขอุทกภัยและภัยแล้ง ตลอดจนการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง (บอล.) ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานในการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยมีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเลขานุการ

(2) ให้ บอล. มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- วิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ในการเกิดสถานการณ์อุทกภัยหรือภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และเสนอแนะแนวทางการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยหรือภัยแล้ง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบอุทกภัยหรือภัยแล้งต่อนายกรัฐมนตรี

- เสนอนำนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในการใช้อำนาจสั่งการตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งดังกล่าวเพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

- ติดตาม ดูแล ประสาน และสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยหรือภัยแล้ง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบอุทกภัยหรือภัยแล้ง

- ให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุทกภัยและภัยแล้ง และแนวทางการเตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบดังกล่าวต่อประชาชน

- แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ บอ. ได้ตามความจำเป็น

- ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(3) จัดให้มีและพัฒนาฐานข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและสภาพอากาศแก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการเป็นข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยฐานข้อมูลดังกล่าวจะเชื่อมต่อข้อมูลระหว่างองค์กรป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงสื่อสารมวลชน ดังนั้น นอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำข้อมูลดังกล่าวในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำ และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงการขาดแคลนน้ำหรือน้ำท่วมได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้นแล้ว ในส่วนของภาคผู้ประกอบการ ยังสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินกิจกรรมใดๆ หรือประเมินผลกระทบในกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ด้วย

(4) กำหนดแนวทางการให้ความร่วมมือเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและภัยแล้งในลักษณะกลุ่มจังหวัด และมีการประกาศพื้นที่น้ำท่วมถึง (Flood plain) เส้นทางระบายน้ำ (Flood way) และวิธีการระบายน้ำให้ประชาชนทราบด้วย

(5) กำหนดหลักเกณฑ์การเตือนภัยและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ

ทั้งนี้ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวและการชักชวนทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวสามารถกระทำได้ภายในเดือนพฤษภาคม 2555

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะกลาง

โดยที่การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษนั้นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ การพยากรณ์อากาศและการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและสภาพอากาศประกอบการตัดสินใจในลักษณะ “Single Point of Contact” จึงสมควรจัดให้มีฐานข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นโดยเฉพาะเช่นเดียวกับประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งในเบื้องต้น ผู้วิจัยเสนอให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบฐานข้อมูลนี้เพื่อเป็น War room ในการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะต้น แต่ในระยะต่อไปสมควรจัดตั้ง “สถาบันวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศ” ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจนี้ขึ้นอย่างถาวรเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับ US Geological Survey ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นส่วนราชการเพราะต้องทำงานในเชิงรุกอีกทั้งต้องมีความ

คล่องตัวในการดำเนินงานและบริหารจัดการและปฏิบัติงานต้องมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูงในแขนงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนตามอัตราตลาด โดยองค์การมหาชนดังกล่าวควรมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) รวบรวม จัดให้มี และศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และระบบนิเวศของประเทศ

(2) ทำนายและแจ้งเตือนผลกระทบหรือภัยพิบัติที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก

(3) วิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม (1) และ (2)

(4) เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลกต่อประชาชนเพื่อทราบและตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และระบบนิเวศของประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก

(6) ร่วมมือกับองค์กรภาครัฐและเอกชนเพื่อแจ้งเตือนผลกระทบหรือภัยพิบัติที่เกิดหรืออาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลกให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐในพื้นที่เสี่ยงได้รับทราบอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

นอกจากการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรต้องมีการเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำผังเมืองที่เหมาะสมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐนั้น ควรเพิ่มตัวชี้วัดเกี่ยวกับ “ประสิทธิภาพในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย” ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสำเร็จในการดูแลรักษาทางน้ำต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจะใช้เพื่อการระบายน้ำได้ทันที และความสำเร็จในการดำเนินคดีกับผู้ลักลอบทางน้ำสาธารณะ

3) แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว

(1) ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำของประเทศใหม่ทั้งระบบ โดยอาจปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ซึ่งทำได้ 2 แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงเพื่อการบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำทั้งในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันจำเป็นที่มีอยู่อย่างจำกัด และในมิติที่เป็นภัยคุกคาม แทนที่จะดำเนินการแบบแยกส่วนแยกกระทรวงดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอันทำให้การบริหารจัดการน้ำขาดการบูรณาการอย่างสิ้นเชิง

แนวทางที่สอง ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งระบบเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ส่วนหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงองคาพยพของรัฐ เช่นเดียวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรและอัตรากำลังของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์

(2) สมควรพิจารณาทบทวนภารกิจของหน่วยงานของรัฐใหม่เพื่อรองรับความเสี่ยงบรรดาที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เช่น ภารกิจของกระทรวงคมนาคมอาจต้อง

เปลี่ยนแปลงจากการสร้างทางเพื่อการคมนาคมประการเดียว เป็นการออกแบบถนนหรือสายทางต่าง ๆ เพื่อให้เป็นเส้นทางระบายน้ำหรือคันกันน้ำได้ด้วย เป็นต้น

(3) วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.) ได้ให้ข้อเสนอเรื่องการจัดการน้ำของประเทศไว้ในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ว่า พันธกิจด้านการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการเพื่อป้องกันอุทกภัยและภัยแล้งของประเทศเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนด้วยความรอบคอบ จึงได้รวบรวมข้อคิดเห็นจากนักวิชาการ วิศวกร และตัวแทนภาคประชาชน ยืนยันเป็นหนังสือ “ข้อเสนอเร่งด่วนในการจัดการน้ำของประเทศ อันเนื่องมาจากโครงการ 3.5 แสนล้านประเทศไทย” เป็นข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม เป็นไปตามหลักการทางวิศวกรรม โดยระยะเร่งด่วน (ดำเนินการได้ใน 1-2 ปี)

(1) จัดทำแผนแม่บทลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่แบบบูรณาการ เพื่อแก้ไขอุทกภัย ภาวะขาดแคลนน้ำ และปัญหาคุณภาพน้ำลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ประกอบด้วยแม่น้ำ 8 สาย แบ่งเป็น เจ้าพระยาตอนบน ซึ่งประกอบด้วย ปิง วัง ยม น่าน และเจ้าพระยาตอนล่าง ซึ่งประกอบด้วย สะแกกรัง ป่าสัก เจ้าพระยา ท่าจีน

(2) ปรับเกณฑ์การบริหารในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ทั้งระบบเพื่อบรรเทาอุทกภัย ประกอบด้วย ปรับเกณฑ์บริหารเขื่อนกักเก็บน้ำที่ช่วยบรรเทาอุทกภัยได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ โดยการปรับเกณฑ์ต้องพิจารณาถึงสภาพของฝน และปริมาณน้ำท่า รวมทั้งความเสี่ยงต่างๆ อย่างครบถ้วน ปรับปรุงเกณฑ์การเปิด-ปิดประตูระบายน้ำที่สำคัญของกลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างเพื่อรองรับการเกิดอุทกภัยในระดับต่างๆ ให้ชัดเจน

(3) จัดระบบการเพาะปลูกเพื่อแก้ปัญหามลพิษและภัยแล้ง โดยปรับปรุงปฏิทินการปลูกข้าว นาปี นาปรังในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ให้ปลูกข้าวได้ไม่เกินปีละ 2 ครั้ง ตามระบบการปลูกข้าวและการใช้น้ำเพื่อการเกษตรที่กรมชลประทานได้ปรับปรุงใน พ.ศ. 2555-2556 ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามตำแหน่งและระดับความสูงต่ำของพื้นที่ ต้องประกาศใช้แนวทางดังกล่าวซึ่งจะช่วยลดการใช้น้ำเพื่อการเกษตรลง ยังทำให้พื้นที่ลุ่มต่ำตามธรรมชาติมีความพร้อมสำหรับการใช้เพื่อรองรับน้ำในหน้าน้ำตั้งแต่ปลายเดือนสิงหาคมเป็นต้นไปเพื่อหลีกเลี่ยงให้เกิดอุทกภัยได้ ส่วนนี้ต้องสอดคล้องกับนโยบายภาพรวมของประเทศที่ควรเน้นและส่งเสริมคุณภาพข้าวมากกว่าปริมาณ ดังเห็นได้จากความล้มเหลวนโยบายจํานํ้าข้าวมาสู่จํานวนรอบการปลูกข้าวที่ถี่มากเกินไป ทำให้จำเป็นต้องใช้น้ำทำนาตลอดทั้งปี

(4) คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ได้เสนอเรื่องการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ในหนังสือแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ว่า จากสภาพปัญหา คือ 1) การจัดการน้ำที่รัฐทำอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะแยกส่วน รัฐจึงมุ่งไปในทางพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านนิเวศหรือความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและการดำรงชีวิตของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดแผนการใช้น้ำที่มากเกินไปได้ทั้งในด้านความคุ้มค่า หรือด้านระบบนิเวศ 2) รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง จนกระทั่งเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงแก่ประชาชนในท้องถิ่น 3) การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและเมือง แย่งชิงน้ำจากเกษตรกรไปเป็นอันมาก โดยไม่มีเวทีกลางสำหรับการต่อรองที่เป็นธรรมระหว่างภาคการผลิตต่างๆ ก่อปัญหาหนักขึ้นแก่เกษตรกรรายย่อย เพราะน้ำเป็นต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นเสมอมา และ 4) การจัดการน้ำที่ไร้ประสิทธิภาพนี้กลับทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่ไม่บังเกิดผลดีแก่ฝ่ายใดจริง ในทุกวันนี้ประเทศต้องเสียเงินสำหรับการบริหารจัดการน้ำถึงปีละหลายหมื่นล้านบาท ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 เป็นงบพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งมักไม่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรรายย่อย ดังนั้น จึงมีข้อเสนอประกอบด้วย (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 11-12)

(1) นโยบายน้ำต้องมีความเชื่อมโยงกันกับการจัดการทรัพยากรส่วนอื่น เช่น ป่า ที่ดิน ระบบนิเวศ เป็นต้น ตลอดไปจนถึงวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ อย่างสมดุลทั้งทางนิเวศ เศรษฐกิจ

สังคมและวัฒนธรรม แต่ทราบเท่าที่การบริหารจัดการน้ำยังถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ก็เป็นไปได้ยากที่โครงสร้างระบบราชการซึ่งแยกการบริหารออกเป็นส่วนๆ ตามหน้าที่ จะสามารถจัดการในลักษณะที่เชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญๆ เหล่านี้เข้าด้วยกันในแผนได้ ดังนั้น หลักใหญ่ของการบริหารจัดการน้ำจึงควรเป็นของท้องถิ่น และเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรจัดทำฐานข้อมูลน้ำที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น และของแต่ละลุ่มน้ำขึ้น ในขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มสมรรถนะของท้องถิ่นในการวางแผนจัดการน้ำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(2) ส่งเสริมองค์กรชุมชนจัดการน้ำที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น เช่น องค์กรเหมืองฝาย หรือ ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมกันสร้างองค์กรและเครือข่ายองค์กรการบริหารจัดการน้ำขึ้นใหม่ในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยๆ ในท้องถิ่น โดยให้องค์กรเหล่านี้มีสิทธิในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ของตน การตัดสินใจบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ขนาดใหญ่ นอกขอบเขตลุ่มน้ำในท้องถิ่น ต้องมีกลไกความร่วมมือระหว่างเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำกับรัฐที่เป็นอยู่

(3) การบริหารจัดการน้ำ ต้องจัดการแบบบูรณาการ เบ็ดเสร็จ และไม่เก็นน้ำต้นทุนในพื้นที่โดยเลี่ยงการผันน้ำข้ามลุ่ม ยกเว้นว่าประชาชนในลุ่มน้ำนั้น ๆ ได้ประเมินแล้วว่ามิมีน้ำเหลือมากพอที่จะแบ่งปันไปให้ลุ่มน้ำอื่นได้ โดยทั้งนี้จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน

(4) การพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ต้องทำด้วยความระมัดระวัง มีการศึกษาประเมินผลด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) และผลกระทบด้านอื่นอย่างรอบด้าน โดยต้องมีกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โครงการขนาดใหญ่ที่รัฐยังดำเนินการค้างอยู่ และพิสูจน์ให้เห็นความเป็นไปไม่ได้ เพราะต้นทุนสูงหรือมีผลกระทบร้ายแรง หรือไม่เหมาะสมในเชิงนิเวศ ก็ควรยกเลิก เช่น โครงการโขงชีมูล เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม รัฐควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่เหมาะสมกับศักยภาพการผลิตของประชาชนในท้องถิ่น และเกษตรกรมีสมรรถภาพที่จะดูแลจัดการเองได้ เช่น สระน้ำในไร่นา หากเป็นแหล่งน้ำใหญ่กว่านั้น ก็ต้องคงอำนาจบริหารจัดการไว้กับท้องถิ่น แม้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการสร้างหรือฟื้นฟูขึ้นก็ตาม

(5) คุ้มครองแหล่งน้ำตามธรรมชาติอย่างจริงจังโดยไม่ให้เปลี่ยนสภาพ ทั้งจากโครงการของรัฐหรือการบุกรุกของเอกชน เพราะแหล่งน้ำตามธรรมชาติเหล่านี้ นอกจากเก็บน้ำไว้ให้ประชาชนได้ใช้แล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในระบบนิเวศอีกด้วย

(5) จากการศึกษาฐานงานของคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สภาผู้แทนราษฎร ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการศึกษาฐานงานของคณะกรรมการระหว่างวันที่ 19-21 กันยายน พ.ศ. 2552 ณ เขตบริหารพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน เกี่ยวกับแก้ไขปัญหา น้ำท่วม ว่า การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงมีการวางแผนอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสม ประเทศไทยโดยสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศตั้งอยู่ในเขตรมสู่มองร้อนทำให้พื้นที่หลายภูมิภาคประสบปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนและช่วงน้ำหลากเป็นประจำทุกปี จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมอย่างเป็นระบบ โดยมีการสร้างระบบระบายน้ำที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย ในขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการวางแผนป้องกันและแก้ไขในเชิงบูรณาการ รวมทั้งการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วม โดยวิเคราะห์ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงงบประมาณที่ใช้และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องมีความเชี่ยวชาญ (กลุ่มงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552, น. 17-18)

(6) การสัมมนา "ยุทธศาสตร์ และทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย"

เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2557 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ร่วมกับ International Development Research Centre (IDRC) ได้ดำเนินการโครงการศึกษาเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยของประเทศไทย เนื่องด้วยเห็นความสำคัญของระบบการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งและอุทกภัยของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนและเกิดความเสียหายในวงกว้าง จึงจัดสัมมนาเพื่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาระบบการแก้ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งของประเทศไทยที่ชัดเจน โดยได้เชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการน้ำได้นำเสนอความคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาและประสบการณ์ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้ ดร.เดวิด เนคัมบริกซ์ นักวิชาการทีดีอาร์ไอ ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของไทยในการบริหารจัดการน้ำในแง่มุมมองต่างๆ โดยภาพรวมที่ผ่านมามีประเทศไทยเน้นแก้ปัญหา "ภัยแล้ง" มากกว่าปัญหา "น้ำท่วม" มีกรมชลประทานเป็นหน่วยงานหลัก ทำหน้าที่สำคัญ คือ จัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรซึ่งมิใช่การป้องกันน้ำท่วม เนื่องจากในอดีตไทยไม่เคยประสบปัญหาน้ำท่วมบ่อยและรุนแรงมาก่อน องค์กรจึงมิได้ถูกพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว การแก้ปัญหาจึงทำในลักษณะตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกิจ แต่เมื่อโลกกำลังเกิดภาวะโลกร้อน (climate change) เสี่ยงจะเกิดน้ำท่วมบ่อยขึ้นคงต้องหันมาสนใจเรื่องการสร้างองค์กรแบบถาวรมากขึ้น ขณะที่ยังมีปัญหาลักษณะของการกระจายอำนาจให้อปท. ที่มีอยู่ 7,854 แห่ง มีมากกว่า 3,000 แห่งมีประชากรน้อยกว่า 5,000 คน เป็นหน่วยงานที่เล็กเกินไปไม่เหมาะสม ดูแลจำกัดเฉพาะสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ตนเองเท่านั้น ไม่มีกฎหมายรองรับการบริหารจัดการน้ำร่วมกัน

นอกจากนี้กรณีศึกษาการบริหารจัดการน้ำใน 3 ประเทศ ที่มีปัญหาน้ำท่วมต่อเนื่อง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งใช้การบริหารจัดการแบบแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งสายน้ำออกเป็น 3 ระดับ ขึ้นอยู่กับความยาวที่สายน้ำพาดผ่าน แม่น้ำ Class A รัฐบาลกลางดูแล Class B จังหวัดหรือรัฐ ดูแล และ Class C องค์กรท้องถิ่นดูแล ขณะที่ประเทศฝรั่งเศส จะใช้การบริหารจัดการตามเขตลุ่มน้ำ มี "คณะกรรมการลุ่มน้ำ" (water boards) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคนที่ในพื้นที่เป็นผู้ดูแลเฉพาะเรื่องน้ำ ส่วนเนเธอร์แลนด์ จะใช้การจัดการแบบผสมผสานระหว่างเขตปกครองส่วนท้องถิ่นและเขตลุ่มน้ำ ซึ่งทีมผู้วิจัยมองว่า เป็นรูปแบบการบริหารจัดการน้ำที่ดีที่สุด มีความยืดหยุ่นสูง สำหรับประเทศไทย เสนอให้เชื่อมโยงระหว่างการจัดการน้ำในภาวะปกติ และภาวะน้ำท่วม เพื่อให้มีนโยบายและมาตรการป้องกันและรองรับปัญหาน้ำท่วมได้ ในภาวะปกติ การกระจายอำนาจการจัดการน้ำทำในลักษณะคล้ายคลึงกับ "คณะกรรมการลุ่มน้ำ" แทนการกระจายอำนาจไปสู่ "อปท." ซึ่งมีขนาดเล็กเกินไป มีกฎหมายรองรับอำนาจและหน้าที่ รวมถึงกรอบภารกิจในการป้องกันน้ำท่วม กำหนดรายละเอียดของภารกิจของหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนกรณีที่เกิดน้ำท่วม โดยพัฒนาจากแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 (ทีดีอาร์ไอ เสนอ '3 โมเดลน้ำ' ถึงเวลาไทยมี 'วอเตอร์บอร์ด', 2557)

(7) คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร จากการที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำรายงานการศึกษากำหนดกรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2551 และได้มีข้อเสนอแนะไว้ดังนี้ (คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร, 2551, น. 221-232)

(1) ด้านกฎหมาย ภารกิจ หน้าที่ของหน่วยงาน มีดังนี้

1) บทบาทตามภารกิจของหน่วยงานในแต่ละกระทรวง ควรจัดแบ่งตามกลุ่มภารกิจ เพื่อให้ง่ายต่อการติดตามและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่อยู่ข้ามกระทรวงให้สามารถทำงานร่วมกันในเชิงปฏิบัติได้ โดยแบ่งกลุ่มภารกิจ เป็น 8 กลุ่ม ได้แก่ (1) นโยบาย การประเมิน และติดตาม (2) น้ำต้นทุน ป่าต้นน้ำ

พื้นที่ต้นน้ำ บึง สิ่งแวดล้อม (3) ระบบชลประทานหลัก (4) ระบบชลประทานรอง (5) ระบบการจัดการน้ำชุมชน (6) ระบบบริการน้ำประปาเพื่ออุตสาหกรรม (7) ระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (8) ระบบสนับสนุน ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้พิจารณาบทบาทของหน่วยงานตามภารกิจ เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดสรรงบประมาณด้วย

2) จำเป็นต้องมีกฎหมายที่เป็นแม่บทในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” ในรายงานฉบับนี้ นำเสนอเพียงร่างเบื้องต้นที่จะนำไปใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงควรจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างเพียงพอ

3) ควรมีองค์กรในระดับนโยบาย มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เป็นผู้จัดทำนโยบายและมาตรการ โดยมี “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” เป็นเลขานุการ ในการรวบรวมข้อมูล และติดตามประเมินผล เพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ และระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

4) ควรต้องมีการทบทวนนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวทางในร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่จะออกใช้ในอนาคต

5) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรเตรียมการทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ที่จะปรับทัศนคติและบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตามแนวทางที่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและได้ผ่านกระบวนการเป็นกฎหมาย

(2) ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนและการถ่ายโอนอำนาจ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ให้ความรู้ด้านทรัพยากรน้ำในทุกระดับของชุมชน รับฟังความคิดเห็นและสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น

2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมภายในชุมชน ผลักดันให้เกิดกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาครัฐ ภาคระดับท้องถิ่นกับประชาชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำชุมชน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการทำงานและประสานงาน

3) จำเป็นต้องเพิ่มสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาทรัพยากรน้ำชุมชนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่น้อยกว่า 10% ของงบประมาณที่ อปท. ได้รับทั้งหมด โดยให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลัก มีสิทธิและหน้าที่ด้านการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชน ดังนี้

- อำนาจความสะดวก ประสานงาน จัดประชุม รวบรวมข้อมูล และติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อให้การจัดการทรัพยากรน้ำชุมชน มีผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน

- ให้คำปรึกษา และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นระหว่างชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในชุมชน เพื่อให้โครงการ/แผนงานการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเสริมทักษะการเรียนรู้ และจัดกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชน ให้ชุมชนเป็นประจำ

- ประสานการดำเนินงานกับกรมทรัพยากรน้ำและกรมชลประทาน เพื่อให้แหล่งน้ำชุมชนเชื่อมต่อกับระบบชลประทาน

- พัฒนา พื้นฟู คุ่มครอง รักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำชุมชนในแต่ละพื้นที่ อาทิ พื้นที่ต้นน้ำลำธาร ฝาย อ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก คลอง แหล่งน้ำธรรมชาติขนาดเล็ก แหล่งน้ำใต้ดิน บ่อน้ำเสีย ที่ได้รับการส่งต่อให้อยู่ในความรับผิดชอบ ของ อบท. แล้ว

- ดูแลการใช้พื้นที่ การพัฒนาพื้นที่ลุ่ม พื้นที่เกษตร และพื้นที่ว่างเปล่า ให้เกิดการใช้อย่างเหมาะสม โดยจัดทำทะเบียนข้อมูล แผนที่ และข้อมูลสารสนเทศ ของ คลอง ฝาย อ่าง

4) สภาพปัญหาการถ่ายโอนภารกิจด้านทรัพยากรน้ำในปัจจุบัน ยังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เนื่องจากบางโครงการมีขนาดใหญ่เกินไป อบท. ไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการดูแล ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจ ให้เหมาะสมกับกำลังความสามารถและจำนวนบุคลากรในพื้นที่ของ อบท.

5) ด้านระบบชลประทานหลัก และระบบชลประทานรอง ให้กรมชลประทานเป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติและประสานร่วมกับ อบท. เพื่อเชื่อมต่อพื้นที่แหล่งน้ำในชุมชนเข้ากับทางน้ำของระบบชลประทาน และจ่ายน้ำเข้าพื้นที่การเกษตรของชุมชนอย่างเป็นธรรม

(3) ด้านนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับพื้นที่ ยุทธศาสตร์ และมาตรการ

โครงการด้านทรัพยากรน้ำ เป็นโครงการที่มีผลกระทบในเชิงพื้นที่ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศและลักษณะการใช้ที่ดิน แต่ผลของการบริหารจัดการจะกระทบกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่อื่น ๆ ด้วย อีกทั้งปัญหาของหน่วยงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในระดับพื้นที่ ดังนี้

1) กำหนดกรอบนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำระดับพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ นโยบายหลักเพื่อลดความเสี่ยงภัยจากน้ำในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วมและเสี่ยงภัยน้ำแล้ง และนโยบายเสริมสำหรับทุกพื้นที่

- นโยบายหลักเพื่อลดความเสี่ยงภัยจากน้ำเชิงพื้นที่

- นโยบายลดความเสี่ยงภัยน้ำท่วมและน้ำแล้ง

- นโยบายลดความเสี่ยงภัยน้ำแล้ง

- นโยบายลดความเสี่ยงภัยน้ำท่วม

- นโยบายเสริมเพื่อลดความเสี่ยงภัยจากน้ำสำหรับทุกพื้นที่

- นโยบายเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการน้ำ

- นโยบายอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม

- นโยบายส่งเสริมการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชน

- นโยบายส่งเสริมศักยภาพในการแข่งขัน

2) กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรน้ำระดับพื้นที่ออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 : พัฒนาระบบโครงข่ายน้ำต่อเชื่อมแหล่งน้ำ – พื้นที่น้ำท่วม – พื้นที่น้ำแล้ง

- ยุทธศาสตร์ที่ 2 : เพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนและความจุเก็บกัก

- ยุทธศาสตร์ที่ 3 : ส่งเสริมการจัดการทรัพยากรน้ำชุมชนและการมีส่วนร่วม

- ยุทธศาสตร์ที่ 4 : ปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกตามศักยภาพพื้นที่

- ยุทธศาสตร์ที่ 5 : เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

3) กำหนดมาตรการจัดการทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ เพื่อความชัดเจนในเชิงปฏิบัติ จำนวน 14 มาตรการ

- มาตรการที่ 1 : อ่างพวง
- มาตรการที่ 2 : เพิ่มประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำของแหล่งเก็บน้ำ
- มาตรการที่ 3 : พัฒนาแหล่งเก็บกักน้ำใหม่
- มาตรการที่ 4 : สร้างระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ และระบบแพร่กระจายน้ำจากแหล่งกักเก็บน้ำเข้าสู่พื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ
- มาตรการที่ 5 : ระบบผันน้ำ (ผันน้ำเลี้ยงเมือง และข้ามลุ่มน้ำ)
- มาตรการที่ 6 : แก้มลิงตามธรรมชาติ และพื้นที่เกษตรรับน้ำนอง
- มาตรการที่ 7 : อนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำลำธารและสร้างฝายชะลอน้ำเพื่อเพิ่มน้ำต้นทุน
- มาตรการที่ 8 : ปรับปรุงเทคนิคการปลูกพืช
- มาตรการที่ 9 : การจัดการทรัพยากรน้ำชุมชน
- มาตรการที่ 10 : พัฒนาคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติ
- มาตรการที่ 11 : บำรุงรักษาและปรับปรุงโครงสร้างระบบให้อยู่ในสภาพดีเสมอ
- มาตรการที่ 12 : ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการจัดการทรัพยากรน้ำ
- มาตรการที่ 13 : ให้ความรู้ด้านทรัพยากรน้ำ ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน
- มาตรการที่ 14 : ส่งเสริมงานวิจัย การเก็บข้อมูล และการใช้สารสนเทศเชิงบูรณาการเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(4) การประเมินและติดตาม

แนวทางการประเมินผลและติดตาม ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) การประเมินสถานการณ์น้ำต้นทุน (ปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้) 2) การประเมินผลลัพธ์โครงการ 3) การประเมินการบริหารจัดการ ทั้งนี้ การประเมินและติดตามในระดับปฏิบัติการ ควรประเมินตามตัวชี้วัดในแต่ละมาตรการ ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ตามเป้าหมายของนโยบายและยุทธศาสตร์

(8) นักวิชาการ

1) **ปราโมทย์ ไหม้กลัด** กรรมการมูลนิธิชัยพัฒนาซึ่งเป็นอดีตอธิบดีกรมชลประทาน ได้กล่าวไว้ในเว็บไซต์ของไทยพับลิกา เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2557 เรื่องทางออกการบริหารจัดการน้ำของไทยว่า จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ แม้ว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านั้นและได้หาทางแก้ไขมาโดยตลอด แต่ปรากฏว่าปัญหาต่างๆ ทั้งหลายก็ยังมีย่อยอย่างเดิมและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้นทุกปี แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็พยายามดำเนินแก้ไขปัญหามีโครงการต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย แต่การดำเนินการส่วนใหญ่ของแต่ละหน่วยงานแม้จะมีหลักการที่จะดำเนินการโครงการร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ ปรากฏว่าทำงานเป็นแบบเอกเทศและขาดการประสานงานกันอย่างจริงจัง นอกจากนี้การแก้ไขปัญหามักดำเนินการด้วยความเร่งรีบเพราะมุ่งสร้างผลงานเพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐเป็นหลัก จึงมักกำหนดแนวทางหรือกลยุทธ์จากส่วนกลางซึ่งอาจทำให้การวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ขาดความสมบูรณ์ เนื่องจากไม่ได้วิเคราะห์ปัญหาของพื้นที่และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงมีผลทำให้การวางแผนและการดำเนินการแก้ไขปัญหามิประสบความสำเร็จเท่าที่ควร “ณ วันนี้ เรื่องของ น้ำ คงเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐบาลควรต้องพิจารณาปรับปรุงระบบและยุทธศาสตร์การจัดการน้ำให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ประเทศไทยกำลังมุ่งแก้ไข

ปัญหาเกี่ยวกับน้ำ ให้ประชาชนพ้นจากความเดือดร้อน” จึงขอเสนอยุทธศาสตร์หลายด้านดังต่อไปนี้ (ปราโมทย์ ไม้กลัด, 2557)

- (1) พัฒนากลไกและกระบวนการจัดการเชิงบูรณาการที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
- (2) ต้องกำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำของชาติให้ชัดเจน
- (3) จัดทำแผนแม่บท (แผนหลัก) การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการในระดับลุ่มน้ำ
- (4) กำหนดมาตรการจัดการน้ำให้สอดคล้องกับศักยภาพและภูมิสังคม

- มาตรการจัดหาหรือพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำ เกี่ยวกับมาตรการจัดการน้ำให้สอดคล้องกับศักยภาพและภูมิสังคมนี้ผู้เขียนในฐานะเป็นผู้ทำงานแก้ปัญหาปัญหาน้ำมายาวนานก็ใคร่ขอแสดงความเห็นเกี่ยวกับมาตรการจัดหาน้ำหรือพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันควรต้องพิจารณาศึกษาอย่างรอบด้านให้สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละท้องถิ่น และภูมิสังคมเสมอ

- มาตรการแก้ปัญหาน้ำท่วมและอุทกภัย การจัดการแก้ปัญหาน้ำท่วมและอุทกภัยในปัจจุบันมีพื้นที่และบริเวณเกิดภัยเป็นจำนวนมากที่รอการแก้ปัญหา เพราะส่วนใหญ่เมื่อเหตุการณ์อุทกภัยผ่านไปก็มักจะเลยกันไปสนใจศึกษาวิเคราะห์หาวิธีแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมแล้วปฏิบัติการแก้ปัญหาให้เสร็จสิ้น ดังนั้นบางแห่งจึงเกิดภัยแบบเดิมซ้ำในอีก 2-3 ปี ต่อมา จนผู้คนย่ำนั้นมักกล่าวขานว่าเป็น “อุทกภัยซ้ำซาก” จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐต้องมีการศึกษาหาวิธีการบรรเทาภัยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลากหลายผสมกันให้เหมาะสม และนอกจากนี้ยังรวมไปถึงบริเวณที่มีข้อมูลบ่งชี้ว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยแม้ว่าภัยรุนแรงยังไม่เกิดก็ควรศึกษาวิเคราะห์หาวิธีการป้องกันหรือบรรเทาภัยให้เหมาะสม และดำเนินการต่อไปด้วยเช่นกัน ซึ่งมาตรการแก้ปัญหาน้ำท่วมและอุทกภัยเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องควรศึกษาวิเคราะห์และดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่

1. การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและอุทกภัยด้วยสิ่งก่อสร้าง มีเป้าหมายเพื่อป้องกันและบรรเทาน้ำท่วม กรณีเกิดน้ำไหลหลากท่วมฉับพลันจนเกิดความเสียหายแก่ชุมชนและทรัพย์สินหรือกรณีน้ำจากแม่น้ำลำคลองไหลบ่าตลิ่งท่วมพื้นที่เพาะปลูกหรือพื้นที่ชุมชนได้รับความเสียหายด้วยโครงการหรือวิธีการที่พิจารณาแล้วเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ที่เกิดผลกระทบกับสังคมและสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด และได้รับประโยชน์และการยอมรับจากชุมชน ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีร่วมกัน โดย 1) การก่อสร้างคันกันน้ำ 2) การก่อสร้างคลองผันน้ำ 3) การปรับปรุงสภาพลำน้ำ 4) การก่อสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ 5) การระบายน้ำออก 6) การอนุรักษ์พื้นที่ต้นน้ำลำธาร

2. การแก้ปัญหาน้ำท่วมและอุทกภัยด้วยการไม่ใช้สิ่งก่อสร้าง มีเป้าหมายการป้องกันและบรรเทาภัยด้วยการจัดการด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติและรู้ทันธรรมชาติ ซึ่งควรดำเนินการในวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน (นอกเหนือจากช่วยเหลือสงเคราะห์ขณะเกิดและหลังเกิดภัยแบบที่ทำกัน) โดยจัดทำแผนที่แสดงบริเวณน้ำท่วมซ้ำซากของกลุ่มน้ำต่างๆ มีรายละเอียดสำคัญครบถ้วนทุกด้านเพื่อเป็นข้อมูลในการจัดการต่อไป

(5) ปรับปรุงกลไกองค์กรจัดการน้ำระดับชาติและท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(6) สร้างจิตสำนึกให้คนไทยตระหนักถึงความสำคัญของน้ำเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

2) ชูลิต วัชรสินธุ์ กรรมการบริหาร บริษัทปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัด สมาชิกชมรมนักอุทกวิทยาไทย ได้ระบุว่าการแก้ไขปัญหามหาภัย ภัยแล้ง ต้องมีการดำเนินการดังนี้ (ชูลิต วัชรสินธุ์, 2553)

(1) การปรับปรุงโครงสร้าง องค์กร และกฎหมาย ในการเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ควรมีการดำเนินการ โดยปรับปรุงโครงสร้าง

หน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำ ออกแบบราชบัญญัติน้ำ จัดตั้งกระทรวงน้ำ ออกอนุบัญญัติต่างๆ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการลุ่มน้ำ จัดตั้งองค์กรสำหรับการบริหารจัดการในยามปกติและยามวิกฤต ศูนย์ข้อมูลทรัพยากรน้ำแห่งชาติ กองทุนลุ่มน้ำ และโครงการวิจัยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน

(2) การแก้ไขปัญหาภัยแล้ง จากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่

- การจัดสรรน้ำ และการกำหนดสิทธิการใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และแหล่งน้ำต้นทุน

- การพัฒนาการเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง
- การอนุรักษ์ฟื้นฟูต้นน้ำ และแหล่งน้ำธรรมชาติ
- การปรับปรุงระบบการเกษตรแบบครบวงจร

(3) การจัดการทรัพยากรดินและน้ำแบบบูรณาการ มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรดินและน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นการแก้ไขปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้น การยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร การป้องกันการขัดแย้งในด้านการใช้น้ำ ประกอบด้วย การส่งเสริมการเกษตรแบบครบวงจรในพื้นที่ชลประทาน การจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่การเกษตรที่มีศักยภาพ การส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจโตเร็วในพื้นที่การเกษตรที่มีความแห้งแล้ง และการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมในพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญ

(4) ระบบโครงข่ายน้ำ (การพัฒนาแหล่งน้ำ การผันน้ำ และระบบส่งน้ำ) ในปัจจุบันประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านภูมิประเทศ และด้านสังคมในการพัฒนาโครงการแหล่งน้ำขนาดใหญ่ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาภัยแล้งและการขาดแคลนน้ำ จึงจำเป็นต้องมีการจัดการด้านความต้องการ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการน้ำ การปรับปรุงระบบปลูกพืช การพัฒนาการเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น แต่การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่ง จำเป็นต้องมีการเพิ่มแหล่งเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ ในลุ่มน้ำต่างๆ เพิ่มขึ้น และการผันน้ำมายังอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่มีความจุอ่างเก็บน้ำมากเพียงพอในการรับน้ำผัน รวมทั้งการก่อสร้างระบบกระจายน้ำ

(5) การประสานความร่วมมือกับประเทศ GMS ประเทศภูมิภาคควรร่วมมือกันในการประชุมจัดทำข้อตกลงร่วมกันในด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1) การจัดสรรน้ำและการกำหนดสัดส่วนการใช้น้ำในประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างในฤดูแล้ง 2) การพัฒนาโครงการผันน้ำโขง 3) การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ ในประเทศเพื่อนบ้าน คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตย (สปป.ลาว) ประเทศสหภาพพม่า และมณฑลยูนนานในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และ 4) การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขง เช่น โครงการไฟฟ้าพลังน้ำปากแบ่ง หลวงพระบาง ไชยบูลี ดอนสาหวง ในประเทศ สปป.ลาว โครงการไฟฟ้าพลังน้ำปากชม และบ้านกลุ่มในแม่น้ำโขงระหว่าง สปป.ลาว กับประเทศไทย และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำสามบ่อ ประเทศกัมพูชา

(6) การบรรเทาปัญหาน้ำท่วม ประกอบด้วย แนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ลุ่มน้ำต่างๆ สรุปได้ดังนี้

- ป้องกันและฟื้นฟูสภาพป่า รวมทั้งแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่า มีกรอบแนวทางในการดำเนินการ ประกอบด้วย ป้องกันและฟื้นฟูพื้นที่ป่าให้คงสภาพนิเวศน์ป่าให้สมบูรณ์ที่สุด/ป้องกันและลดการชะล้างพังทลายของดิน/เร่งรัดการแก้ไขปัญหาดินในพื้นที่ป่า

- อนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ป่า/แหล่งน้ำ/ทางน้ำ/พื้นที่ชุ่มน้ำ มีกรอบแนวทางในการดำเนินการ ประกอบด้วย ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเขตทางน้ำ แหล่งน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ สํารองสาธารณะที่นอกปึกเขตทางน้ำ/เอาคืนพื้นที่ทางน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ แหล่งน้ำ ที่ถูกบุกรุกโดยภาคราชการ เอกชน และชุมชน/

เครื่อครัด การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทางน้ำ แหล่งน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ และมีมาตรการบดทลงโทษผู้ที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่/ปรับปรุง/กำหนดเกณฑ์การออกแบบสิ่งก่อสร้าง คันกันน้ำ ประตูละบายน้ำที่ได้รับผลกระทบจากคันกันน้ำและการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในทางน้ำเพื่อขนส่งทางน้ำและการระบายน้ำ/ปรับปรุงพื้นที่พทางน้ำ แหล่งน้ำสาธารณะ พื้นที่ชุ่มน้ำ

-การชะลอน้ำ/แก้มลิง/เขื่อน มีกรอบแนวทางในการดำเนินการ ประกอบด้วย พัฒนาพื้นที่รับน้ำนอง กำหนดพื้นที่แก้มลิงให้ชัดเจน โดยมีระเบียบและแนวทางปฏิบัติรองรับ การบริหารจัดการ/ก่อสร้างระบบเก็บกักน้ำและผันน้ำ เพิ่มประสิทธิภาพอ่างเก็บน้ำเดิมที่มีอยู่แล้ว การใช้พื้นที่นาเป็นพื้นที่ชะลอน้ำ การทบทวนวัตถุประสงค์และการบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ การขุดลอกและการปรับปรุงลำน้ำธรรมชาติ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน การขุดคลองผันน้ำหลากในลุ่มน้ำเจ้าพระยา-ท่าจีน ได้แก่ การผันน้ำปิง-เจ้าพระยา การผันน้ำน่าน-เจ้าพระยา การระบายน้ำและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่ฝั่งตะวันออกของกรุงเทพฯ และพื้นที่ใกล้เคียง

-การใช้ประโยชน์ที่ดิน มีกรอบแนวทางในการดำเนินการ ประกอบด้วย ใช้มาตรการผังเมืองและอาคาร จัดระเบียบการตั้งถิ่นฐาน การประกอบกิจการ การก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมสามารถบรรเทาอุทกภัยในระยะยาว/กำหนดการใช้ที่ดินภาคเกษตรให้เหมาะสม/การประชาสัมพันธ์พื้นที่เสี่ยงภัยในเรื่องน้ำท่วม และดินถล่มให้สาธารณะทราบเป็นข้อมูลประกอบการใช้ที่ดิน

-การพยากรณ์เตือนภัย/ประกันความเสี่ยง มีกรอบแนวทางในการดำเนินการ ประกอบด้วย พัฒนาระบบตรวจวัด ตรวจสอบ วิเคราะห์ พยากรณ์และเตือนภัยน้ำท่วมที่มีความแม่นยำเชื่อถือได้/พัฒนาศักยภาพชุมชนในการจัดระบบแจ้งเตือนภัยร่วมกับภาครัฐ/กำหนดให้มีระบบประกันภัยความเสี่ยงน้ำท่วมและใช้มาตรการภาษี/การเงิน ในการป้องกันน้ำท่วม และในการชดเชยพื้นที่รองรับน้ำท่วมที่กำหนดไว้ในภาวะวิกฤต

-การป้องกันชุมชนเมือง มีกรอบแนวทางในการดำเนินการ ประกอบด้วย ให้มีระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนให้สอดคล้องกับการจัดการน้ำในระบบลุ่มน้ำ/สร้างทางผันน้ำออกจากทางน้ำหลักเพื่อลดปริมาณน้ำที่ท่วมขัง โดยมีแผนงานโครงการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนเมืองที่สำคัญในจังหวัดเชียงใหม่แพร่ สุโขทัย พิจิตร น่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก นครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาและสาขา ชุมชนเมืองในจังหวัดอุบลราชธานี นครพนม มุกดาหาร และหนองคายในลุ่มน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ยังมีชุมชนเมืองที่ประสบปัญหาอุทกภัยอื่นๆ ที่ควรดำเนินการป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนเมือง ได้แก่ จังหวัดสมุทรสงคราม เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ในลุ่มน้ำภาคตะวันตก จังหวัดจันทบุรี ในลุ่มน้ำภาคตะวันออก จังหวัดชุมพร นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี สงขลา และยะลาในลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออก และจังหวัดตรังและพังงาในลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันตก

-องค์การในการบริหารจัดการต้องมีหน่วยงานมีภาระหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการวางแผน การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับประเทศระดับลุ่มน้ำ และระดับพื้นที่ เพื่อให้มีการบริหารจัดการน้ำท่วมอย่างเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ

3) สุจิต คุณธนกุลวงศ์ นักวิชาการจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอให้จัดทำแผนแม่บทการจัดการและพัฒนาในระดับประเทศ โดยมองว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติบริหารจัดการน้ำ เพื่อรองรับการกำหนดนโยบายด้านน้ำและที่ดิน ให้สอดคล้องกัน รวมทั้งต้องจัดตั้งคณะกรรมการหรือ Water board เข้ามาดูแลโครงการบริหารจัดการน้ำมูลค่า 3 แสนล้านบาทที่กำลังจะเกิดขึ้นด้วย (นักวิชาการแนะบริหารจัดการน้ำฟังความเห็นรอบด้าน-อย่ารีบเร่ง, 2557)

4) **ดร.รอยล จิตรดอน** ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน (กยณ.) เล่าถึงการแก้ปัญหาการจัดการน้ำ ว่า ที่ผ่านมาเราจัดการเรื่องน้ำท่วมและภัยแล้งแบบแยกส่วนกัน จึงเสนอแนะว่า การจัดการน้ำต้องสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการน้ำ และทำควบคู่กับการแก้ปัญหาภัยแล้ง โดยเฉพาะการจัดการน้ำท่วมในชุมชนเมือง จะใช้วิธีป้องกันแบบเดียวไม่ได้ เพราะเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง แต่ต้องป้องกันไปพร้อมกับการผันน้ำออกควบคู่กัน ในส่วนของระดับท้องถิ่น ชุมชนต้องสร้างเป็นเครือข่าย และให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนซึ่งเรียกว่ากิจกรรม CSR เพื่อขยายผลในวงกว้างต่อไป (น้ำท่วมแผ่นดินไหว ภัยแล้ง ประเทศไทยก้าวพ้นภัยพิบัติ, 2555)

5) **ดร. เพิ่มศักดิ์ มกรภิรมย์** สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล มองว่าการปฏิรูปการจัดการน้ำ ต้องขยายแนวคิดให้บูรณาการเชื่อมโยงกับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น ป่าไม้ เกษตรและการใช้ที่ดิน ทบทวนการวางแผนกำหนดพื้นที่ลุ่มน้ำให้สอดคล้องกับลักษณะภูมิศาสตร์และระบบนิเวศการไหลลงทะเลและแหล่งน้ำสายหลักในแต่ละภาค กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์พัฒนาลุ่มน้ำของประเทศให้สอดคล้องกับบริบททางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมชุมชน และระบบนิเวศท้องถิ่น คุ่มครองพื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ เช่น ป่าบึงป่าทาม ห้วย หนอง คลอง บึง และทางระบายน้ำหลากที่เป็นพื้นที่เชื่อมต่อสำคัญในโครงข่ายระบบนิเวศลุ่มน้ำ ไม่ให้ถูกเปลี่ยนแปลงสภาพจากการพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างเขื่อน ประตุน้ำ คันดิน และป้องกันไม่ให้มีการบุกรุก ทำลาย และยึดพื้นที่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้ง รัฐควรสนับสนุนการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็กที่เหมาะสมต่อระบบการเกษตร ภูมิปัญญาและศักยภาพด้านการผลิตของชุมชน และควรทบทวนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของชุมชน และปฏิบัติต่อชุมชนท้องถิ่นในการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล รวมทั้งดำเนินการให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เสนอให้องค์กรบริหารจัดการน้ำต้องมีทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ให้อำนาจหน้าที่และบทบาทในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ลุ่มน้ำอยู่ที่องค์กรระดับท้องถิ่น ควรมีหน่วยงานรัฐที่เป็นองค์กรหลักและเจ้าภาพในการบริหารจัดการเพื่อการบริหารจัดการอย่างบูรณาการและเป็นเอกภาพ ดำเนินการจัดทำ วางแผนด้านงบประมาณ เพื่อลดภารกิจและความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ อาจมีการจัดตั้งองค์กรอิสระในกำกับของรัฐ เพื่อบริหารจัดการลุ่มน้ำโดยตัวแทนภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังควรมี “กองทุนลุ่มน้ำ” เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำและฐานทรัพยากรในลุ่มน้ำ ที่ประชาชนร่วมสมทบและโดยงบประมาณของภาครัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการทรัพยากรน้ำจากระดับล่างขึ้นบน สำหรับการออกกฎหมายการเก็บภาษีการใช้น้ำ ควรจะต้องพิจารณาเพื่อให้การใช้น้ำมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพกับทุกภาคการผลิตด้วย (สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556)

(9) **งานวิจัยเกี่ยวกับโครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย”** (มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ, 2554) พบว่า (1) สถานการณ์ขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งจะยังคงเป็นอยู่ตลอด 20 ปีข้างหน้าและจะถึงตัวที่สุดประมาณปลายทศวรรษนี้ ความต้องการน้ำเพื่อปลูกข้าวใน 20 ปีข้างหน้า (2) ลักษณะความต้องการน้ำจะกว้างไกลตามราคาข้าวในตลาดโลก (3) ประสิทธิภาพในการใช้น้ำของชาวนาแตกต่างกันมากภายในลุ่มน้ำเดียวกัน และผลตอบแทนต่อหน่วยของน้ำในเขตเจ้าพระยาตอนล่างต่ำกว่าผลตอบแทนต่อหน่วยของน้ำในเขตของโครงการอื่นๆ ในลุ่มน้ำเดียวกันและในลุ่มน้ำแม่กลองเป็นอันมาก ทั้งนี้ การวิเคราะห์กฎหมายไทย ถึงแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำหลายฉบับด้วยกัน แต่การบริหารจัดการน้ำของไทยยังมีช่องโหว่ ขาดเอกภาพและขาดกติกาที่ชัดเจนในการจัดสรรน้ำทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้ระบบการเข้าถึงได้โดยเสรี ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

ที่กำลังร่างอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดสรรน้ำระหว่างราษฎรเพียงแต่สามารถที่จะแก้ไขและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการน้ำระหว่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยยังล้าหลังประเทศอื่นในกลุ่มแม่น้ำโขงด้านการจัดการน้ำจากแง่มุมทางกฎหมายและเครื่องมือการบริหารอุปสงค์ต่างๆ ที่สถานการณ์ด้านน้ำของไทยจัดว่าขาดแคลนกว่าประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขง การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการเพิ่มการกักเก็บน้ำ พบว่า ปัญหาการขาดแคลนน้ำเกิดจากมาตรฐานการขุดเขยที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และการขาดการศึกษาด้านผลกระทบต่อสังคมที่สมบูรณ์เพียงพอ ส่วนการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมพบว่า ยังขาดข้อมูลพื้นฐานด้านระบบนิเวศน์ที่จำเป็นสำหรับการประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติเพื่อที่จะนำมาศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแบบ นอกจากนี้ ระบบการตรวจทานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้รับความสนใจ และการสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณอย่างเพียงพอ

ข้อสรุป : การจัดการน้ำโดยให้มีการเข้าถึงโดยเสรีในปัจจุบันนับเป็นการจัดการที่ขาดความเป็นธรรม ไม่สนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ระบบบริหารและกำกับที่เป็นอยู่ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดสมรรถนะที่จะยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์ ความต้องการที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในขณะที่อุปทานในหน้าแล้งมีความแปรปรวนมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการหาแนวทางจัดการน้ำใหม่ที่มีกติกาที่ชัดเจน และในขณะเดียวกันก็ยืดหยุ่นตามสถานการณ์ได้ตามความเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ : สำหรับทางเลือกหลักในการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ มี 2 วิธีด้วยกันคือ 1) การตั้งราคาน้ำที่อาจเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้น้ำ แต่มีจุดอ่อนในด้านความเป็นธรรม 2) การให้สิทธิแก่กลุ่มผู้ใช้น้ำซึ่งจะมีความเป็นธรรมมากกว่า และสามารถปรับให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อสถานการณ์เหมาะสม รายงานนี้เสนอแนวทางการให้สิทธิการใช้น้ำแก่ประชาชนที่เป็นซึ่งเป็นนวัตกรรมเชิงนโยบาย สำหรับการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อลดความขัดแย้งในสังคม รวมทั้งการกระจายอำนาจการบริหารน้ำ การศึกษานี้ได้เสนอการจัดตั้งองค์กรในระดับลุ่มน้ำย่อย คือวิธีการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ คณะกรรมการเขตจัดการน้ำ สำหรับการจัดการน้ำระหว่างประเทศ ที่หลักการต่างตอบแทนเป็นหลักการสำคัญ ประเทศไทยต้องสามารถธำรงระบบการบริหารจัดการน้ำในประเทศ และสามารถลดความขัดแย้งในประเทศได้เสียก่อนจึงจะสามารถเข้าสู่เวทีเจรจาระหว่างประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรี

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

ปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยและภัยแล้งหลายภาคส่วน ทั้งในส่วนที่ดำเนินการในภาวะปกติ และในส่วนที่ดำเนินการในภาวะที่เกิดภัยพิบัติ โดยแต่ละส่วนนั้นแม้ว่าจะมีหลักการในการดำเนินการร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติแต่ละหน่วยงานกลับทำงานเป็นเอกเทศแยกออกจากกันและขาดการประสานงานกันอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาวะที่ประเทศประสบกับภัยพิบัติ หน่วยงานต่างๆ ก็จะมีแนวทางในการดำเนินงานที่มุ่งจะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ส่งผลให้กลยุทธ์จากส่วนกลางที่ประกาศเป็นแนวทางให้แต่ละส่วนดำเนินการนั้นมาจากการวิเคราะห์ปัญหาที่ไม่ครอบคลุม ขาดความสมบูรณ์ และไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง กลยุทธ์ที่นำมาใช้จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน และยังคงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

โดยเมื่อพิจารณาจากข้อมูลสถานการณ์ทรัพยากรน้ำของประเทศไทยในปัจจุบันดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าสภาพปัญหาที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาน้ำในเรื่องของอุทกภัยและภัยแล้งนั้น มีสาเหตุมาจาก

- 1) พื้นที่ต้นน้ำมีสภาพแวดล้อมทรุดโทรม อันเนื่องมาจากการบุกรุกพื้นที่ป่า มีการลักลอบตัดไม้ ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าที่เป็นแหล่งกักเก็บน้ำ
- 2) แหล่งกักเก็บน้ำที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อปริมาณความต้องการใช้น้ำของประชากรในประเทศ
- 3) ไม่มีองค์กรที่มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวมได้อย่างเบ็ดเสร็จ ส่งผลให้การจัดสรรน้ำมีความไม่เท่าเทียมกันในส่วนองภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม
- 4) ขาดแผนงานหลักในการบริหารจัดการน้ำในระยะยาว โดยส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ดังนั้น จึงขาดทิศทางที่ชัดเจนในการบริหารจัดการ ตลอดจนไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ
- 5) ฐานข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำในประเทศไม่เป็นระบบ และข้อมูลที่มีไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน
- 6) ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการน้ำอย่างต่อเนื่อง
- 7) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันขาดความทันสมัย และขาดความชัดเจนในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน

จากสาเหตุดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าสภาพปัญหาทั้งหลายนั้นล้วนเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการน้ำที่ขาดประสิทธิภาพ และจากการศึกษาข้อมูลจากภาคส่วนต่างๆ ที่ได้มีการหยิบยกเอาปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในประเทศมาอภิปราย เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปฏิรูป โดยจำแนกได้ ดังนี้

ด้านการป้องกัน

- 1) รัฐต้องบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ โดยปรับปรุงกลไกการจัดการน้ำแบบองค์รวม และปรับปรุงกฎหมายการจัดการน้ำ ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรกลุ่มน้ำและองค์กรท้องถิ่นในการจัดการน้ำ (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 12)
- 2) จัดทำแผนบริหารจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำอย่างบูรณาการตั้งแต่การจัดการป่าต้นน้ำ ความต้องการใช้น้ำจนถึงการจัดการน้ำเสียที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)
- 3) วางแผนการพยากรณ์น้ำเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรน้ำที่เป็นธรรมกับทุกภาคส่วน รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการเตือนภัยน้ำแล้งและน้ำท่วม (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554)
- 4) ปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้าง เส้นทางคมนาคม ตลอดจนที่อยู่อาศัย ไม่ให้เกิดขวางทางไหลของน้ำ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)
- 5) วางแผนการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ควบคู่ไปกับการจัดการความต้องการน้ำ โดยคำนึงถึงความสมดุลและเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้ภาคการใช้น้ำต่างๆ กับปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ และความพร้อมของประชาชนในพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

ด้านการฟื้นฟู

- 1) พัฒนา ปรับปรุง และฟื้นฟูแหล่งน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำ ให้เหมาะสมกับระบบนิเวศน์ ภูมิสังคม เศรษฐกิจ และความต้องการร่วมกันของ

ชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสีย (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

2) ส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเน้นย้ำการลด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

3) สนับสนุนการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นชุมชนในการจัดการเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเฝ้าระวังรักษาคุณภาพน้ำให้มีมาตรฐานเหมาะสมและปลอดภัยสำหรับการบริโภค (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

4) สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานของประเทศ โดยการเพิ่มพื้นที่ชลประทาน และเพิ่มประสิทธิภาพการกระจายน้ำของระบบชลประทานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

5) พัฒนาแหล่งน้ำตามแนวพระราชดำริ ทั้งแหล่งน้ำผิวดิน แหล่งน้ำบาดาล แหล่งน้ำชุมชน และแหล่งน้ำในไร่นา รวมทั้งแก้มลิงและฝายชะลอน้ำ (ปราโมทย์ ไหมกล้า, 2557)

จากการแนวทางการแก้ไขดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเครื่องมืออันเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การกำหนดแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำในเรื่องอุทกภัยและภัยแล้งให้มีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียวกัน และนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ คือ การปรับปรุงกฎหมายเดิมที่บังคับใช้ให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสามารถใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้จริง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์น้ำอันเนื่องมาจากอุทกภัยและภัยแล้ง ยังคงทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปัญหาโดยแบ่งออกเป็นระยะๆ ดังนี้

ระยะเร่งด่วน

1) นายกรัฐมนตรีควรใช้อำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบูรณาการระบบบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นเพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยและภัยแล้ง ตลอดจนการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ช) โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง (บอล) ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานในการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยมีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเลขานุการ

(2) ให้ บอล. มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- วิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ในการเกิดสถานการณ์อุทกภัยหรือภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และเสนอแนะแนวทางการป้องกันและบรรเทาปัญหามหาอุทกภัยหรือภัยแล้ง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบอุทกภัยหรือภัยแล้งต่อนายกรัฐมนตรี

- เสนอแนะนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในการใช้อำนาจสั่งการตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งดังกล่าวเพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

- ติดตาม ดูแล ประสาน และสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาปัญหามหาอุทกภัยหรือภัยแล้ง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบอุทกภัยหรือภัยแล้ง

- ให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุทกภัยและภัยแล้ง และแนวทางการเตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบดังกล่าวต่อประชาชน

- แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ บอ. ได้ตามความจำเป็น
- ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

2) จัดให้มีและพัฒนาระบบข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและสภาพอากาศแก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการเป็นข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยฐานข้อมูลดังกล่าวจะเชื่อมต่อข้อมูลระหว่างองค์กรป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงสื่อสารมวลชน ดังนั้น นอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำข้อมูลดังกล่าวในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำ และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงการขาดแคลนน้ำหรือน้ำท่วมได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้นแล้ว ในส่วนของภาคผู้ประกอบ ยังสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินกิจกรรมใด ๆ หรือประเมินผลกระทบในกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ด้วย (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ๗)

3) กำหนดแนวทางการให้ความร่วมมือเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและภัยแล้งในลักษณะกลุ่มจังหวัด และมีการประกาศพื้นที่น้ำท่วมถึง (Flood plain) เส้นทางระบายน้ำ (Flood way) และวิธีการระบายน้ำให้ประชาชนทราบด้วย (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ๘)

4) กำหนดหลักเกณฑ์การเตือนภัยและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ๘)

5) จัดทำแผนแม่บทลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่แบบบูรณาการ เพื่อแก้ไขอุทกภัย ภาวะขาดแคลนน้ำ และปัญหาคุณภาพน้ำ โดยประกอบด้วยแม่น้ำ 8 สาย แบ่งเป็น เจ้าพระยาตอนบน ได้แก่ แม่น้ำปิง วัง ยม น่าน และเจ้าพระยาตอนล่าง ได้แก่ แม่น้ำสะแกกรัง ป่าสัก เจ้าพระยา และท่าจีน (วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557, น. 12)

6) ปรับปรุงเกณฑ์การบริหารลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ทั้งระบบ เพื่อบรรเทาอุทกภัย โดยปรับปรุงการบริหารเขื่อนกักเก็บน้ำที่ช่วยบรรเทาอุทกภัยได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งต้องพิจารณาจากสภาพของฝนและปริมาณน้ำท่า รวมทั้งความเสี่ยงต่างๆ อย่างครบถ้วน ตลอดจนปรับปรุงเกณฑ์การเปิด - ปิด ประตูระบายน้ำที่สำคัญของลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่างเพื่อรองรับการเกิดอุทกภัยในระดับต่างๆ ให้มีความชัดเจน (วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557, น. 12)

7) จัดระบบเพาะปลูกเพื่อแก้ปัญหามลพิษและภัยแล้ง โดยปรับปรุงปฏิทินการปลูกข้าวนาปี นาปรัง ในลุ่มน้ำเจ้าพระยาใหญ่ ให้ปลูกข้าวได้ไม่เกินปีละ 2 ครั้ง ตามระบบการปลูกข้าวและการใช้น้ำ ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามตำแหน่งและระดับความสูงต่ำของแต่ละพื้นที่ (วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557, น. 12)

ระยะกลาง

จัดตั้ง “สถาบันวิจัยการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศ” ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจในการเป็นฐานข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นโดยเฉพาะ (ที่ในระยะเร่งด่วนให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่) โดยเป็นองค์กรถาวรในลักษณะเช่นเดียวกับ US Geological Survey และไม่ควรจัดตั้งเป็นส่วนราชการเพราะต้องทำงานในเชิงรุก อีกทั้งต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานและบริหารจัดการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูงในแขนงต่างๆ

ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนตามอัตราตลาด (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ๓) โดยองค์กรดังกล่าวควรมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1) รวบรวม จัดให้มี และศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และระบบนิเวศของประเทศ

2) ทำนายและแจ้งเตือนผลกระทบหรือภัยพิบัติที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก

3) วิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม 1 และ 2

4) เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก ต่อประชาชนเพื่อทราบและตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และระบบนิเวศของประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5) ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก

6) ร่วมมือกับองค์กรภาครัฐและเอกชนเพื่อแจ้งเตือนผลกระทบหรือภัยพิบัติที่เกิดหรืออาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลกให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐในพื้นที่เสี่ยงได้รับทราบอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

ระยะยาว

1) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำของประเทศใหม่ทั้งระบบ (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ๓) โดยอาจปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ซึ่งทำได้ 2 แนวทาง

(1) ตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงเพื่อการบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำทั้งในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติอันจำเป็นที่มีอยู่อย่างจำกัด และในมิติที่เป็นภัยคุกคาม แทนที่จะดำเนินการแบบแยกส่วนแยกกระทรวงดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอันทำให้การบริหารจัดการน้ำขาดการบูรณาการอย่างสิ้นเชิง

(2) ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งระบบเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ส่วนหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงองคาพยพของรัฐ เช่นเดียวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรและอัตรากำลังของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์

2) พิจารณาทบทวนภารกิจของหน่วยงานของรัฐใหม่เพื่อรองรับความเสี่ยงบรรดาที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เช่น ภารกิจของกระทรวงคมนาคมอาจต้องเปลี่ยนแปลงจากการสร้างทางเพื่อการคมนาคมประการเดียว เป็นการออกแบบถนนหรือสายทางต่างๆ เพื่อให้เป็นเส้นทางระบายน้ำหรือคั่นกั้นน้ำได้ด้วย เป็นต้น (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554, น. ๓) นอกจากนี้ บทบาทตามภารกิจของหน่วยงานในแต่ละกระทรวง ควรจัดแบ่งตามกลุ่มภารกิจเพื่อให้่ายต่อการติดตามและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่อยู่ข้ามกระทรวง ให้สามารถทำงานร่วมกันในเชิงปฏิบัติได้ โดยควรแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็น 8 กลุ่ม (คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร, 2551, น. 221) ได้แก่

- (1) กลุ่มนโยบาย การประเมิน และติดตาม
- (2) กลุ่มน้ำต้นทุน ป่าต้นน้ำ พื้นที่ต้นน้ำ บึง สิ่งแวดล้อม
- (3) ระบบชลประทานหลัก
- (4) ระบบชลประทานรอง
- (5) ระบบการจัดการน้ำชุมชน
- (6) ระบบบริการน้ำประปาเพื่ออุตสาหกรรม
- (7) ระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (8) ระบบสนับสนุน

3) มีกฎหมายแม่บทในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเสนอให้มีร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นผู้จัดทำนโยบายและกำหนดมาตรการ ซึ่งจะมีสำนักงานคณะกรรมการนโยบายทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นเลขานุการ และทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและติดตามประเมินผล เพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ และระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร, 2551, น. 222)

4) ทบทวนนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวทางในร่างพระราชบัญญัตินโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่จะประกาศใช้ในอนาคต (คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร, 2551, น. 222)

3.2.4. ปัญหาขยะและน้ำเสีย

1) สภาพปัญหา/สถานการณ์ปัจจุบัน

ปัญหาขยะและน้ำเน่าเสียของประเทศไทย เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และสังคม ที่ทุกภาคส่วนควรให้ความสำคัญ และร่วมมือกันแก้ไขปัญหานี้ เนื่องจากขยะและน้ำที่เน่าเสียเป็นบ่อเกิดของปัญหาอีกมากมาย อาทิ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรคต่างๆ ซึ่งขยะหรือมูลฝอย คือ สิ่งของหรือวัสดุเหลือใช้ที่เราไม่ต้องการ ได้แก่ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษวัสดุอุตสาหกรรม ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว วัสดุสัตว์ ซากสัตว์ รวมถึงขยะติดเชื้อ ขยะที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน หรือครัวเรือน เป็นต้น (กลุ่มงานติดตามประเมินสถานการณ์ สำนักติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556, น. 139)

ปัญหาขยะ

สถานการณ์ขยะมูลฝอยที่สำนักงานจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ ได้ระบุไว้ในหนังสือสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย พ.ศ. 2556 ว่า สำหรับประเทศไทยจากสถานการณ์ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ส่วนอัตราขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปกำจัดและอัตราขยะมูลฝอยที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน รายละเอียดดังแสดงในตาราง 16 หน้า 156 และหากเปรียบเทียบข้อมูล พ.ศ. 2553 พบว่า ส่วนใหญ่ประเทศพัฒนาแล้ว จะมีอัตราการเกิดขยะมูลฝอย สูงกว่าประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาน้อย รายละเอียดดังแสดงในตาราง 17 หน้า 156 จากข้อมูลสามารถกล่าวได้ว่าวิกฤตปัญหาขยะมูลฝอย เป็นหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเมืองที่มีการขยายตัวสูงตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รวมไปถึงการขยายตัวและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี (สำนักงานจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557, น. 4-6)

ตาราง 16 ปริมาณ อัตราขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น ขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัด และถูกนำมาใช้ประโยชน์ พ.ศ. 2551-2556

ปี พ.ศ.	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน)	อัตราการเกิดขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (กิโลกรัม/คน/วัน)	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัด		ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์	
			(ล้านตัน)	(ร้อยละ)	(ล้านตัน)	(ร้อยละ)
2551	23.93	1.03				
2552	24.11	1.04	5.69	24%	5.69	24%
2553	24.22	1.04	5.97	25%	5.97	25%
2554	25.35	1.08	5.77	24%	5.77	24%
2555	24.73	1.05	5.64	22%	5.64	22%
2556	26.77*	1.15*	5.83	24%	5.83	24%

หมายเหตุ : ข้อมูล พ.ศ. 2551-2555 ได้จากการคาดการณ์ และข้อมูล พ.ศ. 2556 ได้จากการสำรวจ

ตาราง 17 อัตราการเกิดขยะมูลฝอย พ.ศ. 2553 ของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาน้อย

ประเทศ	สถานะ	อัตราการเกิดขยะมูลฝอย (กิโลกรัม/คน/วัน)
สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)	ประเทศพัฒนาแล้ว	1.43
ญี่ปุ่น	ประเทศพัฒนาแล้ว	1.10
ไทย	ประเทศกำลังพัฒนา	1.04
สาธารณรัฐประชาชนจีน	ประเทศกำลังพัฒนา	0.80
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	ประเทศพัฒนาน้อย	0.55
สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า	ประเทศพัฒนาน้อย	0.45

จากแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของปริมาณขยะ กรมควบคุมมลพิษจึงได้จัดทำแผนการจัดการขยะขึ้น ซึ่งมีหลักการที่สำคัญได้แก่ สนับสนุนลดปริมาณขยะจากบ้านเรือนโดยหลัก 3Rs (Reduce Reuse Recycle) และมีการคัดแยกขยะสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการขยะชุมชนอย่างถูกหลักวิชาการ รวมทั้งแปรรูปขยะเป็นพลังงาน (Waste to energy) และส่งเสริมธุรกิจรีไซเคิล (กลุ่มงานติดตามประเมินสถานการณ์ สำนักติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556, น. 143) ทั้งนี้ จากสถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556 สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ ได้ระบุไว้ว่า ประเภทของขยะมูลฝอยที่ควรเร่งดำเนินการแก้ไขมี 3 ประเภทหลัก คือ ขยะมูลฝอยชุมชน ของเสียอันตรายจากชุมชน และมูลฝอยติดเชื้อ ที่ทุกหน่วยงานควรรีบเร่งดำเนินการแก้ไข ดังนี้ (สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557, น. 8-10)

1. ขยะมูลฝอยชุมชน ปัญหาที่ผ่านมา ประกอบด้วย 1) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชน 2) การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการจัดการที่ปลายทางโดยขาดระบบการบริหารจัดการที่มี

ประสิทธิภาพและครบวงจรตั้งแต่การรวบรวม คัดแยก เก็บขน ขนส่งและกำจัด รวมทั้งการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ 3) สถานที่บำบัด/กำจัดที่ถูกต้องตามหลักวิชาการมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั้งหมด ส่งผลให้มีขยะมูลฝอยกว่า 13 ล้านตัน ยังไม่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องโดยการเผากลางแจ้ง กองทิ้งในบ่อดินเก่าหรือพื้นที่รกร้าง โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและในพื้นที่ห่างไกล 4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เครื่องจักรอุปกรณ์และบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในการดูแลและรักษาระบบ ตลอดจนการจัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง 5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการขยะมูลฝอยบางขั้นตอนยังขาดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น ขาดกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับสถานที่บำบัดและกำจัดขยะมูลฝอย และขาดการควบคุมการขนส่งขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดไปยังสถานที่กำจัด เป็นต้น 6) ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการขยะมูลฝอย ส่งผลกระทบต่องบประมาณสำหรับการดำเนินงานที่มีอยู่อย่างจำกัด 7) มีข้อจำกัดในด้านการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน 8) ขาดการรณรงค์และประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องให้ประชาชนในทุกภาคส่วนเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งระบบ ทั้งการลดปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยให้น้อยลง 9) ขาดการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยและการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในประเทศ

2. ของเสียอันตรายจากชุมชน ปัญหาที่ผ่านมา ประกอบด้วย 1) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของปริมาณของเสียอันตรายจากชุมชน และความหลากหลายของชนิดของของเสียอันตรายที่ยากต่อการกำจัด 2) การเก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชนเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เช่นเดียวกับขยะมูลฝอยทั่วไป (ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข) แต่ปัจจุบัน อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนอย่างถูกต้อง ดังนั้นของเสียอันตรายจากชุมชนส่วนใหญ่จึงถูกทิ้งและกำจัดรวมกับมูลฝอยทั่วไปในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของ อปท. ซึ่งมีได้ถูกออกแบบมาให้ป้องกันการปนเปื้อนของสารอันตรายที่เป็นองค์ประกอบในของเสียอันตรายจากชุมชนสู่สิ่งแวดล้อม จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้ 3) ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน ทำให้ อปท. ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอันตรายจากหน่วยงานใหญ่ๆ และสถานประกอบการ เช่น มหาวิทยาลัย โรงแรม เป็นต้น 4) อปท. ส่วนใหญ่ขาดบุคลากรที่มีศักยภาพในการดำเนินงานด้านการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน และงบประมาณมีจำกัด 5) ไม่มีศูนย์กำจัดของเสียอันตรายตามภูมิภาคต่าง ๆ ของเสียอันตรายจากชุมชนที่บาง อปท. รวบรวมได้ต้องส่งไปบำบัดกำจัดยังศูนย์กำจัดของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมซึ่งตั้งอยู่บริเวณภาคกลางและภาคตะวันออก ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการขนส่งและมีความไม่สะดวกในการติดต่อประสานงาน 6) ไม่มีระบบการเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบวงจร ทั้งนี้ ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เฉพาะที่มีมูลค่าถูกเก็บรวบรวมโดยชาเล้งและมีการถอดแยกวัสดุที่มีมูลค่าจากผลิตภัณฑ์ฯ ดังกล่าวในสถานประกอบการ/สถานที่สาธารณะ/แหล่งที่มีใช้โรงงานอุตสาหกรรมประเภท 105 ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 เพื่อส่งอภีวสดุที่มีมูลค่าดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลหรือสกัดโลหะมีค่าในต่างประเทศ การทิ้งซากที่เหลือซึ่งมีองค์ประกอบของโลหะหนักที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมปะปนไปกับขยะทั่วไป และการที่ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีมูลค่าถูกทิ้งปะปนไปกับขยะทั่วไป 7) ไม่มีโรงงานรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบวงจรในประเทศ

8) การขาดความตระหนักและจิตสำนึกของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย ขาดผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และขยะทั่วไป รวมทั้งการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

3. มูลฝอยติดเชื้อ ปัญหาที่ผ่านมา ประกอบด้วย 1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการควบคุมหรือกำกับดูแลอย่างเข้มงวดกับเอกชนที่ให้บริการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ และยังไม่มียุทธศาสตร์ติดตามตรวจสอบการดำเนินการเก็บรวบรวม ขนส่งและกำจัดมูลฝอยติดเชื้อของเอกชน ทำให้เอกชนบางรายลักลอบทิ้งมูลฝอยติดเชื้อในที่สาธารณะหรือนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง 2) ราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่ได้กำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ หรือมีข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายในการให้อนุญาตและควบคุมการดำเนินงานของเอกชนที่มาให้บริการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยติดเชื้อในพื้นที่ให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องยังไม่ครอบคลุมและทั่วถึง 3) สถานที่บำบัด/กำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่ถูกต้องตามหลักวิชาการมีจำนวนน้อย 4) ยังไม่มีการกำหนดอัตราค่ากำจัดมูลฝอยติดเชื้อที่เป็นมาตรฐาน ทำให้เกิดความแตกต่างสูงด้านราคา 5) การเดินระบบและบำรุงรักษาเตาเผามูลฝอยติดเชื้อของภาครัฐ (โรงพยาบาล และอปท.) ยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เตาเผามูลฝอยติดเชื้อชำรุดหรือก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม 6) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการควบคุมหรือกำกับดูแลระบบบำบัดมลพิษของเตาเผามูลฝอยติดเชื้อ

จากปัญหาดังที่กล่าวมา แม้จะมีมาตรการด้านการบริหารจัดการ และมาตรการด้านกฎหมาย ในการควบคุม ผลักดัน รวมทั้งมีการดำเนินการตามมาตรการส่งเสริมการจัดการขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป ทั้งนี้ ปัจจัยในเรื่องของข้อมูล ที่ในปัจจุบันข้อมูลด้านการจัดการขยะมูลฝอยยังคงมีอยู่อย่างไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง (สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557, น. 13) ทั้งนี้ จากการสำรวจข้อมูลด้านการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทยใน พ.ศ. 2556 พบว่า มีปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนเกิดขึ้น ประมาณ 26,774 ล้านตัน หรือประมาณ 73,355 ตันต่อวัน โดยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร) จำนวน 7,782 แห่ง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยชุมชน จำนวน 4,179 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการดำเนินการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยชุมชน จำนวน 3,603 แห่ง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการดำเนินการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยชุมชน จำนวน 4,179 แห่ง พบว่า มีปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนเกิดขึ้นทั้งหมด ประมาณ 19,318 ล้านตัน หรือประมาณ 52,927 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 72 ของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้นทั้งประเทศ โดยพบว่า ปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่มีการดำเนินการเก็บขน เพื่อนำไปกำจัดทั้งสิ้น ประมาณ 14,359 ล้านตัน หรือประมาณ 39,341 ตันต่อวัน โดยขยะมูลฝอยชุมชนที่เก็บขนได้สามารถนำไปกำจัดยังสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้อง ประมาณ 7,421 ล้านตัน หรือประมาณ 20,332 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 52 ของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่เก็บขนได้ โดยสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องและใช้งานได้จำนวน 466 แห่ง และปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนอีกประมาณ 6,938 ล้านตัน หรือ 19,008 ตันต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 48 ของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่เก็บขนได้ จะถูกนำไปกำจัดยังสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้อง เช่น การเผากลางแจ้ง การเทกองทิ้งในบ่อดินเก่าหรือพื้นที่รกร้าง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและในพื้นที่ห่างไกล พบว่า มีสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้อง จำนวน 2,024 แห่ง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีการดำเนินการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอยชุมชน จำนวน 3,603 แห่ง พบว่า มีปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนเกิดขึ้นทั้งหมด ประมาณ 7,456 ล้านตัน หรือ 20,427 ตันต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 28 ของปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนที่เกิดขึ้นทั้งประเทศ โดยขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นนี้ ประชาชนในพื้นที่จะดำเนินการกำจัดในครัวเรือน โดยการเทกองและเผาในที่โล่ง หรือลักลอบทิ้งในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในอนาคตได้ รายละเอียดดังแสดงในตาราง 18 หน้า 159 (สำนักจัดการกากของเสีย

และสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557, น. 21) ทั้งนี้ จังหวัดที่มีปัญหาในเรื่องของการจัดการขยะมูลฝอย ตั้งแต่การเก็บ ขน ไปจนถึงการกำจัดที่ไม่ถูกต้อง และปริมาณขยะมูลฝอยสะสม สูง 5 อันดับแรก ได้แก่ สงขลา สมุทรปราการ กาญจนบุรี นครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี (สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557, น. 45)

ตาราง 18 ข้อมูลการสำรวจขยะมูลฝอยชุมชน พ.ศ. 2556

ช่องที่	รายละเอียด	76 จังหวัด	กทม.	77 จังหวัด
	เทศบาล (แห่ง)	2,273	-	2,273
	อบต. (แห่ง)	5,508	-	5,508
	รวม อบต. (แห่ง)	7,781	1	7,782
1	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน/ปี)	22.637	4.137	26.774
2	จำนวน อบต. ที่มีการให้บริการ (แห่ง)	4,178	1	4,179
3	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นใน อบต. ที่มีการให้บริการ (ล้านตัน/ปี)	15.181	4.137	19.318
4	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกเก็บขนนำไปกำจัด (ล้านตัน/ปี)	10.736	3.623	14.359
5	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ (ล้านตัน/ปี)	4.314	0.514	4.828
6	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ไม่มีการให้บริการ ใน อบต. ที่มีการให้บริการ (ล้านตัน/ปี)	0.131	-	0.131
7	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปกำจัดแบบไม่ถูกต้อง (ล้านตัน/ปี)	6.983	-	6.938
8	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปจัดการแบบถูกต้อง (ล้านตัน/ปี)	3.798	3.623	7.421
9	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ ในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยแบบถูกต้อง (ล้านตัน/ปี)	0.147	-	0.147
10	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกนำไปใช้กำจัดแบบถูกต้อง (ล้านตัน/ปี)	3.651	3.623	7.274
11	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดโดยระบบ Landfill (ล้านตัน/ปี)	3.073	3.623	6.696
12	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดโดยระบบ Compost (ล้านตัน/ปี)	0.055	-	0.055
13	ปริมาณขยะมูลฝอยที่ถูกกำจัดโดยระบบ Incinerator (ล้านตัน/ปี)	0.254	-	0.254

นอกจากนี้ ข้อมูลที่เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ไทยพับลิก้า เมื่อ พ.ศ. 2556 เกี่ยวกับสถานการณ์ขยะไทย ว่า สถานการณ์ขยะของไทยตามรายงานของกรมควบคุมมลพิษระบุว่า ช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ขยะกว่าร้อยละ 70 มาจากอุตสาหกรรมในภาคตะวันออก กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งประเทศไทยมีโรงงานทั่วประเทศจำนวน 135,942 แห่ง แบ่งเป็น 3 ประเภท โดยโรงงาน

ประเภท 1 ที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม (กรอ.) มีจำนวน 42,528 แห่ง โรงงานประเภท 2 คือ ต้องมาแจ้ง กรอ. ก่อนประกอบกิจการโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตมีจำนวน 17,557 แห่ง และโรงงานประเภท 3 คือ โรงงานที่ต้องขอใบอนุญาตตั้งโรงงานหรือใบ รง. 4 มีจำนวน 75,867 แห่ง สำหรับศักยภาพในการบำบัดกากของเสียอุตสาหกรรม มีโรงงานรับบำบัดที่ได้รับใบอนุญาตจาก กรอ. ทั่วประเทศจำนวน 1,789 แห่ง แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) โรงงานประเภท 101 เป็นโรงบำบัดของเสียรวม เช่น เตาเผาขยะในโรงงานปูนซีเมนต์ หรือระบบบำบัดน้ำเสียในนิคมอุตสาหกรรม มีจำนวนทั้งสิ้น 141 แห่ง 2) โรงงานบำบัดกากของเสียประเภท 105 จะเป็นบ่อฝังกลบและเป็นโรงงานคัดแยก มีจำนวน 1,225 แห่ง และ 3) โรงงานบำบัดกากของเสียประเภท 106 เป็นโรงงานรีไซเคิล มีจำนวน 423 แห่ง เฉพาะกากของเสียอันตรายจากโรงงานประเภทที่ 3 พบโรงงานที่มีของเสียอันตรายอยู่ราว 1.6 หมื่นแห่ง โดยช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2556 พบใบแจ้งขนของเสียอันตรายออกจากโรงงานรวม 2.75 ล้านตัน แต่กลับพบว่ามีการนำไปบำบัดเพียง 9 แสนตัน นั่นหมายความว่า มีกากของเสียอันตรายหายไปจากระบบ 1.85 ล้านตัน ส่วนโรงงานอื่นที่มีกากของเสียไม่อันตราย มีจำนวน 1.2 หมื่นแห่ง มีใบแจ้งขนขยะออกจากโรงงาน 41.5 ล้านตัน แต่ขนย้ายจริงเพียง 12 ล้านตัน นั่นคือหายไปจากระบบ 29.5 ล้านตัน รวมแล้วปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีกากของเสียอุตสาหกรรมทั้งที่อันตรายและไม่อันตรายหายไปจากระบบ 31.35 ล้านตัน ใน พ.ศ. 2554 มีกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมรวม 3.95 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 84 ของปริมาณของเสียอันตรายทั้งหมด โดยมีโรงงานรับกำจัดของเสียเหล่านี้ทั่วประเทศกว่า 300 แห่ง ซึ่งรองรับของเสียอันตรายได้กว่า 10 ล้านตัน แต่ก็ยังพบปัญหาการลักลอบทิ้งขยะอันตรายในพื้นที่รกร้าง รวมถึงผู้ประกอบการบางรายกำจัดของเสียอันตรายไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการหรือไม่รายงานข้อมูลการจัดการกากอุตสาหกรรมให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบ โดยร้อยละ 70 ของปริมาณขยะอุตสาหกรรมเกิดขึ้นที่ภาคตะวันออกกรุงเทพฯ และปริมณฑล ส่วนของเสียอันตรายจากชุมชนมีประมาณ 7 แสนตัน โดยเป็นซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 3.6 แสนตัน และกลุ่มขยะแบตเตอรี่ หลอดไฟ ภาชนะบรรจุสารเคมี 3.54 แสนตัน และมีขยะมูลฝอยติดเชื้อประมาณ 43,000 ตัน ซึ่งตัวเลขนี้ยังไม่รวมขยะมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาลทุกประเภทและทุกขนาด โดยใน พ.ศ. 2550 ขยะกลุ่มนี้ร้อยละ 65 จะเผาในเตาเผาขยะของโรงพยาบาล ร้อยละ 17 กำจัดโดยบริษัทเอกชน และ ร้อยละ 28 กำจัดโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่วนนี้ท้องถิ่นกำจัดถูกวิธีเพียงร้อยละ 10 ที่เหลือเผารวมกับขยะทั่วไปและลักลอบทิ้งในที่รกร้าง

อีกทั้ง จากการวิเคราะห์สถานการณ์ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย สถานภาพการจัดการและสภาพปัญหา พบว่า ขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและครบวงจรตั้งแต่การรวบรวม คัดแยก เก็บขน ขนส่งและกำจัด กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการกำกับ ดูแลและติดตามผลการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการขยะมูลฝอยจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินงานโดยเน้นการคัดแยกขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ที่ต้นทาง หรือ ณ แหล่งกำเนิด โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน พัฒนา/ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติในการควบคุม กำกับ และติดตามการดำเนินงานการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย เสริมสร้างสมรรถนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่ถูกหลักวิชาการ โดยเน้นการบริหารจัดการแบบศูนย์รวม/แบบผสมผสาน ให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม รวมทั้งเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนน้อยที่สุด (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2555, น. 58) ส่วนสถานที่กำจัดมูลฝอยที่ดำเนินการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ทั้งหมด 136 แห่ง ประกอบด้วย ระบบฝังกลบ ระบบผสมผสาน

และระบบเตาเผา รายละเอียดดังแสดงในตาราง 19 (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555, น. 3-4 และ 3-5)

1) ระบบฝังกลบ (Landfill: LF) จำนวน 118 แห่ง เดินระบบ 100 แห่ง ส่วนระบบฝังกลบ 11 แห่ง หยุดเดินระบบเนื่องจากมูลฝอยเต็มพื้นที่หรือเกิดข้อร้องเรียน และอีก 7 แห่ง ก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่ไม่เคยเดินระบบได้ เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อมและบางแห่งเกิดการต่อต้านจากประชาชน โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้นำมูลฝอยไปกำจัด ณ สถานที่กำจัดมูลฝอยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง หรือจ้างเอกชนดำเนินการกำจัด

2) ระบบผสมผสาน (Integrated System: IS) จำนวน 15 แห่ง เดินระบบอยู่ 14 แห่ง อีก 1 แห่ง หยุดเดินระบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เนื่องจากประชาชนต่อต้าน โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาร่วมได้นำมูลฝอยไปกำจัด ณ สถานที่กำจัดมูลฝอยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง

3) ระบบเตาเผา (Incinerator System: InS) เดินระบบทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ตาราง 19 สถานที่กำจัดมูลฝอยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

ประเภทสถานที่ กำจัดมูลฝอย	สถานภาพการเดินระบบของสถานที่ กำจัดที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ (แห่ง)			
	เดินระบบ	หยุดเดินระบบ	ไม่เคยเดินระบบ	รวม
สถานที่ฝังกลบ	100	11	7	118
ระบบผสมผสาน	14	1	0	15
ระบบเตาเผา	3	0	0	3
รวม	117	12	7	136

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2556

หมายเหตุ: 1) สถานที่กำจัดมูลฝอยที่หยุดเดินระบบ 12 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร เทศบาลเมืองนครนายก จังหวัด นครนายก เทศบาลเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี เทศบาลตำบลลูกแก จังหวัดกาญจนบุรี เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม เทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ เทศบาลเมืองพนัสนิคม และองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จังหวัดชลบุรี เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี และ เทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

2) สถานที่กำจัดมูลฝอยที่ไม่เคยเดินระบบ 7 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองอ้อมน้อย จ.สมุทรสาคร เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลเมืองโพธาราม จังหวัดราชบุรี เทศบาลเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เทศบาลตำบลบ้านเชียง จังหวัดอุดรธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี และเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา

3) สถานที่กำจัดมูลฝอย 136 แห่งอยู่ในพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 133 แห่ง และ กรุงเทพมหานคร 3 แห่ง

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปัญหาขยะล้นเมืองถือเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยและเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีมานาน ซึ่งข้อมูลจากกรมอนามัย พบว่า ปัญหาขยะได้เพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตของประเทศ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ขยายเป็นวงกว้างแล้ว ยังพร้อมที่จะคุกคามสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างต่อเนื่องและรุนแรง สำหรับประเทศไทยในแต่ละวันมีขยะเกิดขึ้นประมาณ 41,532 ตันต่อวัน หรือกว่า 15 ล้านตันต่อปี แบ่งเป็นขยะที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ประมาณ 8,766 ตัน ในเขตเทศบาลเมืองและเมืองพัทยาประมาณ 16,620 ตัน และนอกเขตเทศบาลประมาณ 16,146 ตัน ซึ่งขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันส่วนใหญ่เป็นเศษอาหารและอินทรีย์สารร้อยละ 64 รองลงมาคือ ขยะมูลฝอยที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้ ร้อยละ 30 แต่กลับมีการนำไปใช้ประโยชน์หรือรีไซเคิลเพียง 3.91 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 26 หรือแค่ 1 ใน 4 ของปริมาณขยะรีไซเคิลทั้งหมดเท่านั้น และถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการก่อสร้างระบบกำจัดขยะเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ยังมีการกำจัดขยะด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น เทกองกลางแจ้ง การเผาในที่โล่ง อยู่ถึงร้อยละ 81 ของสถานที่ที่มีการกำจัดขยะโดยสภาพที่เกิดขึ้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม (กรมอนามัย, 2557) นอกจากนี้ จากการคาดการณ์ปริมาณขยะมูลฝอยที่จะเกิดขึ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2559) หากขยะมูลฝอยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี ปริมาณขยะมูลฝอยจะเพิ่มขึ้นเป็น 15.37 ล้านตัน หรือ 42,110 ตันต่อวัน โดยประมาณ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2555, น. 54)

ปัญหาน้ำเสีย

น้ำ เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต เมื่อใช้แล้วจะถูกปล่อยทิ้งออกสู่แหล่งน้ำธรรมชาติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระบบหมุนเวียนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อนำมาใช้ในครัวเรือน การเกษตร และการอุตสาหกรรม ในอัตราสูง และถูกปล่อยทิ้งลงสู่แหล่งน้ำในลักษณะของน้ำเสียที่มีปริมาณมากเกินขีดความสามารถที่แหล่งน้ำธรรมชาติจะปรับตัวได้ทัน ทำให้แหล่งน้ำมีคุณภาพเสื่อมโทรมลงและกลายเป็นน้ำเสีย สิ่งมีชีวิตที่เคยอาศัยอยู่ในน้ำไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้อีก ซึ่ง “น้ำเสีย” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนและปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น (องค์การจัดการน้ำเสีย, 2540) ปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้น สามารถแบ่งออกเป็น 6 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้ (องค์การจัดการน้ำเสีย, 2540 และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2553)

1. น้ำเสียชุมชน (Domestic Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน เช่น น้ำเสียจากบ้านเรือน อาคารที่พักอาศัย โรงแรม โรงพยาบาล เป็นต้น น้ำเสียชุมชนนี้ส่วนมากจะมีสิ่งสกปรกในรูปของสารอินทรีย์ (Organic Matters) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ และเป็นสาเหตุสำคัญของการทำให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเสื่อมโทรมลง
2. น้ำเสียจากอุตสาหกรรม (Industrial Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการอุตสาหกรรมตั้งแต่ขั้นตอนการล้างวัตถุดิบ กระบวนการผลิต ไปจนถึงการทำความสะอาดโรงงาน ลักษณะของน้ำเสียประเภทนี้จะแตกต่างกันไปตามประเภทของวัตถุดิบ กระบวนการผลิต รวมทั้งระบบควบคุมและบำรุงรักษา องค์ประกอบของน้ำเสียประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีสิ่งสกปรกที่เจือปนอยู่ในรูปสารอินทรีย์ (Organic Matters) สารอนินทรีย์ (Inorganic Matters) อาทิ สารเคมี โลหะหนัก เป็นต้น ทั้งนี้ จุมพล วิเชียรศิลป์ (2556, น. 638) ได้ระบุไว้ในหนังสือว่า น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำทางท่อน้ำทิ้งจึงสะดวกถ้าต้องการควบคุมและนำไปบำบัดก่อนปล่อยลงแหล่งน้ำ ลักษณะของน้ำทิ้งจากอุตสาหกรรมจะมีค่า BOD สูงมาก มีค่าความเป็นกรดและด่างสูง มีสารแขวนลอยมาก ดังนั้นถ้าน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้รับการบำบัดก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ จะมีผลต่อคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำอย่างรุนแรง แต่ถ้ามีการควบคุมดูแล และปฏิบัติอย่างจริงจัง ก็ไม่ยากต่อการป้องกันมลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้

เวลานี้โรงงานอุตสาหกรรมมักลักลอบปล่อยน้ำทิ้งที่ผ่านการใช้จากโรงงานซึ่งเป็นน้ำเสียที่ยังไม่ได้รับการจัดการความสกปรกตามมาตรฐานน้ำทิ้ง รวมแล้วโรงงานอุตสาหกรรมทั้งมวลใช้น้ำในปริมาณร้อยละ 3 ของการใช้น้ำทั้งหมดแต่น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้น้ำเน่าเสียถึงร้อยละ 30 ของน้ำเสียทั้งหมดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมีความเข้มข้นของสารพิษสูง ถ้าปล่อยลงสู่แหล่งน้ำทันทีโดยไม่มีการกักน้ำเสียก่อนจะมีอิทธิพลทำให้น้ำในแหล่งน้ำนั้นมีสภาพที่เน่าเสียได้อย่างรุนแรงและรวดเร็ว ได้แก่ โรงงานน้ำตาล เบียร์ สุรา เครื่องดื่ม กระดาษ และโรงงานผลิตอาหารสำเร็จรูป เป็นต้น สารมลพิษที่ปล่อยออกมาจะเป็นกลุ่มของสารอินทรีย์ที่สามารถย่อยสลายได้โดยจุลินทรีย์ในน้ำ จึงเป็นเหตุให้ก๊าซออกซิเจนในน้ำลดลงจนหมดได้อย่างรวดเร็ว โรงงานที่มีฟอกหนัง ชุบโลหะ ฟอกย้อม เป็นต้น ทำให้น้ำทิ้งมีสารพิษ และโลหะหนักเจือปนอยู่มากเป็นอันตรายต่อ สิ่งมีชีวิตในน้ำ บางชนิดยังสามารถสะสมและถ่ายทอดผ่านทางห่วงโซ่อาหารได้ด้วย

จากรายงานการวิเคราะห์ของสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยพบว่า โรงงานต่างๆ ปล่อยน้ำทิ้งไม่เท่ากัน ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของโรงงาน เช่น โรงงานแปงเอสอาร์ จังหวัดชลบุรี ต้องการน้ำใช้ในขบวนการต่างๆ ตกประมาณ 1,785,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี โรงงานกลั่นน้ำมันที่จังหวัดชลบุรี ต้องการน้ำทิ้งสิ้นในจำนวน 2,600,000 ลูกบาศก์เมตรต่อปี เพราะฉะนั้น ถ้าคูณด้วย 0.85 ก็จะได้ประมาณ น้ำทิ้งออกมาโดยเฉลี่ยซึ่งนับเป็นปริมาณที่สูงมาก น้ำทิ้งเหล่านี้จะไหลแพร่กระจายตัวลงสู่ลำน้ำ และสร้างความสกปรกเป็นอย่างมาก นอกจากนี้มีรายงานจากกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับปริมาณน้ำทิ้งเกือบทุกโรงงานล้วนมีค่าอยู่ระหว่าง 10,000-40,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน และในแต่ละประเภทจะมีของเสียปรากฏอยู่ ทั้งโลหะหนัก วัตถุพิษ กัมมันตภาพรังสี จุลินทรีย์ ของแข็ง และเศษวัสดุปะปนมาอยู่ด้วยเสมอ (จุมพล วิเชียรศิลป์, 2556, 639)

4. น้ำเสียจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย น้ำเสียประเภทนี้เกิดจากการที่มีการนำขยะมูลฝอยไปกองทิ้งอย่างไม่ถูกวิธี ทำให้เป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่ง เนื่องจากขยะมูลฝอยประกอบด้วยเศษอาหาร และของเน่าเสีย เมื่อฝนตกชะลงมาทำให้น้ำเสียไหลปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำผิวดินและซึมลงสู่แหล่งน้ำใต้ดินได้ด้วย และน้ำเสียจากที่กำจัดขยะมูลฝอย เทศบาลมักนำขยะไปกองทิ้งไว้อย่างไม่ถูกวิธีและขาดความรับผิดชอบ จึงเป็นแหล่งน้ำเสียที่สำคัญ เป็นที่รวมของเศษอาหาร ของเน่าเสีย เชื้อโรค สารพิษ เมื่อฝนตกก็ชะไหลลงสู่แหล่งน้ำซึมสู่ใต้ดิน (จุมพล วิเชียรศิลป์, 2556, น. 641 และ 645)

5. น้ำเสียจากเกษตรกรรม (Agricultural Wastewater) ได้แก่ น้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมทางการเกษตรครอบคลุมถึงการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ ลักษณะของน้ำเสียประเภทนี้จะมีสิ่งสกปรกที่เจือปนอยู่ ทั้งในรูปของสารอินทรีย์ (Organic Matters) และสารอนินทรีย์ (Inorganic Matters) ขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้น้ำ การใส่ปุ๋ย และสารเคมีต่างๆ ถ้าหากเป็นน้ำเสียจากพื้นที่เพาะปลูก จะพบสารอาหารจำพวกไนโตรเจน ฟอสฟอรัส โปรแตสเซียม และสารพิษต่างๆ ในปริมาณสูง แต่ถ้าเป็นน้ำเสียจากกิจการเลี้ยงสัตว์ จะพบสิ่งสกปรกในรูปของสารอินทรีย์เป็นส่วนมาก

6. น้ำเสียที่ไม่ทราบแหล่งกำเนิด (Nonpoint Source Wastewater) ได้แก่ น้ำฝน และน้ำหลากที่ไหลผ่านและชะล้างความสกปรกต่างๆ เช่น กองมูลฝอย แหล่งเก็บสารเคมี ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และคลองระบายน้ำ แม้ว่าน้ำเสียประเภทนี้จะมีมีความเข้มข้นของสารปนเปื้อนไม่สูงเหมือนกับน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดอื่นๆ ข้างต้น แต่มักจะเกิดขึ้นพร้อมกันในปริมาณครั้งละมาก ๆ โดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งตั้งอยู่ในแถบศูนย์สูตร (Tropical Country) ซึ่งมีปริมาณฝนตกชุก ลักษณะของน้ำเสียขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่ไหลผ่าน ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อการปรับสภาพตามธรรมชาติของแหล่งน้ำแล้ว ยังอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ ปัจจุบันน้ำเสียประเภทนี้ยังไม่ได้รับความสนใจและการจัดการเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรมีมาตรการจัดการที่เหมาะสม และถูกต้องตามหลักวิชาการต่อไป

ลักษณะของน้ำเสีย มีองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้ (องค์การจัดการน้ำเสีย, 2540)

1. สารอินทรีย์ หมายถึง สารซึ่งมาจากสิ่งมีชีวิต ทั้งสัตว์และพืช มีธาตุคาร์บอนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ และอาจมีธาตุไฮโดรเจน และสารอนุพันธ์ของไฮโดรเจน-คาร์บอน เป็นองค์ประกอบรวมอยู่ด้วย ตัวอย่างของสารอินทรีย์ได้แก่ คาร์โบไฮเดรต โปรตีน ไขมันซึ่งสามารถถูกย่อยสลายได้โดยจุลินทรีย์ ปริมาณของสารอินทรีย์ในน้ำนิยมวัดด้วยค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand-BOD) ซึ่งเป็นค่าปริมาณออกซิเจนที่แบคทีเรียใช้ในการย่อยสลายสารอินทรีย์ชนิดที่ย่อยสลายได้ภายใต้สภาวะที่มีออกซิเจน โดยจุลินทรีย์จะใช้ออกซิเจนที่ละลายอยู่ในน้ำเพื่อการเจริญเติบโต หากมีค่า BOD สูง แสดงว่าปริมาณออกซิเจนจะถูกใช้ไปมาก และแสดงว่ามีปริมาณสารอินทรีย์ในน้ำมากด้วย น้ำจึงมีความสกปรกสูง

2. สารอนินทรีย์ ได้แก่ แร่ธาตุต่าง ๆ ที่อาจจะไม่ทำให้น้ำเน่าเหม็น แต่อาจจะเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต สารอนินทรีย์ที่จำเป็นต้องได้รับการบำบัดในกระบวนการบำบัดน้ำเสีย ได้แก่ ซัลไฟด์ ไนโตรเจน และฟอสฟอรัส เป็นต้น

3. โลหะหนักและสารพิษอื่น ๆ อาจอยู่ในรูปของสารอินทรีย์หรือสารอนินทรีย์ก็ได้ นอกจากนี้ยังสามารถสะสมอยู่ในห่วงโซ่อาหาร จนเกิดเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต เช่น พรอท โคเรียม ทองแดง ปกติจะอยู่ในน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และสารเคมีที่ใช้ในการกำจัดศัตรูพืชที่ปนมากับน้ำทิ้งจากการเกษตร สำหรับในเขตชุมชนอาจมีสารพิษ มาจากอุตสาหกรรมในครัวเรือนบางประเภท เช่น ร้านชุบโลหะ อู่ซ่อมรถ เป็นต้น

4. ไขมัน น้ำมันและกรีส (Fat Oil and Grease) สารประกอบนี้เกิดจากการใช้น้ำมัน ไขมัน ขี้ผึ้ง จนกระทั่งถึงน้ำมันหล่อลื่น ซึ่งยังไม่มีกรรมวิธีการเก็บรวบรวมน้ำมันหล่อลื่นเหล่านี้สำหรับการขนส่งและการกำจัดอย่างถูกวิธี ส่วนน้ำมันและไขมันที่เกิดจากบ้านเรือน ร้านอาหาร และภัตตาคารต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการสร้างบ่อดักไขมันเพื่อกำจัดไขมันในเบื้องต้นก่อน สำหรับประเทศที่อากาศหนาว หากไม่มีการกำจัดไขมันในเบื้องต้น อาจก่อให้เกิดปัญหาท่ออุดตันและทำให้ท่อแตกได้ในที่สุด วิธีการวิเคราะห์ส่วนใหญ่จะสกัดด้วยเฮกเซน แต่รายละเอียดของการวิเคราะห์จะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวอย่างที่ต้องการตรวจวัด สารประกอบเหล่านี้เมื่อปนเปื้อนกับน้ำจะลอยอยู่ตามผิวน้ำ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการสังเคราะห์แสงของพืชน้ำ พร้อมทั้งกีดขวาง การถ่ายเทของออกซิเจนลงสู่แหล่งน้ำ ทำให้ปริมาณออกซิเจนที่ละลายน้ำลดลงในที่สุด

5. ความร้อน ทำให้เกิดการแบ่งชั้น (Stratification) ของน้ำ แรงปฏิกิริยาการใช้ของออกซิเจนของจุลินทรีย์ และลดระดับการละลายของออกซิเจนในน้ำ ทำให้เกิดสภาพเน่าเหม็นขึ้นได้ อุณหภูมิของน้ำที่เหมาะสม สำหรับในกระบวนการบำบัดน้ำเสียควรอยู่ประมาณ 25-35 องศาเซลเซียส ความร้อนของน้ำเสียทำให้จุลินทรีย์บางชนิดในถังย่อยสลายตายหรือเจริญเติบโตช้าลง และมีผลต่อประสิทธิภาพของระบบบำบัดน้ำเสียได้ ความร้อนของน้ำเสียเกิดจาก Condenser Boiler และขบวนการทำความร้อนอื่นๆ ดังนั้น จึงควรปรับอุณหภูมิของน้ำเสียให้เหมาะสมก่อนปล่อยสู่ระบบบำบัด

6. ของแข็ง (Solids) หมายถึง สารที่เหลืออยู่เป็นตะกอนภายหลังจากที่ผ่านการระเหยด้วยไอน้ำ และทำให้แห้งที่อุณหภูมิ 103-105 องศาเซลเซียส ตะกอนที่เกิดขึ้นมีทั้งสารอินทรีย์และสารอนินทรีย์ การตรวจวัดค่าของแข็งนี้ทำทั้งในน้ำดิบที่นำมาทำน้ำประปา น้ำทิ้งจากบ้านเรือน และจากแหล่งอื่นๆ ดังนั้นการตรวจวัดค่าของแข็งจึงมีหลายชนิด ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้

7. สีและความขุ่น เกิดจากอุตสาหกรรมประเภทสิ่งทอ กระดาษ ฟอกหนัง และโรงฆ่าสัตว์ สีและความขุ่นจะขัดขวางกระบวนการสังเคราะห์แสงในน้ำ

8. กรดและด่าง (pH) การอ่านค่าความเป็นกรด-ด่างมีช่วงตั้งแต่ 0 ถึง 14 โดยสารละลายที่มีค่า pH ต่ำกว่า 7 เรียกว่า สารละลายเป็นกรด เท่ากับ 7 เรียกว่าสารละลายเป็นกลาง (Neutral Solution) สูงกว่า 7

เรียกว่า สารละลายเป็นต่าง น้ำที่มีคุณภาพที่ดีจะต้องมีค่า pHใกล้เคียง หรือเท่ากับ 7 แต่ในทางปฏิบัติได้กำหนดมาตรฐานค่า pH ของน้ำทิ้งอยู่ในช่วง 5-9

9. จุลินทรีย์ (Microorganism) โดยทั่วไปสามารถแบ่งจุลินทรีย์ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ Eucaryotes, Eubacteria และ Archaeobacteria โดยสองกลุ่มหลังนี้มักจะเรียกรวมกันว่ากลุ่ม Procaryotic ซึ่งมีแบคทีเรียเป็นองค์ประกอบและมีบทบาทสำคัญต่อการบำบัดน้ำเสีย ส่วนจุลินทรีย์ในกลุ่ม Eucaryotes ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบำบัดน้ำเสียได้แก่ รา (Fungi) โปรโตซัว (Protozoa) Rotifers และสาหร่าย (Algae) ชนิดต่างๆ

10. สารกัมมันตรังสี (Radioactive Waste) หมายถึง สารใด ๆ ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ต่อไปได้และปนเปื้อนด้วยกัมมันตรังสีในระดับที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายของสุขภาพและสิ่งแวดล้อม สารกัมมันตรังสีนอกจากมีอันตรายสูงแล้ว บางชนิดยังคงสภาพได้ในระยะเวลายาวนานนับพันปี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีวิธีการกักเก็บที่ปลอดภัย และแน่ใจว่าจะไม่รั่วไหลออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกจนกว่าจะหมดสภาพไปเอง โดยทั่วไปมีการแบ่งสารกัมมันตรังสีแบ่งออกเป็น 3 ชนิดใหญ่ ๆ ได้แก่ High-Level Waste (HLW) Transuranic Waste และ Low-Level Waste (LLW) ตัวอย่างสารกัมมันตรังสีที่สำคัญได้แก่ Uranium Plutonium และ Thorium

11. ธาตุอาหาร ได้แก่ ไนโตรเจน และฟอสฟอรัส เมื่อมีปริมาณสูงจะทำให้เกิดการเจริญเติบโตของพืชน้ำมากผิดปกติ ที่เรียกว่า Eutrophication เป็นผลให้ระดับของออกซิเจนในน้ำลดลงช่วงกลางคืน ทำให้เกิดการเจริญเติบโตของวัชพืชน้ำอันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านการสัญจรทางน้ำ และการนำน้ำไปใช้ประโยชน์

12. กลิ่น กลิ่นเหม็นของระบบบำบัดน้ำเสียเกิดจากการที่สารอินทรีย์ สารประกอบซัลเฟอร์ และไนโตรเจน ถูกย่อยสลายด้วยจุลินทรีย์ในสถานะที่ไม่ใช้ออกซิเจน เป็นผลให้เกิดก๊าซซึ่งมีกลิ่นเหม็น ที่สำคัญได้แก่ ไฮโดรเจนซัลไฟด์ และแอมโมเนีย การตรวจวัดปริมาณก๊าซที่ทำให้เกิดกลิ่นที่ให้มีอย่างแน่นอนในปัจจุบันใช้เครื่องมือเก็บตัวอย่างอากาศแล้วตรวจวัดด้วยเครื่อง Gas Chromatography (GC) Mass Spectrometry (MS) หรือ GC-MS เป็นต้น

หลักการจัดการน้ำเสียที่สำคัญ ได้แก่ การนำน้ำเสียที่เกิดขึ้นเข้าสู่กระบวนการบำบัดให้ได้ตามมาตรฐานน้ำทิ้ง ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย โดยทั่วไปการจัดการน้ำเสียจะประกอบด้วย 1) การรวบรวมน้ำเสีย 2) การบำบัดน้ำเสีย 3) การกำจัดกากตะกอน 4) การนำกลับมาใช้ประโยชน์ 5) หลักการป้องกันภาวะมลพิษ อย่างไรก็ตาม การจัดการน้ำเสียที่ถูกต้องนั้น ไม่จำเป็นต้องประกอบด้วยองค์ประกอบทั้ง 5 ประการเสมอไป โดยเฉพาะการบำบัดน้ำเสียขนาดเล็ก หรือการบำบัดน้ำเสียจากบ้านพักอาศัย ระบบที่นิยมใช้กันในปัจจุบัน ได้แก่ บ่อเกรอะ ถังกรองไร้อากาศ บ่อซึม และลานซึม (องค์การจัดการน้ำเสีย, 2540)

สถานการณ์น้ำเสีย จากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ระบุไว้ว่า คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำจืดในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ พ.ศ. 2548-2552) โดยรวมมีแนวโน้มดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง พิจารณาจากสัดส่วนแหล่งน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 17 ใน พ.ศ. 2548 เป็นร้อยละ 32 ใน พ.ศ. 2552 ในขณะที่บริเวณที่มีปัญหาคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยใน พ.ศ. 2551-2552 ไม่มีแหล่งน้ำใดที่มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรมมาก โดยสาเหตุความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำเกิดจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ น้ำเสียจากแหล่งชุมชน อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ซึ่งบางกิจกรรมยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพหรือบำบัดน้ำเสียไม่เป็นไปตามมาตรฐานก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำ ทั้งนี้ แหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์เสื่อมโทรม ได้แก่ แม่น้ำกวัง บึงบอระเพ็ด กว๊านพะเยา แม่น้ำป่าสัก แม่น้ำลพบุรี แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำท่าจีนตอนบน แม่น้ำท่าจีนตอนกลาง แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง แม่น้ำ

เพชรบุรีตอนล่าง แม่น้ำสะแกกรัง แม่น้ำอุบล แม่น้ำสงคราม แม่น้ำเลย แม่น้ำลำตะคองตอนล่าง แม่น้ำปราจีนบุรี แม่น้ำนครนายก แม่น้ำระยองตอนล่าง แม่น้ำพิจิตรตอนบน ทะเลน้อย และทะเลหลวง คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงโดยคุณภาพน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีมากและดีลดลง ขณะที่คุณภาพน้ำที่อยู่ในเกณฑ์พอใช้ เสื่อมโทรม และเสื่อมโทรมมากขึ้น โดยเฉพาะบริเวณอ่าวไทยตอนในที่รองรับน้ำเสียจากแม่น้ำสายหลักต่างๆ ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง และแม่น้ำแม่กลอง รวมทั้งน้ำเสียที่ระบายมาจากกิจกรรมชายฝั่ง คุณภาพน้ำบาดาลส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานน้ำบาดาลที่ใช้บริโภคมีปัญหาคุณภาพน้ำบาดาลเค็มบางพื้นที่และน้ำกระด้างในชั้นน้ำบาดาลบริเวณชั้นหินปูน เริ่มพบปัญหาการปนเปื้อนของน้ำใต้ดินและน้ำบาดาลที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การลักลอบทิ้งกากของเสีย การรั่วไหลของสารเคมี การฝังกลบขยะโดยไม่ถูกหลักวิชาการ การทำเหมืองแร่ และการเกษตรกรรม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554, น. 11)

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559) ได้กล่าวถึงสถานการณ์มลพิษและสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ เช่น มลพิษน้ำ และขยะมูลฝอย ไว้ในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ว่า มีแนวโน้มเสื่อมโทรมและรุนแรงเพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของชุมชน และพฤติกรรมการใช้บริโภคที่ฟุ่มเฟือย กล่าวคือ ปัญหามลพิษทางน้ำนับวันจะรุนแรงมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่เติบโตขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2553 คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักและแหล่งน้ำสำคัญของประเทศ ที่มีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ดีและพอใช้ คิดเป็นร้อยละ 61.0 โดยมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงเมื่อเทียบกับ พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2551 ที่มีสัดส่วนคุณภาพน้ำที่อยู่ในเกณฑ์ดีและพอใช้รวมกันถึงร้อยละ 66.0 และ 76.0 ตามลำดับ ส่วนน้ำบาดาลในหลายพื้นที่มีการปนเปื้อนจากสารเคมีที่เป็นอันตราย ประกอบกับปริมาณของเสียทั้งจากชุมชนและภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นและยังขาดการจัดการที่ถูกต้อง ปริมาณขยะมูลฝอยชุมชนมีจำนวนประมาณ 15.2 ล้านตัน แต่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องเพียงร้อยละ 38 และมีอัตราการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เพียงร้อยละ 26.0 สำหรับของเสียอันตรายเกิดขึ้นประมาณ 3.1 ล้านตันใน พ.ศ. 2553 โดยมาจากภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 77.0 ทั้งนี้ ของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นมากกว่าร้อยละ 70.0 เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคตะวันออก และกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยร้อยละ 97.0 ของของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม โดยมีโรงงานที่รับจัดการของเสียอันตราย 311 แห่ง ชีตความสามารถในการรองรับ 10.7 ล้านตันต่อปี แต่โรงงานส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออก ส่งผลให้แหล่งกำเนิดของเสียอันตรายในภูมิภาคอื่นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งเพื่อนำไปกำจัดสูง จึงทำให้มีการเก็บรวบรวมของเสียอันตรายไว้ในโรงงาน หรือมีการลักลอบทิ้งปนไปกับขยะมูลฝอยชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়กรฐมนตรี, 2554, น. 101)

นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษ ยังได้ระบุไว้ในรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2555 ว่า หากประเมินการเปลี่ยนแปลงของคุณภาพน้ำในรอบ 17 ปี (พ.ศ. 2539–2555) จะพบว่าแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ดีมีแนวโน้มลดลง ขณะที่แหล่งน้ำที่อยู่ในระดับพอใช้และเสื่อมโทรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะแหล่งน้ำสำคัญของประเทศ อาทิ แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง ท่าจีนตอนกลาง ลำตะคองตอนล่าง เพชรบุรีตอนล่าง ซึ่งการปนเปื้อนของแหล่งน้ำทั้งจากแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์ม (FCB) แบคทีเรีย กลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (TCB) และแอมโมเนีย-ไนโตรเจน (NH₃-N) บ่งชี้ว่า แหล่งน้ำได้รับน้ำเสียจากการระบายน้ำทั้งจากชุมชน เกษตรกรรม และการปศุสัตว์ ทั้งนี้ ปัจจุบันระบบบำบัดน้ำเสียรวมชุมชนที่มีอยู่ยังไม่สามารถรองรับปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด รวมถึงยังมีการระบายน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดอื่น เช่น โรงงานอุตสาหกรรม การระบายน้ำเสียจากฟาร์มสุกร รวมทั้งการเพาะปลูกที่มีการใช้ปุ๋ยเคมี ทั้งนี้ ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหา

คุณภาพน้ำโดยมีกระทรวงหลักของประเทศ ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น โดยได้ร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำวิกฤต รวมถึงต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหา มลพิษทางน้ำเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555 ข, น. 2-10 และ 2-11)

รวมทั้ง จากแผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555-2559 ยังได้ระบุว่า การตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายสำคัญ จำนวน 49 สาย และแหล่งน้ำนิ่ง 4 แหล่ง ได้แก่ กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด หนองหาน และทะเลสาบสงขลา โดยกรมควบคุมมลพิษ พบว่า คุณภาพน้ำโดยภาพรวมของแม่น้ำสำคัญในพื้นที่ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีคุณภาพเสื่อมโทรมลง ซึ่งแหล่งน้ำผิวดินที่มีคุณภาพเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้น เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง แม่น้ำนครนายก แม่น้ำเพชรบุรีตอนล่าง ลำตะคอง แม่น้ำระยอง ทะเลสาบสงขลา เป็นต้น รวมถึงแม่น้ำหรือลำคลองสายเล็กในบางพื้นที่ ปัญหาที่พบส่วนใหญ่เป็นการปนเปื้อนแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (Facal Coliform Bacteria: FCB) สาเหตุที่ทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม พบว่า มีปัญหาจากการระบายน้ำเสียชุมชน และน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดอื่นๆ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีการระบายสารอินทรีย์ ซึ่งมีผลกระทบทำให้ค่าออกซิเจนละลายน้ำ (Dissolved Oxygen: DO) ต่ำลง และความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ (Biochemical Oxygen Demand: BOD) สูงขึ้น ความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำมีมูลเหตุสำคัญมาจากการระบายน้ำทิ้งจากบ้านเรือนและอาคารซึ่งส่วนใหญ่มีเพียงการจัดการน้ำเสียเบื้องต้นด้วยการติดตั้งบ่อเกรอะ บ่อซึม บางแห่งระบายน้ำจากส้วมหรือจากการประกอบกิจการลงท่อระบายน้ำและแหล่งน้ำโดยตรง โดยเฉพาะชุมชนและสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ริมน้ำ นอกจากนี้ การเลี้ยงปศุสัตว์หนาแน่นและการเพาะปลูกที่มีการปนเปื้อนของสารอินทรีย์ ธาตุอาหารส่วนเกินประเภทไนโตรเจนและฟอสฟอรัส ตลอดจนสารเคมีทางการเกษตรและน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีความสกปรกสูง เป็นสาเหตุที่ทำให้แหล่งน้ำเสื่อมโทรมเช่นกัน (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2555, น. 41-43)

อีกทั้ง สถานการณ์การจัดการน้ำเสียชุมชน ปัจจุบันยังมีชุมชนเมืองหลายแห่ง ในเขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ที่ยังไม่มีระบบรวบรวมน้ำเสียครอบคลุมทั้งเขตการปกครอง และยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน จึงมีการระบายน้ำเสียที่ยังไม่ผ่านการบำบัดลงสู่ท่อระบายน้ำและไหลออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือแหล่งน้ำโดยตรง ส่วนที่มีระบบรวบรวมน้ำเสียของชุมชนเมืองส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นแบบท่อรวม โดยระบายน้ำเสียรวมกับน้ำฝน ประกอบกับการจัดการน้ำเสียจากแหล่งชุมชนที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญยังดำเนินการไม่ทั่วถึง ซึ่งจากการคาดการณ์ปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากชุมชนในปัจจุบัน มีประมาณ 15 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เกิดขึ้นจากชุมชนเมืองระดับเทศบาล 2,008 แห่ง ประมาณ 3.8 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 5,767 แห่ง ประมาณ 8.5 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน และพื้นที่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ประมาณ 2.7 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ที่ได้รับการบำบัดจากระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนที่มีอยู่ จำนวน 101 แห่ง เป็นระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนที่ก่อสร้างแล้วเสร็จจำนวน 90 แห่ง กำลังก่อสร้าง 10 แห่ง และชะลอโครงการ 1 แห่ง (จังหวัดสมุทรปราการ) มีความสามารถในการบำบัดน้ำเสียรวม ประมาณ 3.2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 21.3 ของปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมด ซึ่งระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนดังกล่าวอยู่ในการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลจำนวน 87 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง และกรุงเทพมหานคร จำนวน 8 แห่ง ส่วนปัญหาที่ทำให้ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 1) การเดินระบบและบำรุงรักษาระบบ 2) ความพร้อมในการบริหารจัดการ และ 3) องค์ความรู้

และการมีส่วนร่วมในการจัดการระบบ ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนที่มีแล้วส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมืองระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีปริมาณน้ำเสียค่อนข้างมากที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คุณภาพแหล่งน้ำและคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์ประกอบโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมากที่จำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการจัดการน้ำเสียชุมชนที่เหมาะสมอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในอนาคตจำเป็นต้องสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการน้ำเสียชุมชนที่เหมาะสมกับพื้นที่ โดยพิจารณาตามลำดับความสำคัญของพื้นที่และความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2555, น. 46)

สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการพัฒนาด้านการจัดการน้ำที่กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ระบุไว้ในยุทธศาสตร์การวิจัยด้านการจัดการน้ำ เมื่อ พ.ศ. 2556 ว่า สำหรับการเกิดมลพิษทางน้ำในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา พบว่า คุณภาพน้ำของแม่น้ำสายสำคัญ 46 สาย และแหล่งน้ำนิ่ง 4 แห่ง ได้แก่ กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด หนองหาน และทะเลสาบสงขลาที่เคยอยู่ในเกณฑ์ดีมีแนวโน้มลดลง สาเหตุหลักที่ทำให้การจัดการมลพิษทางน้ำยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก และการมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชนในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและการจัดการมลพิษทางน้ำ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ขาดความสมดุลและการจัดการมลพิษทางน้ำที่เน้นการบำบัดที่ปลายเหตุ (End of pipe) โดยไม่คำนึงถึงการจัดการที่แหล่งกำเนิด คือ

1) ปัญหาด้านคุณภาพน้ำและแหล่งน้ำ ประกอบด้วย (1) คุณภาพน้ำจืดและแหล่งน้ำเสื่อมโทรมลง สาเหตุมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วทำให้แนวโน้มความต้องการใช้น้ำมีปริมาณสูงขึ้น มีการระบายน้ำทิ้งจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติและที่สร้างขึ้นโดยไม่ผ่านการบำบัดมากขึ้น และ (2) คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งเสื่อมโทรม เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดการขยายเมืองและภาคอุตสาหกรรม ทำให้มีปัญหาการรุกล้ำพื้นที่ชายฝั่งทะเล ทั้งการก่อสร้างท่าเทียบเรือ โรงแรม สถานที่ท่องเที่ยว และบ้านเรือน มีการระบายน้ำทิ้งจากชุมชน พื้นที่พาณิชยกรรม โรงงานอุตสาหกรรม และพื้นที่เกษตรกรรม ลงสู่แหล่งน้ำผิวดินแล้วไหลต่อเนื่องลงสู่แหล่งน้ำชายฝั่งทะเล

2) ปัญหาน้ำเน่าเสีย ประกอบด้วย (1) แหล่งกำเนิดที่เป็นสาเหตุทำให้น้ำเน่าเสีย มาจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม และน้ำเสียจากภาคเกษตรกรรม สำหรับน้ำเสียจากชุมชน ประเมินจากน้ำเสียที่เกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ที่อาศัยในชุมชนเมืองระดับเทศบาล 1,265 แห่ง พื้นที่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล 7,150 แห่ง พบว่า มีปริมาณน้ำเสียประมาณ 15.09 ล้านลบ.ม. ต่อวัน หรือร้อยละ 8.4 ของปริมาณน้ำเสียทั้งประเทศ และมีความสกปรกในรูปของสารอินทรีย์ประมาณ 2,710 ตันปีต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 42.0 ของปริมาณความสกปรกทั้งประเทศ น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ประเมินจากน้ำเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการของโรงงาน รวมทั้งน้ำเสียจากการใช้น้ำของคนงานและกิจกรรมอื่นๆ ในโรงงาน โดยใน พ.ศ. 2550 ประเทศไทยมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดน้ำเสียประมาณ 120,900 โรงงาน มีปริมาณน้ำเสียประมาณ 6.77 ล้านลบ.ม.ต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 4.0 ของปริมาณน้ำเสียทั้งประเทศ สำหรับน้ำเสียจากภาคเกษตรกรรม ประเมินจากน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากการปลูกข้าว การเลี้ยงสุกร และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำรวม 146.72 ล้านลบ.ม.ต่อวัน คิดเป็นร้อยละ 87.6 ของปริมาณน้ำเสียทั้งประเทศและมีความสกปรกในรูปของสารอินทรีย์ประมาณ 847 ตันปีต่อวัน หรือร้อยละ 13.7 ของปริมาณความสกปรกทั้งประเทศ โดยปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 95.1 ของปริมาณน้ำเสียจากเกษตรกรรม) มาจากพื้นที่นาข้าวที่ใช้สารเคมีเกษตรในนาข้าวที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ส่วนการติดตามตรวจสอบการปนเปื้อนของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชกลุ่มออร์กาโนคลอรีนในแหล่งน้ำมีน้อยมากและพบว่า

มีค่าอยู่ในมาตรฐานคุณภาพน้ำจากแหล่งน้ำผิวดิน สารเคมีกำจัดศัตรูพืช กลุ่มนี้ทั้งหมดเป็นวัตถุอันตรายทางการเกษตรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศห้ามใช้แล้วตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 (2) ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน ในปัจจุบัน พ.ศ. 2550 ระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่มีการก่อสร้างแล้วมีอยู่เพียง 95 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นระบบที่ใช้งานได้ 70 แห่ง มีความสามารถในการบำบัดน้ำเสียรวมประมาณ 3.00 ล้านลบ.ม.ต่อวัน แต่ปัจจุบันมีปริมาณน้ำเสียที่ได้รับการบำบัดเพียง 1.90 ล้านลบ.ม. ปัญหาของการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนในปัจจุบัน คือการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนอยู่เฉพาะในชุมชนขนาดใหญ่ ในพื้นที่เทศบาล แม้ว่าได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนแล้วก็ตาม แต่ก็พบว่าน้ำเสียยังไม่ได้รับการบำบัดครอบคลุมอย่างทั่วถึงทั้งพื้นที่เทศบาล การขาดบุคลากรที่มีความชำนาญและงบประมาณดำเนินการตามระบบและควบคุมดูแลบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย และสุดท้ายคือปริมาณน้ำท่าในแหล่งน้ำมีน้อยโดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง ทำให้ความสามารถในการรองรับน้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัด/น้ำเสียอยู่ในระดับต่ำ

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า สัดส่วนความสกปรกในรูปสารอินทรีย์ที่เกิดขึ้นในแต่ละลุ่มน้ำส่วนใหญ่เป็นน้ำเสียมาจากชุมชน ส่วนความสกปรกจากน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมพบมากในลุ่มน้ำที่มีจังหวัดเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ พื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา พบในจังหวัดสมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา และกรุงเทพมหานคร ส่วนลุ่มน้ำปราจีนบุรี พบในจังหวัดปราจีนบุรี ลุ่มน้ำโดนเลสาบ พบในจังหวัดสระแก้ว และลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก พบในจังหวัดระยอง สำหรับค่าความสกปรกจากน้ำเสียจากภาคเกษตรกรรมในแต่ละลุ่มน้ำส่วนใหญ่มีสัดส่วนน้อยกว่าน้ำเสียประเภทอื่น ยกเว้น ในลุ่มน้ำที่มีน้ำเสียจากภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่มาจากฟาร์มสุกร เนื่องจากค่าบีโอดีในน้ำเสียของฟาร์มสุกรค่อนข้างสูง (กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

จากข้อมูลที่กรีนพีซได้เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์เกี่ยวกับวิกฤตน้ำประเทศไทย พ.ศ. 2556 ว่า ตลอดปีที่ผ่านมา ยังพบว่าการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือในพื้นที่ชุมชนเกษตรกรรมได้เกิดบ่อยครั้งขึ้น จนเป็นสาเหตุสำคัญต่อการเกิดมลพิษและปนเปื้อนสารเคมีอันตรายในแหล่งน้ำชุมชน ซึ่งนอกจากจะทำให้ไม่สามารถใช้แหล่งน้ำเหล่านั้นเพื่อการดำรงชีวิตได้แล้ว สารเคมีอันตรายยังสามารถสะสมในสิ่งแวดล้อมแพร่กระจายสู่ห่วงโซ่อาหาร ก่อให้เกิดการปนเปื้อนและส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในที่สุด ปัญหาการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในภาคกลางและภาคตะวันออก ซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักของประเทศไทย ปัจจุบันปริมาณกากของเสียอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นทั่วประเทศมีจำนวน 3.95 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 84 ของปริมาณของเสียอันตรายทั้งหมด หากแต่มีโรงงานบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุไม่ใช้แล้วที่เป็นของเสียอันตรายเพียงประมาณ 300 แห่ง ซึ่งร้อยละ 90 ของโรงงานเหล่านี้ยังขาดการบริหารจัดการที่ดี ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และขาดความรับผิดชอบต่อสังคม อย่างไรก็ตาม กรีนพีซได้ระบุว่าตลอดหลายปีที่ผ่านมาปัญหามลพิษทางน้ำได้ทวีความรุนแรงขึ้น ทำให้แหล่งน้ำที่ตีพอสสำหรับการอุปโภคบริโภคมีปริมาณลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 20 ของปริมาณแหล่งน้ำผิวดินทั้งหมด การเจริญเติบโตอย่างไม่มีการควบคุมของภาคอุตสาหกรรมในปัจจุบันได้ส่งผลโดยตรงกับปริมาณน้ำสำหรับการอุปโภคบริโภคของประชาชนโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมที่ต้องพึ่งพาแหล่งน้ำธรรมชาติ ทั้งการแย่งชิงทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัดสำหรับการผลิตอาหารโดยภาคเกษตรและการผลิตสินค้าโดยภาคอุตสาหกรรม และปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลโดยตรงกับคุณภาพแหล่งน้ำ (กรีนพีซ, 2556)

อีกทั้ง จากกรณีตัวอย่างเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 ผ.ช.ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ร่วมมือดีเอสไอ และรอง ผอ.รณ.จ.สค ตรวจสอบคัดแยกขยะโลหะหนักอันตราย 3 แห่งในจังหวัดสมุทรสาคร พบการลักลอบนำเข้ากากอุตสาหกรรมอันตราย เช่น เศษตะกั่ว เศษทองแดง ทองเหลือง เศษอลูมิเนียม และเศษเหล็กจากประเทศจีน ยุโรปและอเมริกา โดยไม่ได้รับอนุญาต โดยโรงงานแรกที่เข้าตรวจคือ “คว่าหยี่แซ่ย้ง” ตั้งอยู่

เลขที่ 51/9 หมู่ที่ 8 ต.บ้านเกาะ อ.เมือง จ.สมุทรสาคร มีเจ้าของโรงงานเป็นชาวมาเลเซีย ลักษณะโรงงานเป็นอาคารโล่งชั้นเดียว ตั้งอยู่ติดกับลำคลองสาธารณะ และมีสวนเกษตรกรรมล้อมรอบ มีคนงานทำงานอยู่ 34 คน ส่วนใหญ่เป็นคนไทยในภาคอีสานและคนพื้นที่ มีแรงงานชาวมาเลเซีย 2 คน บริเวณโดยรอบโรงงานมีเศษทองแดง อลูมิเนียม และกากอุตสาหกรรมอันตรายกองอยู่หลายกอง ขณะที่คนงานก็ทำการคัดแยกขยะอุตสาหกรรมเหล่านี้ด้วยมือเปล่า และมีการล้างน้ำทิ้งโดยไม่ผ่านกระบวนการบำบัด ซึ่งน้ำทิ้งจะไหลลงไปในลำคลองสาธารณะทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ สิ่งที่เป็นอุปสรรคกับน้ำก็คือ สารโลหะหนักนั่นเอง โดยอันตรายที่เกิดขึ้นจะไม่เป็นแบบทันทีทันใด แต่จะสะสมในร่างกายไปเรื่อยๆ และจะส่งผลในอนาคตแต่จะช้าหรือเร็วขึ้นอยู่กับความแข็งแรงของร่างกายแต่ละคน สำหรับโรงงานแห่งนี้ทางดีเอสไอได้สั่งให้มีการควบคุมตัวคนงานไว้ก่อนและอายัดสิ่งของทั้งหมดไว้ พร้อมกับการสั่งปิดโรงงานชั่วคราว จนกว่าทางผู้ประกอบการหรือเจ้าของโรงงานชาวมาเลเซีย จะนำหลักฐานมาแสดงโดยเฉพาะเรื่องของการจ้างงานและการนำเข้ากากอุตสาหกรรมอันตรายทั้งหมดนี้ (สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดสมุทรสาคร, 2557)

ต่อมาคณะของดีเอสไอและผู้ช่วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ก็ได้เข้าตรวจที่บริษัทโกบอล เวนเจอร์ เซอร์วิส จำกัด ตั้งอยู่เลขที่ 54 หมู่ที่ 3 ต.บ้านเกาะ อ.เมือง จ.สมุทรสาคร ซึ่งเป็นโรงงานคัดแยกขยะรีไซเคิลขนาดใหญ่บนเนื้อประมาณ 4 ไร่เศษ มีนายเกริก ออกัส แวน สตินเบิร์ก ชาวเบลเยียม เป็นเจ้าของโรงงาน และมีนายชินทร์ บุญรุ่งพันธ์ เป็นผู้จัดการโรงงาน ซึ่งขณะที่เข้าตรวจพบว่าตั้งแต่หน้าโรงงานจนถึงภายในอาคารชั้นเดียว มีกากอุตสาหกรรมอันตรายขนาดใหญ่กองอยู่เป็นจำนวนมาก และมีพนักงานกว่า 60 คน ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ากำลังคัดแยกกากเหล่านี้ทั้งมือและเครื่องจักร อีกทั้งยังมีการล้างกากอุตสาหกรรม และทิ้งน้ำลงในลำคลองที่โรงงานทำไว้แต่ก็ไม่ผ่านระบบการบำบัดและถูกปล่อยทิ้งในแม่น้ำท่าจีนโดยตรง ซึ่งกากอุตสาหกรรมอันตรายเหล่านี้ จากข้อมูลของดีเอสไอพบว่า มีการนำเข้ามาจากยุโรปและอเมริกา และมีการกระทำผิดกฎหมายหลายประการ ทั้งการหลบเลี่ยงภาษี การแสดงเอกสารสำแดงเท็จ การลักลอบนำไปทิ้งที่บ่อขยะแพรกษา จ.สมุทรปราการ การฟอกเงิน และการปิดบังซ่อนเร้นสิ่งผิดกฎหมาย เป็นต้น โรงงานแห่งสุดท้ายที่คณะได้เข้าตรวจเป็นโรงงานหลอมอลูมิเนียมแห่ง ชื่อว่า บริษัท หยงฟ้า เมทอล จำกัด ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 1 ต.แคราย อ.กระทุ่มแบน จ.สมุทรสาคร ซึ่งนอกจากจะมีการกระทำผิดในลักษณะเดียวกับ 2 โรงงานแรกแล้ว ที่บริเวณภายนอกตัวอาคารโรงงานยังพบตะกรันอลูมิเนียม ในถุงกระสอบขนาดใหญ่ (BIGBAG) กองอยู่อีกจำนวนหนึ่ง สังกั้นเหม็น ซึ่งก็ได้มีการอายัดสิ่งของทั้งหมดไว้ตรวจสอบเช่นเดียวกัน และให้ทางผู้ประกอบการนำหลักฐานทั้งหมดที่มีมาแสดง เพื่อประกอบการพิจารณาในการดำเนินคดีทางกฎหมาย จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการยืนยันได้ว่าประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาน้ำเสียอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีมาตรการต่างๆ เข้ามาดำเนินการแล้วก็ตาม (สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดสมุทรสาคร, 2557)

2) แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาจากสถานการณ์ขยะและน้ำเสียในประเทศไทย ถือเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบในภาพรวมต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ดีของประชาชนทั้งประเทศ ด้วยเหตุนี้ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและผู้บริหารประเทศ จึงทำการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาแก้ปัญหาย่างเร่งด่วน โดยเริ่มจาก

(1) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559)** ได้กำหนดแนวทางการจัดการขยะมูลฝอย น้ำเสียชุมชน และของเสียอันตราย ในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน มีแนวทางสำคัญดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554, น. 117)

1) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะมูลฝอยและน้ำเสีย โดยสนับสนุนการจัดตั้งระบบที่สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพของท้องถิ่น และส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการดำเนินงาน

สนับสนุนการลดปริมาณของเสีย ณ แหล่งกำเนิด โดยส่งเสริมให้เกิดกลไกการคัดแยกขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ให้มากที่สุด รวมทั้งใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดปริมาณขยะและน้ำเสีย เช่น การเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ หรือค่าธรรมเนียมการใช้สินค้าที่ก่อมลพิษสูง ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่วิกฤต เร่งรัดการลงทุนก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมชุมชน และระบบการจัดการขยะแบบครบวงจร ส่งเสริมธุรกิจชุมชนและธุรกิจเอกชนจากขยะรีไซเคิล รวมทั้งสนับสนุนให้มีการผลิตและใช้พลังงานทดแทนจากของเสีย โดยสร้างมาตรการจูงใจในการแปรรูปขยะเป็นพลังงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตลอดจนออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบบำบัดและกำจัดของเสียอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

2) พัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะติดเชื้อ โดยสนับสนุนการก่อสร้างศูนย์จัดการของเสียอันตรายจากชุมชน เพิ่มความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการจัดการขยะอันตรายให้มากขึ้น ติดตามและเฝ้าระวังไม่ให้มีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและขยะติดเชื้อในสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการจัดทำระบบฐานข้อมูลเอกลักษณ์ของกากอุตสาหกรรมอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ กำหนดให้โรงงานที่มีกากอุตสาหกรรมอันตรายต้องวางหลักประกันเมื่อขออนุญาตหรือขอขยายการประกอบกิจการ แก่ไขกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการ การขนส่ง และการรีไซเคิลกากอุตสาหกรรมอันตราย รวมทั้งจัดให้มีการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการกำจัดกากอุตสาหกรรมอันตราย ที่ไม่ยุ่งยากและประหยัดค่าใช้จ่าย ตลอดจนกำหนดมาตรการควบคุมคุณภาพสินค้าที่นำเข้า ที่จะก่อให้เกิดปัญหาการจัดการขยะและปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ เพื่อรองรับมาตรการส่งเสริมการค้าเสรีภายในกรอบความร่วมมือต่างๆ

3) สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและชุมชน โดยสนับสนุนการจัดการเชิงพื้นที่ พัฒนากลไกการจัดการร่วมที่ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชน รวมทั้งการจัดตั้งสภาสิ่งแวดล้อมชุมชนท้องถิ่น เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของภาครัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมของชุมชนในทุกขั้นตอน บนพื้นฐานขององค์ความรู้ ข้อมูลที่ถูกต้อง เปิดเผย โปร่งใส สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม รวมทั้งพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ การจัดการขยะและของเสียอันตราย

4) ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม รวมถึงการปฏิรูปการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และลดการก่อมลพิษ ตามแนวทางการปฏิรูประบบภาษีเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นรูปธรรม เช่น พิจารณาเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ ภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการใช้สินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภาษีสารเคมี เป็นต้น และนำรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาสนับสนุนการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และส่งเสริมการผลิตที่ยั่งยืน

5) พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผล รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพอย่างบูรณาการ โดยส่งเสริมและพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน สามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้ง จัดให้มีระบบการศึกษาวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการวิจัยร่วมระหว่างนักวิชาการและชุมชนท้องถิ่น เพื่อเชื่อมโยงภูมิปัญญาในพื้นที่กับวิชาการสมัยใหม่ และพัฒนากลไกและระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล เพื่อศึกษา

ผลกระทบอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะมิติด้านสิ่งแวดล้อม และนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการปรับนโยบายไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(2) **แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559** มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตราย และน้ำเสีย คือ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกกระดับ โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555, น. 82-87)

1) สร้างระบบบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ให้ดำเนินงานได้เต็มศักยภาพของระบบ รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียที่เป็นธรรม

2) พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความรู้ความชำนาญในการจัดการขยะมูลฝอย มูลฝอยติดเชื้อ ของเสียอันตรายที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับสภาพปัญหาและมีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการดำเนินงาน

3) จัดทำเครื่องมือและกลไกทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดการปล่อยมลพิษ ณ แหล่งกำเนิด เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้สินค้าที่ก่อมลพิษสูง ระบบมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-Refund System) บรรจุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นหลัก 3Rs (Reduce Reuse และ Recycle) ให้เป็นรูปธรรม รวมทั้งการใช้พลังงานสะอาดและพลังงานทางเลือก เช่น การแปรรูปขยะมูลฝอยเป็นพลังงาน (Waste to Energy) เป็นต้น

4) ส่งเสริมธุรกิจรีไซเคิลหรือการแปรรูปใช้ใหม่ โดยสนับสนุนผู้ประกอบการให้ผลิตสินค้าที่มีส่วนประกอบจากวัสดุรีไซเคิลเพิ่มมากขึ้น และพัฒนาวิธีการนำ ขยะมูลฝอยมาแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์

5) ผลักดันให้รัฐบาลเห็นความสำคัญต่อการจัดการของเสียอันตรายชุมชนอย่างจริงจัง โดยพัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนอย่างครบวงจร ซึ่งรวมถึงซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น หลอดไฟ แบตเตอรี่ และถ่านไฟฉาย เป็นต้น

6) สนับสนุนการใช้หลักการความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ – เอกชน (PPP) เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการก่อสร้างศูนย์กำจัดของเสียอันตรายตามหลักวิชาการหรือร่วมบริหารจัดการของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรม

7) สนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการของเสียอันตรายจากประเทศผู้ผลิต และเพิ่มความรับผิดชอบของผู้ประกอบการในการจัดการขยะอันตรายให้ได้มากขึ้น

8) สนับสนุนให้ภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและเฝ้าระวังไม่ให้มีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและมูลฝอยติดเชื้อในสิ่งแวดล้อม

9) ส่งเสริมกลไกและช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันวิจัยและภาคประชาสังคมให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในประเด็นการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม และการให้คำปรึกษาด้านเทคนิคและวิชาการแก่ผู้ประกอบการไทย ระเบียบว่าด้วยการจำกัดการใช้สารอันตรายบางประเภทในเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Restriction of Hazardous Substances: ROHS) ระเบียบว่าด้วยเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste from Electrical and Electronic Equipments: WEEE) และระเบียบว่าด้วยสารเคมีของสหภาพยุโรป (Registration Evaluation and Authorization of Chemicals: REACH)

10) สนับสนุนการศึกษาและพัฒนางานวิจัยเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลพิษ

11) พัฒนาศักยภาพบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การติดตั้งสถานีตรวจวัดคุณภาพน้ำ อากาศ และเสียงให้ครอบคลุมและเพียงพอ เพื่อควบคุม ป้องกัน แก้ไข ฝ้าระวัง ติดตาม ดูแลและสามารถจัดการปัญหามลพิษต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

12) สนับสนุนให้มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะข้อมูลผลการตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสุขภาพจากภาวะมลพิษ รวมถึงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษ โดยให้ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้

สำหรับการจัดการน้ำเสีย แนวทางปฏิบัติ ดังนี้ ส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ โดยเฉพาะการจัดการสภาพแวดล้อมในแหล่งชุมชนแออัด ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพทั้งในด้านการจัดการน้ำเสีย และขยะมูลฝอย ภายใต้หลักการ 3Rs (Reduce Reuse และ Recycle) ตลอดจนส่งเสริมการเพิ่มศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

(3) แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555–2559 มีแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย และน้ำเสีย ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554 ก, น. 48-63)

การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนต้องจัดการขยะมูลฝอยชุมชน มูลฝอยติดเชื้อ ของเสียอันตรายชุมชนได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนแบบครบวงจรและระบบศูนย์รวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสามารถดำเนินการร่วมกันได้โดยได้รับความยินยอมจากประชาชน ประกอบด้วย การคัดแยกที่ต้นทางหรือในครัวเรือน ระบบการขนถ่าย ระบบการคัดแยก ระบบการกำจัดที่ถูกหลักวิชาการและการใช้ประโยชน์ (แบบผสมผสาน) เช่น การทำปุ๋ย การผลิตพลังงาน เป็นต้น

(2) สนับสนุนและขยายผลให้ประชาชนลดปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน โดยหลักการ 3Rs (Reduce Reuse and Recycle)

(3) สร้างแรงจูงใจด้านรายได้ให้กับประชาชนในการร่วมกันคัดแยกขยะมูลฝอยตั้งแต่บ้านเรือน (ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล และของเสียอันตรายชุมชน) เพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องนำไปบำบัดและกำจัดให้เหลือน้อยที่สุด โดยการสร้างตลาดซื้อ-ขายขยะรีไซเคิลในชุมชน กำหนดสถานที่หรือจุดนัดพบในชุมชนที่เดินทางได้สะดวก หรือศูนย์รับแลกเพิ่มมูลค่าขยะ กำหนดนัดหมายการนำขยะมารวบรวมเพื่อนำไปขายหรือรวบรวมไปกำจัด โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนมีการหารือและสมัครใจดำเนินการร่วมกัน

(4) ส่งเสริมธุรกิจรีไซเคิลหรือการแปรรูปใช้ใหม่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนผู้ประกอบการให้ผลิตสินค้าที่มีส่วนประกอบจากวัสดุรีไซเคิลเพิ่มมากขึ้น และพัฒนาวิธีการนำขยะมูลฝอยมาแปรรูปเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ (Recycle)

(5) จัดทำระบบการเรียกคืนซากของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เช่น ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ หลอดไฟ แบตเตอรี่มือถือ น้ำมันหล่อลื่น (น้ำมันปรุงอาหาร น้ำมันหล่อลื่น) เป็นต้นประกอบด้วย กำหนดประเภทผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่ผู้ผลิตต้องนำกลับคืนให้ผู้ผลิต

และผู้นำเข้ารับผิดชอบ การรวบรวมเศษซากผลิตภัณฑ์และการจัดการซากผลิตภัณฑ์โดยใช้ระบบของ ผู้ให้บริการบำบัดหรือกำจัดของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วหรือระบบที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะจัดสร้างขึ้น

(6) ให้องค์ความรู้และปลูกจิตสำนึกแก่ผู้ประกอบการที่นำเอาซากผลิตภัณฑ์ประเภท ต่างๆ มาฆ่าและเพื่อขาย โดยให้ตระหนักถึงปัญหามลพิษจากการปนเปื้อนสารอันตรายหากมีการจัดการที่ไม่ ถูกต้อง

(7) ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดให้มีระบบหรือสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย มูลฝอยติดเชื้อ และของเสียอันตรายชุมชนอย่างถูกต้อง ตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือ ส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในการดำเนินงาน

(8) ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดและพัฒนาพลังงานทางเลือก โดยสนับสนุนและ สร้างมาตรการจูงใจ เพื่อให้นโยบายการแปรรูปขยะมูลฝอยเป็นพลังงาน (Waste to Energy) เกิดผลในทาง ปฏิบัติ

(9) กำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดการขยะมูลฝอย มูลฝอย ติดเชื้อ และของเสียอันตรายชุมชน ตั้งแต่กระบวนการผลิต พฤติกรรมบริโภค การลดและคัดแยก ณ แหล่งกำเนิด การนำกลับมาใช้ใหม่การเก็บรวบรวมและขนย้าย ตลอดจนการกำจัดขั้นสุดท้าย และผลักดันให้ เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(10) เปรียญการออกกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดมูลฝอย (มูลฝอยทั่วไป มูลฝอยติดเชื้อ และมูลฝอยที่เป็นพิษหรือ อันตรายชุมชน) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอในการเดินและบำรุงรักษาระบบอย่างต่อเนื่องสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับปัญหาและความจำเป็นในการดำเนินการจัดให้มีระบบหรือสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย มูลฝอยติดเชื้อ และของเสียอันตรายชุมชนในพื้นที่เพื่อลดการต่อต้าน โดยให้ประชาชนในพื้นที่ที่จะเป็นสถานที่จัดสร้างระบบฯ เข้ามามีส่วนร่วมและมีผลตอบแทนตามความเหมาะสม

(11) สร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและความจำเป็นในการ ดำเนินการจัดให้มีระบบหรือสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย มูลฝอยติดเชื้อ และของเสียอันตรายชุมชนในพื้นที่เพื่อ ลดการต่อต้าน โดยให้ประชาชนในพื้นที่ที่จะเป็นสถานที่จัดสร้างระบบฯ เข้ามามีส่วนร่วมและมีผลตอบแทน ตามความเหมาะสม

2) การจัดการมลพิษจากภาคคมนาคมและการขนส่ง ให้มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่าง หน่วยงาน โดยเฉพาะข้อมูลผลการตรวจวัดมลพิษจากยานพาหนะ คุณภาพอากาศและเสียง ผลกระทบด้าน สิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสุขภาพจากภาวะมลพิษ โดยให้ประชาชนและหน่วยงานต่างๆสามารถเข้าถึงและใช้ ประโยชน์จากแหล่งข้อมูลได้โดยง่ายเพื่อเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการมลพิษในพื้นที่ และสามารถหา แนวทางการแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

3) การพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งของภาคส่วน

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแนวคิดการจัดการมลพิษไปประยุกต์ใช้ในการ วางแผนหรือแผนการทำงานในการบริหารพัฒนาท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของ ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการป้องกันและแก้ไขปัญห การจัดการขยะมูลฝอย มูลฝอยติดเชื้อและ

ของเสียอันตรายชุมชน โดยมีหน่วยงานส่วนกลางเป็นพี่เลี้ยงให้การสนับสนุนองค์ความรู้ คำแนะนำและทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเหมาะสม

(2) พัฒนาศักยภาพบุคลากรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้นำชุมชนเครือข่ายภาคประชาชน และภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง ให้มีองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการมลพิษ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา โดยคำนึงถึงองค์ความรู้ที่ต้องการ ปัญหามลพิษที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และการเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของแต่ละท้องถิ่นเพื่อสามารถนำไปประยุกต์ใช้และปฏิบัติได้จริง

4) การวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนการจัดการมลพิษ

(1) สนับสนุนการวิจัยองค์ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ เพื่อใช้ในการจัดการมลพิษที่ง่ายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพและปัญหาในแต่ละพื้นที่ที่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และเชื่อมโยงผลการวิจัยไปสู่เชิงพาณิชย์มากขึ้น

(2) จัดลำดับความสำคัญและจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการวิจัยเพื่อการจัดการมลพิษ ได้แก่ การวิจัยเพื่อการนำของเสียหรือวัสดุเหลือใช้มาใช้ประโยชน์ในชุมชนหรือในกระบวนการผลิตและการนำของเสียมาผลิตเป็นพลังงานทดแทน (Waste to Energy) การวิจัยเพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเครือข่ายชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม การแยกขยะและการทิ้งขยะให้ถูกที่ การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีในการควบคุมมลพิษให้เหมาะสมกับพื้นที่

การจัดการน้ำเสีย มีแนวทาง ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนต้องจัดการน้ำเสียได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) สนับสนุนและขยายผลให้ประชาชนลดปริมาณการใช้น้ำในบ้านเรือนเพื่อลดปริมาณน้ำเสียจากชุมชน โดยบ้านเรือนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสียควรมีการจัดการน้ำเสีย โดยรณรงค์ให้ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับบ้านเรือนและสนับสนุนให้ชุมชนมีการจัดการน้ำเสียโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้

(2) สร้างระบบการรับรองผลิตภัณฑ์ระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับบ้านเรือนตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมรวมทั้งกำหนดมาตรฐานด้านประสิทธิภาพการบำบัดของผลิตภัณฑ์ระบบบำบัดน้ำเสีย และสนับสนุนให้เอกชนผลิตผลิตภัณฑ์ตามมาตรฐานที่กำหนด

(3) ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่สอดคล้องกับปัญหาและศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงหรือขยายประสิทธิภาพของระบบบำบัดน้ำเสียให้รองรับปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งนี้ อาจพิจารณาใช้ประโยชน์ร่วมกันจากระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่มีอยู่ เช่น พื้นที่กรุงเทพมหานครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงรวมถึงต้องผลักดันให้ประชาชนต่อเชื่อมท่อเพื่อรวบรวมน้ำเสียจากบ้านเรือนเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการ

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอในการเดินและบำรุงรักษาระบบอย่างต่อเนื่อง และเร่งรัดการแก้ไขพระราชบัญญัติการประปา เพื่อให้มีการนำรายได้จากค่าน้ำประปามาใช้ในการบำบัดน้ำเสีย

(5) ส่งเสริมการนำน้ำที่บำบัดแล้วกลับไปใช้ประโยชน์เพื่อลดมลภาวะที่จะระบายออกสู่แหล่งน้ำหรือสิ่งแวดล้อมและสร้างความตระหนักแก่ประชาชนในการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่า

(6) พัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเสียชุมชนและฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเป็นหลักสูตรหนึ่งของสถาบันพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) การผลิตภาคเกษตรกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมการนำน้ำที่บำบัดแล้วกลับไปใช้ประโยชน์ เพื่อลดมลภาวะที่จะระบายออกสู่แหล่งน้ำหรือสิ่งแวดล้อม และสร้างความตระหนักแก่ประชาชนในการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่า

3) การผลิตภาคอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยสนับสนุนการนำของเสียและน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตมาผลิตพลังงานทดแทน และส่งเสริมการนำน้ำที่บำบัดแล้วกลับไปใช้ประโยชน์ เพื่อลดมลภาวะที่จะระบายออกสู่แหล่งน้ำหรือสิ่งแวดล้อม และสร้างความตระหนักแก่ประชาชนในการใช้น้ำอย่างประหยัดและรู้คุณค่า

(4) แผนยุทธศาสตร์รณามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555-2559 มียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตราย และน้ำเสีย ดังนี้ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย, 2555, น. 87-90, 97, 102-103, 108-110 และ 112-115)

1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาระบบบริหารจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม

น้ำเสีย

(1) พัฒนาหรือปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากชุมชนที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพ

(2) พัฒนาฐานข้อมูลและระบบการจัดเก็บข้อมูลด้านการจัดการน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) พัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพการจัดการระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน

(4) เสริมสร้างศักยภาพและความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการจัดการน้ำเสียชุมชนและระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน

ขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย

(1) เร่งรัดให้มีการปรับปรุง แก้ไข พัฒนา เพิ่มเติมกฎหมายและกฎระเบียบให้อื้ออำนวยต่อการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตรายและมูลฝอยติดเชื้อ ตั้งแต่กระบวนการผลิต พฤติกรรม การบริโภค การลดและคัดแยก ณ แหล่งกำเนิด การนำกลับมาใช้ใหม่ การเก็บรวบรวมและขนย้าย ตลอดจนการกำจัดขั้นสุดท้ายให้ทันต่อสถานการณ์

(2) พัฒนาระบบฐานข้อมูล ด้านขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อให้มีความทันสมัยและเข้าถึงง่าย

(3) พัฒนาระบบการกำกับ ควบคุม ดูแล และการให้อนุญาตแก่ผู้ควบคุมระบบการจัดการผู้ดำเนินการ/ผู้ประกอบการเก็บขนและกำจัด ระบบจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตรายและมูลฝอยติดเชื้อ และส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการให้มากขึ้น

(4) จัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลการดำเนินการด้าน 3Rs ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน

(5) พัฒนาศักยภาพบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ

2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การป้องกันและลดความเสี่ยงจากปัจจัยด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

(1) ส่งเสริมการลด คัดแยก และการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ โดยหลักการ 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) ในการจัดการอย่างถูกหลักวิชาการโดยให้มีการนำขยะมาแปรรูปเป็นพลังงานทดแทนมากขึ้น

(2) เพิ่มศักยภาพของศูนย์จัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ ที่มีอยู่เดิมให้ใช้งานได้เต็มขีดความสามารถของระบบและเป็นไปตามมาตรฐาน

(3) ส่งเสริม คำนึงถึงสุขภาพและความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ รวมทั้งการประกอบอาชีพของแรงงานนอกระบบ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ ที่ไม่ถูกต้อง

(4) เฝ้าระวัง ติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสุขภาพและการปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมจากการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตรายและมูลฝอยติดเชื้อ การจัดการข้อร้องเรียนและการแก้ไขปัญหาการลักลอบทิ้งกากของเสียอันตรายหรือมูลฝอยติดเชื้อ

3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาคีเครือข่าย และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และประชาชนในการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม

(1) เสริมสร้างจิตสำนึกด้านการลด คัดแยกและนำขยะ มูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ให้กับเครือข่ายกลุ่มเป้าหมาย

(2) สร้างความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งานแล้วเพื่อนำไปจัดการให้ถูกต้อง

(3) เสริมสร้างศักยภาพและบทบาทของ อสม. และ ทสม. ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ

(4) เสริมสร้างศักยภาพภาคีเครือข่ายในการติดตามและ เฝ้าระวังการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

(5) เสริมสร้างศักยภาพและเพิ่มสมรรถนะให้แก่ชุมชน และผู้ประกอบการ ในการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ

(6) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและการปฏิบัติด้านการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้ออย่างต่อเนื่อง

(7) สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนด้านการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ

4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม

(1) จัดให้มีโครงสร้างหรือปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รองรับการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความพร้อมและฐานะการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนงาน และ/หรือแผนปฏิบัติการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งผลักดันแผนไปสู่การปฏิบัติ และติดตามประเมินผล

(3) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและบังคับใช้กฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

(4) พัฒนาศักยภาพ ชีตความสามารถ และสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม

(5) ส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนการนำหลักการ 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) และการรวมกลุ่ม (clustering) ไปใช้ ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อที่ถูกหลักวิชาการ โดยเน้นการบริหารจัดการแบบศูนย์รวม/แบบผสมผสาน และส่งเสริมการจัดการขยะมูลฝอย โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

(7) สร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการพัฒนาเป็นต้นแบบด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยการจัดประกวด และมอบรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นแบบการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

(1) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการนำกลับมาใช้ใหม่ การบำบัดและการกำจัดขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ และการแปรรูปขยะเป็นพลังงานทดแทน

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตสินค้าและบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยของผู้ปฏิบัติงานหรือกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการนำเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับ 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย และของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุน การถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการขยะมูลฝอย ของเสียอันตรายชุมชน และมูลฝอยติดเชื้อที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละขนาด

(5) จากการศึกษาดูงานของคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร

1) ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการศึกษาดูงานของคณะกรรมการระหว่างวันที่ 26 กรกฎาคม-1 สิงหาคม พ.ศ. 2552 ณ เครือรัฐออสเตรเลีย มีดังนี้ (กลุ่มงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552, น. 16-17)

(1) การจัดการของเสีย ประเทศไทยควรมีกฎหมายหรือระเบียบบังคับให้มีการคัดแยกมูลฝอย (ขยะ) ที่แหล่งกำเนิดพร้อมบดลงโทษหากไม่ปฏิบัติ ควรมีระบบบริหารจัดการมูลฝอยแต่ละประเภทให้ชัดเจนและควรมีโรงงานคัดแยกอย่างน้อยจังหวัดละ 1 แห่ง เพื่อให้เหลือขยะที่นำไปกำจัดน้อยลง ดังจะเห็นได้จากโรงคัดแยกขยะรีไซเคิลของ WSN environmental Solutions ที่มีขยะที่เหลือจากการรีไซเคิลและต้องนำไปฝังกลบหรือกำจัดเพียง 2 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมทั้งควรจะกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมการกำจัดมูลฝอยโดยใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย”

(2) การบำบัดน้ำเสียนอกจากการวางระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ แล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำของประชาชน ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับทุกภาคส่วนของสังคมในการใช้น้ำอย่างคุ้มค่า รวมทั้งกำหนดมาตรการประหยัดน้ำ แม้ว่าในปัจจุบันไทยยังไม่ประสบปัญหา

ด้านการขาดแคลนน้ำ แต่ในอนาคตจากสภาพการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะทำให้เกิดภาวะโลกร้อนส่งผลกระทบต่อปัญหาการขาดแคลนน้ำ ซึ่งจะทำให้น้ำที่จะนำเข้าสู่กระบวนการบำบัดน้ำเสียน้อยลง และเป็นการประหยัดทรัพยากรและต้นทุนการผลิตมากขึ้น

(3) การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียทั้งในส่วนของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรจะให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้าไปบริหารจัดการ รวมทั้งน้ำที่ผ่านการบำบัดนำกลับมาใช้ใหม่ในวงการอุตสาหกรรม สวนสาธารณะ ฟาร์มปศุสัตว์ ซึ่งเป็นการนำทรัพยากรกลับมาใช้อย่างคุ้มค่าและควรนำแนวคิดการนำน้ำที่ผ่านการบำบัดไปปล่อยทิ้งให้เป็น Wetland ตามแนวทางการดำเนินงานของเครือข่ายออสเตรเลีย ทำให้เกิดการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพและเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นได้

2) ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการศึกษาฐานงานของคณะกรรมการระหว่างวันที่ 19-21 กันยายน พ.ศ. 2552 ณ เขตบริหารพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน มีดังนี้ (กลุ่มงานคณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552, น. 17-18)

(1) ขั้นตอนการบำบัดน้ำเสียของเขตบริหารพิเศษของฮ่องกง เน้นการดูแลสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียทั้งในส่วนของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรจะพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ในการบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งควรจะให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้าไปบริหารจัดการกรณีการเติมสารเคมีเพื่อฆ่าเชื้อโรคในขั้นตอนการบำบัดน้ำเสียจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและสารเคมีที่เติมต้องมีปริมาณที่เหมาะสมไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ นอกจากนี้ น้ำที่ผ่านมาการบำบัดยังต้องนำกลับมาใช้ใหม่ในวงการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และสาธาณูปโภค ซึ่งเป็นการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่อย่างคุ้มค่า

(2) แนวทางปรับปรุงด้านการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ควรนำน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วส่วนใหญ่ที่ถูกปล่อยทิ้งลงสู่ทะเลไปปล่อยทิ้งให้เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ (Wetland) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้มากขึ้น รวมทั้งก่อให้เกิดการฟื้นฟูของทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพทั้งทางบกและทางน้ำ อีกทั้งยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกประเภทต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ยังสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และศูนย์การเรียนรู้ทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุ่มน้ำของจังหวัดและสามารถจัดเก็บรายได้จากการเข้าเยี่ยมชมพื้นที่ชุ่มน้ำ และควรหารายได้จากการขายน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วให้กับโรงงานอุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ซึ่งจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการหารายได้มาสนับสนุนการดำเนินระบบบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) ในเขตบริหารพิเศษฮ่องกงได้นำมาตรการผู้ก่อให้เกิดน้ำเสียเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสียมาใช้แล้ว เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของน้ำ และมาตรการที่จะลดปริมาณการใช้น้ำในอนาคต ซึ่งประเทศไทยก็ควรนำหลักการนี้มาใช้เพื่อให้คนไทยลดการใช้น้ำในทุกพื้นที่ทั้งนี้ เพื่อให้ น้ำที่จะนำเข้าสู่กระบวนการบำบัดน้ำเสียมีน้อยลงและเป็นการประหยัดทรัพยากรและต้นทุนการผลิตมากขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาข้อดีและข้อเสียของมาตรการนี้อย่างรอบคอบ

(6) **คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)** มีนโยบายปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อลดการบุกรุกทำลายทรัพยากรและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่มีความเสื่อมโทรม คณะผู้บริหารสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้นำภาคประชาชน

รวม 22 คน จึงร่วมเสวนาระดมความคิดเห็น เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ณ ห้องประชุม สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เพื่อเสนอประเด็นการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเป็นการสนับสนุนแนวนโยบายดังกล่าว โดยได้มีความคิดเห็นร่วมกันดังนี้ (ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2557)

1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศดำเนินการจัดการหลุมฝังกลบขยะเก่าและหลุมฝังกลบขยะที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ให้ได้มาตรฐาน

2) ปฏิรูประบบการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายทั้งระบบ ตั้งแต่การนำเข้าลดการใช้ และกำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต้องเปิดเผยข้อมูลการครอบครองสารเคมีและสารอันตรายแก่สาธารณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านชนิดและปริมาณ โดยเฉพาะในพื้นที่อุตสาหกรรม รวมทั้งเข้มงวดและควบคุมการดำเนินงานของธุรกิจรับกำจัดและรีไซเคิลขยะอุตสาหกรรมให้ทำงานอย่างมีความรับผิดชอบและมีการจัดการที่ถูกต้อง

(7) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) กรมควบคุมมลพิษ

(1) แนวทางในเบื้องต้นที่จะทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยต่างๆ ที่เป็นปัญหาลดลง มีดังนี้ 1) การฟื้นฟูสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย 2) การพัฒนาสมรรถนะในการกำจัดขยะมูลฝอย 3) การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการเก็บขนขยะมูลฝอย 4) ส่งเสริมสังคมรีไซเคิล 5) ส่งเสริมการนำขยะมูลฝอยมาผลิตพลังงาน (สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557, น. 53-67)

(2) แนวทางในการบริหารจัดการคุณภาพน้ำและน้ำเสีย สรุปได้ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, น. 2-11 และ 2-12)

- พัฒนากลไก มาตรฐาน มาตรการและกฎหมายในการควบคุมมลพิษ โดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน และนำมากำหนดประเภทแหล่งน้ำของแม่น้ำสำคัญทั่วประเทศ โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ของพื้นที่ลุ่มน้ำแต่ละพื้นที่ กำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมการระบายน้ำทั้งจากแหล่งกำเนิดจากภาคเกษตรกรรม ชุมชน และอุตสาหกรรม ก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำหรือสิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรการเพื่อรักษาคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

- ติดตาม ตรวจสอบ แก้ไขปัญหา และสร้างเครือข่าย โดยกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายกับแหล่งกำเนิด มลพิษ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันป้องกัน ควบคุม รักษาและแก้ไขปัญหา น้ำเสียจากชุมชน อุตสาหกรรม และ การเกษตร รวมทั้งร่วมกันแก้ไขปัญหามลพิษเฉพาะเรื่องและอุบัติภัยเหตุฉุกเฉิน และติดตามตรวจสอบคุณภาพ สิ่งแวดล้อมด้านน้ำเพื่อใช้ในการเฝ้าระวัง วิเคราะห์และประเมินสถานการณ์คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสำคัญต่างๆ ทั่วประเทศ

- พัฒนาศักยภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ประกอบการ ได้แก่ ช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการน้ำเสียชุมชน จัดระบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย และเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ ผู้ประกอบการในการจัดการมลพิษ (2-11 และ 2-12)

2) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์คุณภาพน้ำ สามารถสรุปข้อเสนอแนะได้ดังนี้ (กลุ่มงานติดตามประเมินสถานการณ์ สำนักติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556, น. 138)

(1) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากความแตกต่างด้านพื้นที่และระบบนิเวศ ทำให้กฎเกณฑ์และมาตรฐานที่บังคับใช้ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทในพื้นที่ และลักษณะของแหล่งกำเนิด เช่น พื้นที่บริเวณแหล่งท่องเที่ยว บริเวณเขตอุตสาหกรรม การทำเกษตรกรรม การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง เป็นต้น จึงควรให้มีการออกหลักเกณฑ์และมาตรฐานเฉพาะในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวกับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น โดยต้องให้เกิดการมีส่วนร่วมจากชุมชน และการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

(2) สนับสนุนการลดปริมาณการใช้น้ำเพื่อลดการเกิดน้ำเสีย รวมทั้งสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์น้ำให้กับประชาชน สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ลดการเกิดน้ำเสีย โดยอาจจะใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการกระตุ้นให้ประชาชนเปลี่ยนพฤติกรรม อาทิ การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียร่วมกับน้ำประปา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการคลัง และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

(3) ดูแล ตรวจสอบ การปล่อยน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมอย่างเคร่งครัด โดยภาครัฐสามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะตั้งแต่การสนับสนุนการสร้างระบบบำบัดที่มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียจากการใช้น้ำ ในส่วนของภาคการเกษตรต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการปล่อยน้ำเสียให้ทันสมัยและเหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ และที่สำคัญต้องมีมาตรการ การดูแล การลักลอบการปล่อยน้ำเสียอย่างเคร่งครัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

3) กรมอนามัย

แนวทางการแก้ปัญหาขยะ กรมอนามัยได้วาง 5 ยุทธศาสตร์ดังนี้ 1) รณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะตามบ้านเรือน การแยกขยะครัวเรือน หรือการแยกทิ้งขยะ ณ แหล่งกำเนิด เน้นการใช้ประโยชน์จากขยะ เมื่อทุกบ้านหรือสถานที่ต่างๆ มีการแยกทิ้งขยะจะทำให้มีขยะ บางส่วนที่จำหน่ายได้จะถูกแยกนำไปจำหน่าย เช่น กระดาษ พลาสติก แก้ว หรือโลหะ ขยะบางส่วนจะถูกแยกนำกลับไปใช้ใหม่ เช่น เศษอาหารพืชผัก ผลไม้จะถูกนำไปทำปุ๋ยหมัก น้ำหมักก็เอ้ม เป็นต้น ทำให้ขยะที่ต้องนำไปกำจัดมีปริมาณน้อยลง 2) ผลักดันให้มีกฎหมายบังคับการจ่ายค่าบำบัดขยะสำหรับบ้านที่มีขยะเกิน 5 กก. ในอัตราไม่เกิน 150 บาทต่อเดือน ขณะเดียวกันก็จะผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวงบังคับให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ ทั้งนี้ หากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษปรับเบื้องต้นไม่เกิน 1 หมื่นบาท เนื่องจากการเก็บค่ากำจัดขยะตาม พ.ร.บ.สาธารณสุขท้องถิ่นสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้เฉพาะค่าเก็บขนเท่านั้น ส่วนค่ากำจัดเก็บไม่ได้ซึ่งกรมอนามัยกำลังดำเนินการออกกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นหรือเทศบาลสามารถเก็บค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะได้ 3) ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อลดการเคลื่อนย้ายขยะติดเชื้อ เน้นหลักการบริหาร บำบัด หรือกำจัดที่แหล่งกำเนิด เช่น โรงพยาบาลใช้ Autoclave ทำลายเชื้อโรคในขยะก่อนทิ้ง เป็นต้น 4) การสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้วิธีการจัดการขยะให้ถูกสุขลักษณะ และเข้มงวดการทิ้งและกำจัดขยะอันตรายจากอุตสาหกรรมและบ้านเรือน และ 5) ร่วมมือกับกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปรับพื้นที่กองขยะที่มีการจัดการอย่างถูกสุขลักษณะให้เป็นสวนสาธารณะ ขณะนี้มีกองขยะเก่าประมาณร้อยละ 80 ทั่วประเทศ กำจัดไม่ถูกต้อง กรมอนามัยจะทำการตรวจสอบว่ากองขยะไหนไม่ปล่อยสารเคมีหรือสารโลหะหนักปนเปื้อนน้ำบาดาล น้ำผิวดิน หรือแม่น้ำลำคลองที่อยู่ใกล้กองขยะดังกล่าว กรมอนามัยจะเสนอให้เจ้าของหรือท้องถิ่นดำเนินการฝังกลบทำเป็นสวนสาธารณะโดยจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีสั่งการ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดร่วมกับธนาคารออมสิน จัดทำโครงการธนาคารขยะสำหรับเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาทั่วประเทศ

แล้วนำขยะไปขายนำเงินที่ได้มาฝากกับเข้าบัญชี และจะเจรจาขอความอนุเคราะห์จากธนาคารออมสินในการสมทบเงินแรกเปิดบัญชีให้แก่เด็กๆ ด้วย (สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ. สธ.เตรียม 5 แผนแก้ไขขยะล้นเมือง, 2557)

4) กรีนพีซ

การฟื้นฟูวิกฤตขาดแคลนน้ำสะอาดคือการปกป้องแหล่งน้ำจากมลพิษ โดยความรับผิดชอบของภาคอุตสาหกรรมถือเป็นสิ่งที่สำคัญ และรัฐบาลควรต้องให้ความสำคัญในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างจริงจัง โดย “มาตรการเชิงป้องกัน” ควรเป็นมาตรการหลักที่ต้องนำมาปฏิบัติ เช่น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด การลดและมุ่งสู่การยกเลิกการใช้สารเคมีอันตรายตั้งแต่ต้นทางและความโปร่งใสด้านการรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ทั้งการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษอุตสาหกรรมสู่สิ่งแวดล้อม การนำระบบติดตามข้อมูลการขนส่งของเสียอันตรายมาใช้อย่างเคร่งครัดตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง และการตรวจสอบโรงงานรับกำจัดและบำบัดกากอุตสาหกรรม นอกจากนี้จะต้องมีการนำเครื่องมือนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้เพื่อลดมลพิษ หรือหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” เช่น ภาษีจากการปล่อยมลพิษและกากของเสียและมาตรการสนับสนุนด้านการเงินสำหรับผู้ปฏิบัติด้านการลดมลพิษ เป็นต้น รวมถึงการเพิ่มบทลงโทษกับผู้กระทำผิดทั้งทางแพ่งและอาญาแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย (กรีนพีซ, 2556)

(8) นักวิชาการ แนวทางและมาตรการในด้านต่างๆ สำหรับการจัดการน้ำเสีย ดังนี้ (ชูลิต วัชรสินธุ์, 2553)

1) มาตรการด้านการบริหารจัดการคุณภาพน้ำ มีดังนี้ (1) มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำเสียชุมชน การลดปริมาณความสกปรกน้ำเสีย ณ แหล่งกำเนิด การขยายระบบทอรวบรวมน้ำเสีย และปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียรวม และก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน (2) มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำเสียอุตสาหกรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดในโรงงานอุตสาหกรรม กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูงต้องตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม/เขตประกอบการอุตสาหกรรม และสนับสนุนและให้คำแนะนำทางวิชาการในการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย และการดูแลบำรุงรักษาระบบให้กับผู้ประกอบการ และ (3) มาตรการแก้ไขปัญหาน้ำเสียเกษตรกรรม ส่งเสริมและสนับสนุนทางวิชาการในการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและการดูแลบำรุงรักษาระบบจากฟาร์มสุกรและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้กับผู้ประกอบการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์ และส่งเสริมและสนับสนุนการใช้แนวทางเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดในภาคเกษตรกรรม

2) มาตรการรักษาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำและแม่น้ำ โดย (1) ศึกษาความสามารถในการรองรับปริมาณสารพิษโดยเฉพาะสารอินทรีย์ของแต่ละแหล่งน้ำ/แม่น้ำ (2) การฟื้นฟูคุณภาพน้ำในลำคลอง/แม่น้ำ/แหล่งน้ำ และ (3) การจัดสรรน้ำจากอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในการบรรเทาปัญหาน้ำเสีย

3) มาตรการด้านสังคม โดย (1) รณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์แหล่งน้ำและแม่น้ำ และ (2) สร้างความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษของน้ำเสียที่แหล่งกำเนิดต่างๆ ลงสู่แหล่งน้ำและแม่น้ำ

4) มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์ โดย (1) สนับสนุนทางการเงิน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษ ดำเนินการจัดการปัญหาน้ำเสียที่เกิดขึ้น (2) รับรองมาตรฐานการผลิตที่ใช้แนวทางการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

5) มาตรการด้านองค์กรและกฎหมาย โดย (1) ประสานงานดำเนินการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการผู้ก่อมลพิษ (2) เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย (3) กำหนดควบคุมผู้นำเข้าสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและสารเคมีอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวด (4) เพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมการระบายน้ำทิ้งโดยกระบวนการมีส่วนร่วม

(9) **งานวิจัย** จากผลการวิจัยเรื่อง การจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนใน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโสก อำเภอลำสนัก จังหวัดเพชรบูรณ์ (ดวงใจ ปินตามูล, 2555, น. 90) ผู้วิจัย ขอเสนอแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเสริมสร้างการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ควรมีการวางแผนในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนร่วมมือในการ จัดการขยะมูลฝอยให้แก่ประชาชน 2) มีการจัดการส่งเสริมแนะนำการคัดแยกขยะก่อนนำไปทิ้ง 3) องค์การ บริหารส่วนตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ควรมีการสร้างกิจกรรมที่ส่งเสริมให้มีความร่วมมือใน การจัดการขยะมูลฝอย 4) การรายงานผลการดำเนินงานการจัดการขยะมูลฝอยต่อชุมชนอย่างสม่ำเสมอพร้อม กับประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง 5) มีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการติดตามผลและประเมินผลในการ จัดการขยะมูลฝอยเพื่อรายงานผลการประเมินแก่ประชาชน 6) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความ คิดเห็นและร่วมแก้ไขปัญหาในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยอย่างทั่วถึง

3) ข้อเสนอแนะในการปฏิรูป

จากข้อมูลสถานการณ์เกี่ยวกับขยะมูลฝอยและน้ำเสียในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนก สภาพปัญหาที่สำคัญซึ่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมออกได้ ดังนี้

(1) ขยะ ซึ่งประกอบด้วย ขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย และมูลฝอยติดเชื้อ

สภาพปัญหาที่สำคัญของขยะในปัจจุบัน ได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของปริมาณขยะ ไม่ว่าจะเป็นขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย หรือมูลฝอยติดเชื้อ และการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการ ส่วนใหญ่ จะเป็นการจัดการที่ปลายเหตุ ขาดประสิทธิภาพ และไม่ครบวงจร ตลอดจนกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง ยังไม่ครอบคลุมการดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ครอบคลุมการดำเนินการของท้องถิ่นและ ชุมชนต่างๆ ทั้งนี้ มีสาเหตุมาจากการขาดการประสานข้อมูลที่มีไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสภาพความ เป็นจริง (สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557)

(2) น้ำเสีย ซึ่งหมายถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมวลสารที่ปะปนและ ปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

สภาพปัญหาที่สำคัญของน้ำเสียในปัจจุบัน ได้แก่ การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยปราศจากการบำบัดด้วยวิธีที่ถูกต้อง ซึ่งส่งผลให้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติถูกปนเปื้อนด้วยน้ำเสียปริมาณมากจน เกินขีดความสามารถที่แหล่งน้ำธรรมชาติจะปรับตัวได้ทัน ทำให้น้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติมีคุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรมลง และท้ายที่สุดก็กลายเป็นน้ำเสีย อันส่งผลให้สิ่งมีชีวิตที่เคยอยู่อาศัยในน้ำไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้อีก (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2553) โดยน้ำเสียที่ถูกปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่

- (1) น้ำเสียจากชุมชน อันเกิดจากการทำกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนที่อาศัยในชุมชน
- (2) น้ำเสียจากอุตสาหกรรม อันเกิดจากกระบวนการอุตสาหกรรม ตั้งแต่ขั้นตอนการ ล้างวัตถุดิบ กระบวนการผลิต ไปจนถึงการทำความสะอาดโรงงาน
- (3) น้ำเสียจากเกษตรกรรม อันเกิดจากการทำกิจกรรมทางการเกษตร ซึ่งครอบคลุม ถึงการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์
- (4) น้ำเสียที่ไม่ทราบแหล่งกำเนิด อันเกิดจากการที่น้ำฝนหรือน้ำหลากตามธรรมชาติ ซึ่งไหลผ่านและชะล้างความสกปรกต่างๆ เช่น กองขยะมูลฝอย แหล่งเก็บสารเคมี ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ และคลอง ระบายน้ำ เป็นต้น

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อสถานการณ์สิ่งแวดล้อม องค์การและ ภาคส่วนต่างๆ จึงได้พิจารณาถึงแนวทางการแก้ไข เพื่อลดการเกิดขึ้นของปัญหา ตลอดจนเพื่อฟื้นฟูสถานการณ์

สิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาของขยะและน้ำเสียให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ โดยสรุปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการกับขยะและน้ำเสีย ดังนี้

(1) ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการดำเนินงานเพื่อลดปริมาณของเสีย ณ แหล่งกำเนิด โดยใช้กลไกการคัดแยกขยะเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ให้ได้มากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

(2) ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดปริมาณขยะและน้ำเสีย อาทิ การเก็บภาษีการปล่อยมลพิษ หรือการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษสูง เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

(3) ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน และสร้างระบบการจัดการขยะแบบครบวงจร ตั้งแต่การคัดแยกไปจนถึงการกำจัด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

(4) ส่งเสริมธุรกิจขยะรีไซเคิล โดยสนับสนุนผู้ประกอบการให้ผลิตสินค้าที่มีส่วนประกอบจากวัสดุรีไซเคิลเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนสนับสนุนให้มีการผลิตและใช้พลังงานทดแทนจากของเสีย และการแปรรูปขยะเป็นพลังงาน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555)

(5) ออกระเบียบเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการบำบัดน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการบริหารจัดการและบำรุงรักษาระบบบำบัดและกำจัดของเสียอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555)

(6) สร้างศูนย์จัดการของเสียอันตรายจากชุมชนด้วยการใช้หลักการความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการบริหารการจัดการขยะและน้ำเสียตามหลักวิชาการ โดยให้มีมาตรการในการติดตามเฝ้าระวังไม่ให้มีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมและขยะติดเชื้อในสิ่งแวดล้อม ตลอดจนจัดทำระบบฐานข้อมูลเอกลักษณ์ของกากอุตสาหกรรมอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ รวมไปถึงการให้ความรู้ภายในชุมชนเกี่ยวกับของเสียและการจัดการของเสียที่ถูกต้อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

(7) กำหนดให้โรงงานที่มีกากอุตสาหกรรมอันตรายต้องวางหลักประกันเมื่อขออนุญาตหรือขอขยายการประกอบกิจการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

(8) กำหนดมาตรการควบคุมคุณภาพสินค้าที่นำเข้าที่จะก่อให้เกิดปัญหาการจัดการขยะและปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2554)

(9) ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการกับขยะและน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถนำวิธีการที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555)

(10) พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรแต่ละภาคส่วน ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อให้มีความรู้ความชำนาญในการจัดการขยะและน้ำเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับสภาพปัญหาและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555)

(11) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในชุมชนแต่ละชุมชนช่วยการลดปริมาณขยะ และลดการปล่อยน้ำเสียออกจากบ้านเรือนลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ โดยการให้ความรู้ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม และความจำเป็นในการดำเนินการจัดการกับขยะและน้ำเสีย แนะนำให้ประชาชนรู้ถึงวิธีการกำจัด

ขยะและน้ำเสียที่ถูกต้องตามหลักวิชาการก่อนปล่อยออกสู่สาธารณะ โดยเน้นหลักการลด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

(12) สร้างแรงจูงใจด้านรายได้ให้กับประชาชนในการร่วมกันคัดแยกขยะตั้งแต่แหล่งกำเนิด เพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปบำบัดและกำจัดให้เหลือน้อยที่สุด (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

(13) สร้างตลาดซื้อ - ขาย ขยะรีไซเคิล หรือสร้างศูนย์รับแลกเพื่อเพิ่มมูลค่าขยะในชุมชน ซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือของท้องถิ่นและชุมชน โดยกำหนดสถานที่หรือจุดนัดพบในชุมชนที่สามารถเดินทางได้สะดวก (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

(14) จัดให้มีระบบการเรียกคืนซากของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เช่น ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ หลอดไฟ แบตเตอรี่มือถือ น้ำมันหล่อลื่น เป็นต้น โดยการออกมาตรการเพื่อกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่ผู้ผลิตต้องนำกลับคืนให้ผู้ผลิตรับผิดชอบในการกำจัด และให้มีการประสานกันระหว่างผู้ผลิตกับท้องถิ่นในการเก็บรวบรวมซากของเสียดังกล่าว (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

(15) รณรงค์ให้ประชาชนลดปริมาณการใช้น้ำในบ้านเรือน เพื่อลดปริมาณน้ำเสียจากชุมชน และสนับสนุนให้ชุมชนที่อยู่นอกพื้นที่ให้บริการบำบัดน้ำเสียจัดการน้ำเสียติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียสำหรับบ้านเรือนโดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการนำน้ำที่บำบัดแล้วกลับไปใช้ประโยชน์เพื่อลดมลภาวะที่จะระบายออกสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

(16) สนับสนุนให้เอกชนผลิตระบบบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสมกับท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ ซึ่งใช้งบประมาณที่ไม่สูงมากและเน้นการประหยัด เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตั้งเพื่อใช้ในครัวเรือนได้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

(17) กำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมมีกระบวนการนำของเสียและน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตมาผลิตพลังงานทดแทน และส่งเสริมการนำน้ำที่บำบัดแล้วกลับไปใช้ประโยชน์เพื่อลดมลภาวะที่จะระบายออกสู่แหล่งน้ำ (กรมควบคุมมลพิษ, 2554)

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาขยะและน้ำเสียข้างต้น จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการภายใต้มาตรการ หรือกลไกทางกฎหมายที่ปัจจุบันบังคับใช้อยู่แล้ว (สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.) ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- (4) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (5) พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- (6) พระราชบัญญัติรักษาคุคลอง พ.ศ. 2446
- (7) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- (8) พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535
- (9) ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดวิธีการเก็บ ทำลายฤทธิ์ กำจัดฝัง ทิ้ง เคลื่อนย้ายและการขนส่งสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2531

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการเพื่อจัดการกับขยะและน้ำเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขที่องค์กรและภาคส่วนต่างๆ เสนอแนะ จึงควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีความทันสมัย ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

การจัดการของเสีย (กลุ่มงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552)

1. ควรปรับปรุงกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ให้มีมาตรการบังคับในการคัดแยกขยะแต่ละประเภท ณ แหล่งกำเนิด พร้อมกำหนดให้มีบทลงโทษหากฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว
2. ควรกำหนดให้มีระบบบริหารจัดการขยะแต่ละประเภทให้ชัดเจน โดยควรกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีโรงงานที่ทำการคัดแยกขยะโดยเฉพาะอย่างน้อยจังหวัดละ 1 โรงงาน
3. ควรกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขยะไม่ว่าจะเป็นประเภทใด เป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย”
4. ปรับปรุงหลุมฝังกลบขยะเก่าและสร้างหลุมฝังกลบขยะใหม่ ให้มีมาตรฐานสามารถฝังกลบขยะได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ โดยไม่สร้างผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมใกล้เคียง

การจัดการน้ำเสีย (กลุ่มงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2552 และสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ, 2557)

1. วางระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ
2. กำหนดมาตรการประหยัดน้ำที่ใช้กับทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในครัวเรือน ผู้ผลิตภาคเกษตรกรรม หรือผู้ผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเน้นให้ใช้น้ำอย่างคุ้มค่า บำบัดน้ำเสียแล้วนำกลับมาใช้ซ้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ
3. พัฒนานองค์ความรู้ในการบำบัดน้ำเสีย ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมรูปแบบใหม่ที่สามารถนำมาใช้เพื่อบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน
4. กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน และนำมากำหนดประเภทแหล่งน้ำของแม่น้ำสำคัญทั่วประเทศ
5. กำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมการระบายน้ำทั้งจากแหล่งกำเนิด ทั้งจากภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรม ก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำหรือสิ่งแวดล้อม
6. วางมาตรการเพื่อรักษาคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยการสร้างมาตรการและแผนงานต่างๆ เพื่อรองรับและจัดการกับสถานการณ์ขยะและน้ำเสียให้เกิดประสิทธิภาพและครบวงจรแล้วก็ตาม แต่หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวัง ตลอดจนบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ยังคงละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้นอย่างหละหลวม ไม่เข้มงวด สภาพปัญหาอันเกิดจากการลักลอบทิ้งขยะโดยผิดวิธี หรือปล่อยน้ำเสียสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยปราศจากการบำบัดโดยวิธีการที่ถูกต้องตามหลักวิชา ก็คงยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเคร่งครัด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมที่อยู่ร่วมกันให้มากที่สุด ทั้งนี้ การที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนกลไกหรือมาตรการในการจัดการกับขยะ

และน้ำเสีย เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการที่ถูกต้องและเหมาะสม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะที่สำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อให้การจัดการกับขยะและน้ำเสีย สามารถเริ่มต้นได้จากในพื้นที่แต่ละท้องถิ่น โดยไม่ต้องรออนุญาตนโยบายจากส่วนกลาง จึงควรมีการรวบรวมกฎหมายต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องในการจัดการกับขยะและน้ำเสีย และจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่ในที่เดียวกันและง่ายต่อการนำมาใช้ประกอบการดำเนินการทั้งจากองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นภาครัฐ และประกอบการดำเนินการของเอกชน เพื่อให้แต่ละภาคส่วนทราบถึงหลักเกณฑ์มาตรการซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการดำเนินการที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อกฎหมายตลอดจนทราบถึงแนวทางการดำเนินการเมื่อเกิดกรณีพิพาทในด้านสิ่งแวดล้อมว่ามีขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไร และควรมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการทำหน้าที่พิจารณาตัดสินที่เกิดขึ้นจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากกลไกในปัจจุบันยังคงใช้ระยะเวลายาวนานในการดำเนินการซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ก่อให้เกิดมลพิษทั้งจากขยะและน้ำเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคอุตสาหกรรมที่มีปริมาณการทิ้งขยะและปล่อยน้ำเสียออกสู่สาธารณะมากกว่าภาคส่วนอื่นๆ (ศรีสุวรรณ จรรยา, 2557)

ทั้งนี้ โดยภาพรวมด้านสิ่งแวดล้อมยังมีผู้ทรงคุณ และนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปสิ่งแวดล้อมของประเทศไว้ อาทิ

1. ดร.บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ ผู้อำนวยการ สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม (GSEI) ได้ให้ความเห็นเพื่อให้กระบวนการปฏิรูปการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมสามารถเริ่มเดินหน้าได้ และเป็นฐานต่อการปฏิรูปในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งการปฏิรูปการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ ยึดถือแนวทางการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวกระทำทางการเมือง (Political Actors) มีการขยาย "พื้นที่ทางการเมือง" (Political Space) เพื่อรองรับความตื่นตัวของพลเมืองและเป็นการรื้อ-สร้างกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันและลดความขัดแย้งในสังคม และเพื่อปรับเปลี่ยนไปสู่ทิศทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน "ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาทำให้ความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมมีต้นทุนสูงขึ้นหรือยากที่จะแก้ไขเยียวยา" ดังนี้ (มูลนิธิสุภาพไทย, 2557)

1) "Reform EIA-Restart SEA" เป็นการ "รื้อ-สร้าง" โครงสร้างและระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA และ EHIA) ซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อมและได้กลายเป็นกับดักของความขัดแย้งในตัวเอง และนำเอาเครื่องมือใหม่ที่ช่วยตัดสินใจในระดับนโยบาย คือ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) มาใช้ให้เกิดผลอย่างมีความหมาย SEA เป็นเครื่องมือที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมากกว่า 20 ปีในประเทศพัฒนาแล้วกลุ่มประชาคมอาเซียนมีหลายประเทศที่ใช้มานานแล้ว เช่น เวียดนาม สิงคโปร์ สำหรับไทยมีมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 ให้นำมาใช้ แต่ยังมีปัญหาและข้อจำกัดที่ต้องเร่งปฏิรูปอีกหลายด้านให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

2) การผลักดัน "ชุดกฎหมายเพื่อการปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย" ประกอบด้วย การแก้ไข พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเร่งผลักดันประกาศใช้กฎหมายใหม่จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.ด้านสิทธิชุมชนกับการร่วมจัดการฐานทรัพยากร พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ร.บ.องค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและพ.ร.บ.เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม กฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้ มีการจัดทำร่างไว้แล้วโดยองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. นายศรีสุวรรณ จรรยา นายกสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตามฐานคิดเบื้องต้นไว้ อาทิ (ศรีสุวรรณ จรรยา, 2557)

1) การปฏิรูประบบการให้ใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพอนามัยของประชาชน ต้องผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง และครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดเสียก่อน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2) การปฏิรูปการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้ง EIA และ EHIA ทั้งระบบโดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดกรอบการศึกษาผ่านเวทีชาวบ้าน ผ่านกระบวนการของชาวบ้าน โดยมีบริษัทที่ปรึกษาเป็นเพียงที่ปรึกษาหรือพี่เลี้ยงเท่านั้น ส่วนงบประมาณในการศึกษาต้องมาจากงบประมาณกลาง ที่เจ้าของโครงการต้องตั้งงบไว้ให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งระบบมาบริหารจัดการแทน นอกจากนั้น การที่จะต้องมีระบบตรวจสอบ และประเมินติดตามผลการดำเนินการตามมาตรการลดผลกระทบที่กำหนดจะต้องมีหน่วยงานอิสระในการติดตามตรวจสอบ และมีอำนาจในการลงโทษขั้นเด็ดขาดได้ด้วย

3) การปฏิรูประบบกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรใหม่ทั้งระบบ พัฒนาเชื่อมโยงให้เป็นระบบประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร เพื่อเชื่อมโยงในระบบส่งเสริมและอนุรักษ์ที่ต้องไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งการวางระบบการติดตาม ตรวจสอบ และการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดกลไกใหม่ให้เกิดการร่นระยะเวลาในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีวิธีพิจารณาความเกี่ยวกับ "ศาลสิ่งแวดล้อม" ขึ้นมาทำหน้าที่ในกลไกนี้โดยเฉพาะ

4) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมใหม่ทั้งระบบ ต้องบัญญัติมาตรการทางศาลหรือกระบวนการพิจารณาคดี หรือการนำคดีขึ้นสู่ศาล รวมทั้งกลไกการตรวจสอบการทำหน้าที่ของศาลผู้พิพากษา ตุลาการทั้งระบบด้วย สร้างกลไกการลดความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม เพื่อหาข้อยุติโดยเร็ว กลไกทางศาลต้องสะดวก รวดเร็ว และมีระยะเวลาในการยุติความขัดแย้งในทางกฎหมายที่รวดเร็ว การกำหนดค่าสินไหมทดแทน ค่าความเสียหาย ต้องคิดในเชิงก้าวหน้าและเป็นระบบสากล เพราะต้องคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว และการสูญเสียทั้งทางด้านร่างกาย สุขภาพ และชีวิต รวมทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจเรียกกลับคืนมาได้ การกำหนดความเสียหายในทางเศรษฐศาสตร์ต้องเปลี่ยนระบบคิดใหม่เป็น "ระบบก้าวหน้า" ทั้งหมด

5) การปฏิรูประบบสัมปทานทรัพยากรของชาติ ต้องทิ้งของเดิมทั้งหมดแล้วกลับมาวางโครงสร้างการกำหนดการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ใหม่ให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียงอย่างแท้จริง ให้ชุมชนที่เป็นเจ้าของแหล่งทรัพยากรสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย และต้องเป็นกลุ่มแรกที่สามารถได้รับประโยชน์จากการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรนั้นๆ อย่างสมดุล และสามารถรองรับผลได้ว่าทรัพยากรที่นำมาใช้จะต้องมีดัชนีชี้วัดถึงความยั่งยืนได้ ไม่เกิดการเสื่อมโทรมลง

3. นายสนธิ คชวัฒน์ เลขาธิการและอนุกรรมการสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ วุฒิสภา เสนอความเห็นดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ว่าต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญในเบื้องต้นอย่างน้อย 3 ฉบับก่อน คือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยชี้ประเด็นปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ควรพิจารณาปรับปรุง และแนวทางการปรับปรุงเบื้องต้น (นักวิชาการแนะถึงเวลาต้องปรับปรุง กม.สิ่งแวดล้อม, 2557)

1) กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ โดยที่ผ่านมา การทำงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ส่วนใหญ่จะดำเนินการเฉพาะข้อกำหนดใน พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมของกระทรวงอื่นๆ จึงขาดการทำงานที่เชื่อมต่อ และบูรณาการในระดับนโยบายและแผนของประเทศ ดังนั้น จึงเห็นควรให้นำโครงการ หรืองานพัฒนาโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกระทรวงต่างๆ มาพิจารณาภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้วย เช่น การวางแผนหลักในการตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือโรงไฟฟ้าถ่านหิน การจัดทำแผนแม่บทในการจัดการน้ำของประเทศ การจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน การจัดทำแผนแม่บทในการกำจัดขยะมูลฝอยและขยะติดเชื้อแบบครบวงจร การพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางบกเลียบชายฝั่งทะเล การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนพิเศษ

2) เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องสามารถนำออกมาใช้เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว เช่น กรณีน้ำมันรั่วไหลในแหล่งน้ำ การลักลอบทิ้งกากของเสียอันตรายในพื้นที่สาธารณะ การแก้ไขปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย เป็นต้น รวมทั้งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการรณรงค์การส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น การจัดการด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมสาธารณะ การสร้างความรู้ และความเข้าใจด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน เป็นต้น โดยรัฐบาลต้องหาวิธีในการเพิ่มงบประมาณจากการเก็บภาษีจากสินค้าที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

3) แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด จะต้องมาจากความต้องการในการปรับปรุงและจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนในแต่ละจังหวัดอย่างแท้จริง ไม่ใช่มาจากความต้องการของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น จึงต้องมีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายในจังหวัดก่อนนำเสนอโครงการมาที่ส่วนกลาง และการเสนอขอตั้งงบประมาณจะต้องผ่านความเห็นจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อนบรรจุลงในแผนงบประมาณแผ่นดินต่อไป

4) จะต้องมีการปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สามารถสร้างความเชื่อมั่น และเชื่อถือจากประชาชนอย่างแท้จริง จะต้องไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ซึ่งการจัดทำรายงานฯ ควรแยกออกเป็น 2 ฉบับ คือ รายงานด้านเทคนิคของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการ และรายงานการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นการเสนอความคิดเห็นจากการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยรายงานฯ สามารถเผยแพร่ได้เมื่อได้รับการพิจารณาเห็นชอบแล้ว นอกจากนี้ หากเป็นไปได้ ยังเห็นควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนของมาตรา 67 วรรค 2 เป็นดังนี้ “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ทำการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงสุขภาพของประชาชนในชุมชนด้วย โดยต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ชุมชนนั้น และเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมที่มาจากการคัดเลือก และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชนในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการอนุมัติหรืออนุญาตต่อไป” ทั้งนี้ จะทำให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่จะได้รับการพัฒนาหรือไม่ รูปแบบใดจะต้องมาจากการพิจารณาภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

5) ในการพัฒนาพื้นที่ หรือพัฒนานโยบายรายสาขา เช่น จัดทำโครงการเขาเขียว-ศรีบอร์ดี การพัฒนาพื้นที่เป็นเขตเศรษฐกิจชายแดนพิเศษ การกำหนดนโยบายเพื่อตั้งโรงไฟฟ้าประเภทต่างๆ การกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำผังเมือง การกำหนดนโยบายด้านการจัดการน้ำของประเทศ การกำหนดนโยบายด้านการก่อสร้างระบบคมนาคมขนส่งทางราง จะต้องจัดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทาง

ยุทธศาสตร์ (SEA Strategic Environmental Assessment) เพื่อเสนอมาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ และรายสาขาก่อนที่จะทำการพัฒนาโครงการต่อไปซึ่งจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกรอบของมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบทางยุทธศาสตร์ต่อไป

6) ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วม และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนสำหรับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (Mega-project) ต้องพิจารณาถึงวิธีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนก่อน และต้องพิจารณาถึงการกำหนดรูปแบบ วิธีการในการจัดรับฟังข้อห่วงกังวล และข้อคิดเห็นของประชาชน โดยมีการกำหนดกติกาที่ชัดเจนในการที่เดินหน้าโครงการหรือยุติโครงการซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

7) กำหนดบทบาทการติดตามตรวจสอบผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากแหล่งกำเนิดมลพิษรวมทั้งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษให้มีอำนาจในการดำเนินคดีได้โดยตรง โดยหน่วยงานอนุญาตควรทำหน้าที่ในการสนับสนุน และส่งเสริมให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิด่วงดุลในการทำงานลดปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันลงได้มากขึ้น

8) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการฝึกในการกระจายงาน และอำนาจหน้าที่จากกระทรวงต่างๆ ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะงานด้านสิ่งแวดล้อมและงานอนามัยสิ่งแวดล้อมจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข ทุกวันนี้ปัญหาหลักของท้องถิ่นคือ ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการมูลฝอยและมูลฝอยติดเชื้อ การจัดการน้ำเสีย การจัดการสิ่งปฏิกูล การแก้ไขเหตุรำคาญ ซึ่งการดำเนินงานส่วนใหญ่ยังไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นถูกฟ้องร้องในข้อหาละเลยการปฏิบัติหน้าที่จำนวนมาก ดังนั้น จึงเห็นควรจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุน และแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

9) การดำเนินงานของท้องถิ่นในด้านจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ส่วนใหญ่มาจากการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเนื้อหาตาม พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นเรื่องงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมทั้งฉบับ และเป็นการมอบอำนาจการดำเนินการให้ท้องถิ่นเกือบทั้งหมด โดยมีคณะกรรมการสาธารณสุขเป็นผู้กำกับติดตามตรวจสอบ พ.ร.บ.ฉบับนี้มีจุดอ่อนค่อนข้างมาก โดยเฉพาะเรื่องการจัดการมูลฝอยและมูลฝอยติดเชื้อ เรื่องการพิสูจน์เหตุรำคาญ การประสานงานงานและสนับสนุนท้องถิ่น การใช้อำนาจระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานสาธารณสุข ซึ่งควรที่จะมีการเปลี่ยนชื่อ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็น พ.ร.บ.อนามัยสิ่งแวดล้อม และเปลี่ยนชื่อ และองค์ประกอบของคณะกรรมการสาธารณสุขเป็นคณะกรรมการอนามัยสิ่งแวดล้อม ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการโดยกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไม่ใช่มอบหมายให้ท้องถิ่นไปดำเนินการทุกอย่างเช่นทุกวันนี้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ได้ทั้งหมด

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการปฏิรูปสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม คณะผู้จัดทำ พบว่า ในแต่ละปัญหาทุกภาคส่วนไม่ว่า ภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชนก็ตาม สามารถที่จะร่วมมือกันแก้ไข ป้องกัน และฟื้นฟู เพื่อพัฒนาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติโดยปราศจากโรคอุบัติใหม่ เพราะมีระบบบริการสาธารณสุขที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครอบคลุม ทั้งถึง และเป็นธรรม ประกอบกับทุกคนเห็นคุณค่าของการรักษาสิ่งแวดล้อมอันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต สิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหายุ่งยากในขณะนี้ก็จะได้รับการแก้ไข และฟื้นฟูอย่างถูกต้อง และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ดังนี้

การปฏิรูปด้านสาธารณสุข

1. ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในด้านสิทธิประโยชน์ คุณภาพในการรักษายาบาล และการเงินการคลังของทั้ง 3 กองทุน โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

รัฐควรมีนโยบายในการลดช่องว่างระหว่างสิทธิประโยชน์ของทั้ง 3 กองทุน เช่น ในระบบประกันสังคม ที่ต้องการความคุ้มครองต่างๆ เพิ่มขึ้น ระบบสวัสดิการรักษายาบาลที่ออกมาเรียกร้องให้พิจารณามาตรการคุ้มครองด้านการใช้จ่ายของกรมบัญชีกลางเพื่อลดค่ารักษายาบาลที่เพิ่มขึ้น หรือผู้ป่วยบัตรทองที่เรียกร้องให้มีการปรับปรุงสิทธิประโยชน์ ให้ครอบคลุมการใช้บริการโรงพยาบาลรัฐทุกแห่งโดยไม่จำกัดพื้นที่ เป็นต้น คณะผู้จัดทำมีความเห็นว่าภาครัฐควรรวบรวม 3 กองทุนสุขภาพเข้าด้วยกันโดยจัดสรรงบประมาณด้านการดูแลสุขภาพไว้ในหน่วยงานเดียว เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในการอภิบาลระบบให้ครอบคลุม เพื่อให้การบริหารจัดการระบบการคลังของหลักประกันสุขภาพมีความยั่งยืนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์สูงสุดและความเสมอภาคของประชาชนเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการปรับฐานเพดานการเบิกจ่ายให้มีความเป็นเอกภาพ การปรับกลไกการตรวจสอบการเบิกจ่ายให้เป็นมาตรฐาน โดยกำหนดให้มีการจัดการงบกองทุนที่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินสมทบ หรือ การนำงบประมาณแผ่นดินมาจัดสรรเพื่อเป็นค่ารักษายาบาลรายหัว

ถึงอย่างไรก็ตาม การจะทำให้ 3 กองทุนเกี่ยวกับการประกันสุขภาพมีความเท่าเทียมกันได้ อาจต้องใช้ระยะเวลานาน เนื่องจากการรวบรวมทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกันอาจไปลดสิทธิของผู้ได้รับสวัสดิการในบางกองทุน เช่น กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างมาก จึงสมควรเร่งรัดรวบรวม 3 กองทุน เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งในหลายๆ ภาคส่วนของสังคม แต่ควรเริ่มต้นด้วยการมีหน่วยงานหลักที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันมาบริหารจัดการก่อน เพื่อบริหารนโยบายและการทำงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ 3 กองทุน ทั้งนี้ เมื่อสามารถปรับนโยบายต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงค่อยทำการรวบรวมอย่างค่อยเป็นค่อยไปในที่สุด

2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

(1) ตรากฎหมายกลาง เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายประกันสุขภาพของกองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีความ

เหลื่อมล้ำกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหารัฐจึงต้องเป็นผู้บริหารจัดการให้ประชาชนทุกคนได้รับการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่เท่าเทียมกัน โดยการตรากฎหมายกลางเพื่อใช้บังคับ

(2) จัดตั้งหน่วยงานบริหารกองทุน เมื่อมีการตรากฎหมายกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายระหว่างกองทุนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ภาครัฐควรที่จะจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกองทุน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

(3) มาตรการทางการเงินคลัง ควรมีการจัดเก็บภาษีสุขภาพ โดยอาจจัดเก็บจากผู้มีรายได้ เงินเดือน ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีสุขภาพ เป็นต้น โดยจัดให้เป็นงบประมาณส่วนหนึ่งของกองทุน เพื่อที่จะมีแหล่งเงินที่สามารถจัดสรรให้บริการสุขภาพและเป็นการป้องกันการจำกัดสิทธิของประชาชนบางประการ เช่น การถอนยาบางตัวออกจากบัญชียาหลักแห่งชาติที่มีค่าใช้จ่ายสูง เป็นต้น อีกทั้งการจัดเก็บภาษีสุขภาพ เป็นการป้องกันรัฐบาลที่จะตัดงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ

2. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ และการจ้างงานที่เป็นธรรม โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

(1) เพิ่มอัตราบุคลากรด้านสุขภาพ เนื่องจากปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ เป็นปัญหาที่สำคัญและเกิดขึ้นมายาวนานในสังคมไทย เนื่องจากบุคลากรด้านสุขภาพส่วนใหญ่ปฏิบัติงานกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทำให้ในชนบทเกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพเป็นจำนวนมาก โดยที่ผ่านมา ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรนี้ได้มีบุคคลจากหลายฝ่ายเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้ อาทิ คณะกรรมการการสาธารณสุขของสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอให้พิจารณา ทบทวนกฎ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องกำหนดอัตราค่าจ้างคน โดยเฉพาะการพิจารณา กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างคนให้มีความเหมาะสมกับสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน และการคำนึงถึงความจำเป็นกรณีพิเศษในการการบรรจุตำแหน่งข้าราชการแก่บุคลากร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ทุรกันดารหรือพื้นที่เสี่ยงภัย หรือหากไม่บรรจุก็ควรให้มีสวัสดิการเทียบเคียงกับข้าราชการ เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเหล่านั้น เป็นต้น

(2) เพิ่มอัตราค่าตอบแทน เพื่อเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนแพทย์ จึงเสนอให้เพิ่มอัตราค่าตอบแทนให้กับแพทย์ที่ทำงานในปีที่ 4 หลังครบระยะเวลาการชดใช้ทุน อีกทั้ง ควรเปิดโอกาสให้แพทย์ที่ทำงานในชนบทสามารถเรียนต่อเพิ่มเติมเพื่อสอบใบอนุญาตและวุฒิบัตรทางการแพทย์เฉพาะทางได้แบบทำงานไปด้วยและเรียนไปด้วย และให้โอกาสแพทย์เลือกบรรจุที่ภูมิลำเนาใกล้เคียง

(3) ปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาทางการแพทย์ โดยการพัฒนาต่างๆ ดังนี้

- ด้านคุณลักษณะของผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถทางทักษะวิชาชีพที่สามารถดำเนินควบคู่ไปกับทักษะของชีวิต นิสสัยบริการ ความรู้สึกร่วมกัน การให้เกียรติและความเคารพในความเป็นมนุษย์โดยมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานบริการผู้เจ็บป่วยหรือต้องการความช่วยเหลือด้านสุขภาพ

- ด้านการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรบริการสุขภาพ หลักสูตรต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของตลาดบริการสุขภาพ วิธีการเรียนการสอนต้องสามารถปรับปรุงและยืดหยุ่นได้ตามบริบทที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะความสามารถในการสื่อสารภาษาต่างประเทศ ทั้งภาษาอังกฤษและภาษาประเทศเพื่อนบ้านในประชาคมอาเซียน

- ด้านอาจารย์ผู้สอน ต้องมีความรู้ ความสามารถทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ทันสมัยมีผลงานวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ รวมทั้งสามารถผลิตตำราได้เอง

- ด้านความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องมีความร่วมมืออย่างต่อเนื่องและจริงจังในการผลิตและพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะความร่วมมือภาครัฐและเอกชนที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตและพัฒนาบุคลากร

- ด้านมาตรฐานบุคลากรต้องมีสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพบุคลากรที่เป็นมาตรฐานสากล เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีความเชื่อมั่นในการให้บริการและการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพของตน

- ด้านการสนับสนุนของรัฐบาล กำลังคนด้านบริการสุขภาพต้องได้รับความสำคัญในระดับที่เป็นนโยบายสำคัญและเร่งด่วน และส่วนราชการที่มีหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุขต้องมีการวางแผนกำลังคนภาครัฐ การกำหนดโครงสร้างอัตรากำลัง การจัดสรรบุคลากรและการใช้ทรัพยากรบุคคลร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกรณีร่วมผลิต การวางแผนงบประมาณ และการกำหนดมาตรการจูงจูงรักษาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับบริบทของประเทศในทุกยุคทุกสมัยในอนาคต

- ด้านค่านิยมในการศึกษาสาขาสุขภาพ สื่อและสังคม ควรร่วมกันส่งเสริมค่านิยมในการศึกษาต่อสาขาบริการสุขภาพ โดยเฉพาะสาขายาบาล ซึ่งยังคงขาดแคลนแต่มีความต้องการกำลังคนสูง ในขณะเดียวกัน สาขาบริการสุขภาพอื่นๆ ควรได้รับการส่งเสริมให้ยกระดับคุณภาพการศึกษาในระดับวิชาชีพ

- ด้านการบริหารจัดการของสถาบันการศึกษาสาขาสุขภาพ ต้องมีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุนขีดความสามารถให้สามารถผลิตบุคลากรทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก รวมทั้งสาขาความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง โดยรัฐต้องมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถของสถาบันศึกษาด้านคุณภาพ

2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

ปัจจุบันร่างกฎหมายที่อาจมีผลกระทบทั้งทางด้านบวกและด้านลบต่อปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ จากที่แพทย์กลุ่มหนึ่งได้ออกมาคัดค้านร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะมีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองผู้เสียหายมากกว่าคุ้มครองแพทย์ผู้ให้บริการ โดยให้เหตุผลว่าหากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ จะทำให้แพทย์ผู้ให้บริการไม่กล้าตัดสินใจในการรักษาพยาบาล เนื่องจากมีความกังวลที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนั้น ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายฉบับนี้ เข้าสู่การพิจารณาในระเบียบวาระการประชุม ควรมีการศึกษาร่างกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ทุกฉบับอีกครั้ง รวมถึงนำผลการศึกษาที่คณะกรรมการการสาธารณสุขของทั้งสองสภาได้ทำไว้มาประกอบการพิจารณา เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งอาจส่งผลให้สถานการณ์การขาดแคลนบุคลากรทางสุขภาพ โดยเฉพาะแพทย์เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในส่วนของบทลงโทษทางกฎหมาย ควรมีการประนีประนอมมากขึ้น ประกอบกับเรื่องที่มีความคลุมเครือ เช่น การฟ้องคดีอาญา ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้เสียหายยังมีสิทธิที่จะไปฟ้องร้องเป็นคดีอาญาหรือไม่หากได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายไปแล้ว

3. ปัญหาด้านระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

(1) ควรสร้างระบบที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งภายในเขตจังหวัด และระดับประเทศ

(2) ดำเนินการจัดทำแผนการสนับสนุนทรัพยากรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ

(3) จัดสรรทรัพยากรสนับสนุนตามบทบาทหน้าที่ของบริการแต่ละระดับ

(4) ส่งเสริมสนับสนุนให้ดำเนินการพัฒนาตามแผนพัฒนาคุณภาพบริการ ตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพบริการที่เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน โดยกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาระบบบริการสุขภาพที่ปรับเปลี่ยนกรอบพื้นฐานความคิด (Paradigm shift) ทั้งแนวคิดพื้นฐาน มุมมองต่อปัญหาและแนวปฏิบัติ เพื่อสามารถตอบสนองแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชากร

(5) ความต้องการด้านสุขภาพของประเทศได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น การขยายสถานบริการปฐมภูมิที่มีขีดความสามารถในเขตเมืองควบคู่กับการพัฒนาบริการเวชปฏิบัติครอบครัว การพัฒนาโรงพยาบาลชุมชนในพื้นที่สำคัญ การพัฒนาความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ระดับสูงในระดับภาค เป็นต้น

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ควรปรับบริบทจากกลวิธีเป็นเป้าหมายในการกระจายอำนาจ โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นหลัก ควรทบทวนกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงหรือเพิ่มเติมให้เกิดการกระจายอำนาจที่คล่องตัวโดยเฉพาะการจัดตั้งเขตสุขภาพ และการกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานกระทรวงสาธารณสุขหลังกระจายอำนาจ และควรหาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง อำนาจ การจัดการ และบริการให้เห็นภาพได้ชัดเจน

4. ปัญหาด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านนโยบาย

(1) สร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ การกำหนดนโยบายของภาครัฐควรคำนึงถึงผลกระทบทางด้านสุขภาพเทียบเท่ากับความสำคัญที่ให้กับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ภาครัฐต้องวัดและรายงานผลกระทบทางสุขภาพของนโยบายของตน ด้วยภาษาที่ทุกกลุ่มในสังคมจะเข้าใจได้ การดำเนินการในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของการส่งเสริมนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ ภาครัฐควรสื่อสารทำความเข้าใจกับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านการศึกษาและความเข้าใจในภาษาเป็นสำคัญ

(2) สร้างความเสมอภาคทางสุขภาพของประชาชน ภาครัฐต้องสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพให้กับประชาชน กำหนดนโยบายที่เพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่สร้างเสริมสุขภาพ และให้ความสำคัญอย่างสูงต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงโดยคำนึงถึงวัฒนธรรมเฉพาะของกลุ่มคนพื้นเมืองเดิม ชนิตพันธุ์ คนกลุ่มน้อย และกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นฐาน นอกจากนี้ ควรที่จะพัฒนาศักยภาพของแต่ละภาคส่วนในการดูแลและสร้างเสริมสุขภาพโดยการสร้างเครือข่ายพันธมิตรใหม่ๆ เพื่อให้เกิดกิจกรรมด้านสุขภาพในชุมชนมากยิ่งขึ้น

(3) มาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสุขภาพของแรงงานต่างด้าว ควรที่จะประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพเบื้องต้นให้แก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นการลดภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้บริการรักษาพยาบาล และป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อและควรจัดบริการตรวจสุขภาพประจำปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อให้กลุ่มแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

2) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านกฎหมาย

ผู้บริหารทุกระดับต้องเกิดความตระหนักและมีวิสัยทัศน์ในการส่งเสริมสุขภาพ เพื่อการผลักดันนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อดำเนินการ

ประสานงานจากทุกภาคในสังคม การสร้างเครือข่ายประชาสังคมและ การเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่มีผลต่อการรักษาสุขภาพของประชาชน เช่น พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 เพื่อกำหนดให้บารากูและบุหรี่ปั๊พไฟฟ้าบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติฯ โดยระบุและจัดแยกประเภทของบารากูและบุหรี่ปั๊พไฟฟ้า โดยคำนึงถึงสัดส่วน ปริมาณ และการครอบครอง รวมถึงกำหนดบทลงโทษให้มีความชัดเจน และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี บารากูและบุหรี่ปั๊พไฟฟ้าเพื่อนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีบารากูและบุหรี่ปั๊พไฟฟ้า เพื่อเป็นเงินทุนให้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

การปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อม

1. ปัญหาป่าไม้ ด้วยสภาพปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกทำลายป่า การครอบครองที่ดินป่าไม้ การลักลอบตัดไม้ การเผาทำลายป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม อันเป็นสาเหตุให้ทรัพยากรป่าไม้ลดลง ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลที่ได้มีการอภิปรายโดยยกสภาพปัญหาสถานการณ์ป่าไม้ดังกล่าว ทั้งในรูปของการเสวนา การศึกษาวิจัย เพื่อให้แต่ละภาคส่วนเสนอแนะแนวทางที่จะนำมาซึ่งการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ตลอดจนวิธีการฟื้นฟูเยียวยาให้สถานการณ์ป่าไม้ฟื้นคืน โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) ด้านการป้องกัน : รัฐจะต้องมีการกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้และจัดทำฐานข้อมูลให้เป็นระบบเดียวกัน รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสำรวจที่ดิน ทั้งที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินในเขตปฏิรูปเพื่อการเกษตรกรรม (สปก.) และที่ดิน สค.1 ให้มีความชัดเจน และรัฐจะต้องกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกรณีที่จะมีการขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่แปลงใหญ่ จะต้องละเว้นการใช้พื้นที่ป่าในเขตอนุรักษ์และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร และก่อนการอนุญาตจะต้องมีการตรวจสอบพื้นที่จริงเป็นรายแปลง รวมทั้งจะต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนด้วย นอกจากนี้ รัฐจะต้องกำหนดให้มีการบังคับใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์และผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงสุขภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยการประสานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ เป็นต้น

2) ด้านการปราบปราม : ต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ที่บุกรุกป่าไม้อย่างเคร่งครัด ใช้เครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สามารถตรวจสอบหลักฐาน สถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ รวมทั้ง กระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนให้ข้อมูล เบาะแส กระบวนการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ที่รู้เห็นเป็นใจ หรือให้การสนับสนุนแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายป่าไม้อย่างเด็ดขาดและจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รวมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษที่รุนแรงสำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนร่วมกระทำการทุจริต ในขณะที่เดียวกันจะต้องเพิ่มอัตราเงินเดือนให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามด้วย

3) ด้านการฟื้นฟู : จากที่นโยบายของชาติได้กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้ได้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ควรนำมาตรการจูงใจมาใช้เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และการปลูกต้นไม้ในพื้นที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมในเขตเมือง ตลอดจนจัดทำแผนส่งเสริมการปลูกป่าของประเทศเพื่อทดแทนพื้นที่ป่าที่หายไป และขยายพื้นที่โครงการป่าชุมชนให้มากที่สุด สร้างเครือข่ายป่าชุมชนให้เข้มแข็ง โดยร่วมกับภาคเอกชนในการพัฒนาและสนับสนุนโครงการป่าชุมชนให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ประกอบกับในการจัดการป่าควรใช้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูลระหว่างคนกับป่า นำหลักการชุมชนอยู่ร่วมกับป่าปลูกป่า 3 อย่าง ประโยชน์ 4 อย่าง

โดยข้อเสนอแนะตามแนวทางดังกล่าวทั้ง 3 ด้าน นอกจากจะสามารถดำเนินการได้โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันอย่างเคร่งครัดโดยเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว การสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในคงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพอันส่งผลต่อการดำรงชีพของมนุษย์ทุกคน และการสนับสนุนดังกล่าวควรแสดงออกมาเป็นรูปธรรม และมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและยอมรับถึงสิทธิของประชาชนในเรื่องนี้อย่างจริงจัง และจากการสำรวจข้อมูลที่ผ่านมา ภาคประชาชนและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญในการอาศัยพลังชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียง หรืออยู่ในบริเวณพื้นที่ป่า ช่วยกันดูแล รักษา พื้นที่ป่าให้เป็นป่าธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ เป็นพื้นที่ที่มีประโยชน์ต่อการรักษาระบบนิเวศน์ พื้นที่แหล่งน้ำ และความชุ่มชื้นตลอดจนอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยชุมชนนั้นๆ ก็จะสามารถได้ใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนจากพื้นที่ป่านั้นด้วย ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับนี้ก็จะสามารถเอื้อไปถึงประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงป่าออกไปอันรวมถึงประโยชน์ในฐานะที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย เนื่องจากมีข้อขัดแย้งในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสาระสำคัญที่จะให้ประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา พื้นที่ป่า อนุรักษ์และใช้ประโยชน์เพื่อยังชีพในป่าชุมชนของตนเอง ดังนั้น จึงควรหยิบยกร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งประชาชนเสนอเข้าสู่การพิจารณาเพื่อตราเป็นกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง

2. ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ประเทศไทยประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลตั้งแต่ระดับปานกลางถึงระดับรุนแรง และจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศโลกและการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล ส่งผลให้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมีความรุนแรงมากขึ้นจนกลายเป็นปัญหาระดับชาติ โดยรัฐบาลไทยได้ใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบ รวมทั้งมีความพยายามจัดทำมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามสภาพของพื้นที่ชายฝั่งทะเล แต่บางพื้นที่ยังไม่สามารถหยุดยั้งการกัดเซาะชายฝั่งทะเลได้ จึงจำเป็นต้องเรียนรู้ ทดลองและคิดค้นวิธีการเพื่อการบรรเทาและการปรับตัวที่เหมาะสมและยั่งยืน ซึ่งจากการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลที่ได้มีการอภิปรายทั้งในรูปของการเสวนา การศึกษาวิจัย เพื่อให้แต่ละภาคส่วนเสนอแนะแนวทางที่จะนำมาซึ่งการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว โดยจากการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลควบคุมการใช้ประโยชน์ชายฝั่งของไทย พบว่า มีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

1) กฎเกณฑ์การควบคุมดูแล และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางน้ำของไทยเป็นกฎเกณฑ์กว้างเกินไปเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันทุกพื้นที่ทั้งประเทศ และทุกประเภทของทรัพยากร ซึ่งหากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าทรัพยากรมีความแตกต่างกันทั้งพื้นที่ และประเภทของทรัพยากร เช่น กายภาพของทะเล และแม่น้ำจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดขึ้นใช้อาจเหมาะสมสำหรับแม่น้ำ แต่อาจจะไม่เหมาะสมสำหรับทะเล

2) การไม่มีมาตรการทางกฎหมายการจัดการ การสงวน การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน ในส่วนของปากแม่น้ำ สันทราย ซึ่งเป็นรอยต่อทางธรรมชาติระหว่างแม่น้ำและทะเล ระหว่างทะเลและแผ่นดินที่มีความสำคัญมาก และไม่มีการกำหนดแนวถอยร่นในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นระบบ ปัจจุบันมีแต่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติเท่านั้นที่เข้มงวด

3) การอนุญาตสิ่งปลูกสร้างที่มีได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ผลการศึกษาความเหมาะสมอย่างเป็นวิชาการประกอบการพิจารณา เช่น จาก พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ข้อ 5. ที่กำหนดว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดที่ล่วงล้ำลำแม่น้ำที่ไม่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ ให้ผ่านการอนุญาตโดยกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชนาวี จากนั้นให้ประกาศลักษณะของอาคารหรือลักษณะของ

การล่งล้าแม่น้ำนั้นในราชกิจจานุเบกษาและให้ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการอนุญาตต่อไปได้ โดยมีได้ระบุถึงมาตรการการส่งเสริมการใช้กระบวนการทางวิชาการประกอบการตัดสินใจ

4) ความไม่เหมาะสมของข้อกำหนดในบางกรณี เช่น โครงสร้างที่ได้รับอนุญาตให้ทำการก่อสร้างล่งล้าเข้าชายฝั่งได้บางประเภท ที่ระบุใน พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ข้อ 4 เป็นโครงสร้างที่กระตุ้นการกัดเซาะชายฝั่ง กรณีตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดที่ระบุไว้ใน ข้อ 4 (5) ที่ว่า “การสร้างเขื่อนกันน้ำทะเล ต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรง” จากการทบทวนเอกสารพบว่า โครงสร้างแข็งจะเป็นสิ่งแปลกปลอมที่แทรกแซงระบบธรรมชาติ และเป็นสาเหตุหลักของการกัดเซาะ ซึ่งพบได้ตลอดแนวชายฝั่งทะเลของไทย ในทางวิชาการนั้น การป้องกันน้ำทะเลมีวิธีการหลากหลายวิธี วิธีการสร้างเขื่อนกันน้ำทะเลด้วยโครงสร้างแข็งแรง เป็นวิธีที่ก่อให้เกิดผลกระทบบริเวณข้างเคียงรุนแรงต่อเนื่องยากที่จะสิ้นสุด และจะยิ่งรุนแรงขึ้นมากในกรณีของชายฝั่งทะเล

5) การกำหนดโทษปรับต่ำมากเกินไป เช่น โทษปรับห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท กรณีการกระทำใดๆ ที่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเดินเรือ โทษปรับดังกล่าวจะไม่มีผลยับยั้งการสร้างปัญหา โทษปรับควรจะครอบคลุมถึงการสูญเสียคุณภาพของสิ่งแวดล้อมด้วย

นอกจากนี้ จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมการปลูกสร้างโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่งของอัมรินทร์ กัสกุล (2554, น. 126-129) ได้ให้ข้อเสนอแนะ เช่น 1) เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ควรออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ประกาศ ออกตามความในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติสำหรับการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งใดๆ ลงในที่จับสัตว์น้ำ เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งใดๆ ในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ควรจะกำหนดไปในทิศทางเดียวกันกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ด้วย เพื่อมิให้เกิดความสับสนแก่ผู้ขออนุญาต 2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานทุกฝ่ายควรร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและลดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน 3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขั้นแรกควรมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายคอยให้ความรู้ด้านวิชาการทำหน้าที่ร่วมพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างในแต่ละโครงการด้วย

อย่างไรก็ตาม ควรส่งเสริมองค์ความรู้ และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในระบบนิเวศของหาดทรายธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาและการปรับตัวจากผลกระทบการกัดเซาะชายฝั่ง ให้ท้องถิ่นต่างๆ สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง รวมทั้งในการจัดการพื้นที่วิกฤติและพื้นที่เร่งด่วนที่ประสบปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ควรให้ให้ผู้มีส่วนได้เสียและภาคีที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และขั้นตอนการตัดสินใจ วางแผนเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน ประกอบกับควรส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของวิธีการและรูปแบบในการป้องกันแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลระหว่างประเทศสมาชิกทะเลเอเชียตะวันออกเฉียง

3. ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง จากการศึกษาข้อมูลจากภาคส่วนต่างๆ ที่ได้มีการหยิบยกเอาปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในประเทศมาอภิปราย เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูดังนี้

ด้านการป้องกัน : รัฐต้องบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ โดยปรับปรุงกลไกการจัดการน้ำแบบองค์รวม และปรับปรุงกฎหมายการจัดการน้ำด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรกลุ่มน้ำและองค์กรท้องถิ่นในการจัดการน้ำ และจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำในแต่ละลุ่มน้ำอย่างบูรณาการตั้งแต่การจัดการป่าต้นน้ำ ความต้องการใช้น้ำจนถึงการจัดการน้ำเสียที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัด

กลุ่มจังหวัด โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย นอกจากนี้ ควรวางแผนการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ควบคู่ไปกับการจัดการความต้องการน้ำ โดยคำนึงถึงความสมดุลและเป็นธรรมในการจัดสรรน้ำให้ภาคการใช้น้ำต่างๆ กับปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่ และความพร้อมของประชาชนในพื้นที่

ด้านการฟื้นฟู : พัฒนา ปรับปรุง และฟื้นฟูแหล่งน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนในแหล่งน้ำที่มีศักยภาพในการกักเก็บน้ำ ให้เหมาะสมกับระบบนิเวศน์ ภูมิสังคม เศรษฐกิจ และความต้องการร่วมกันของชุมชนท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้เสีย และส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเน้นย้ำการลด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ รวมทั้ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นชุมชนในการจัดการเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเฝ้าระวังรักษาคุณภาพน้ำให้มีมาตรฐานเหมาะสมและปลอดภัยสำหรับการบริโภค จากการแนวทางการแก้ไขดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเครื่องมืออันเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การกำหนดแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรน้ำในเรื่องอุทกภัยและภัยแล้งให้มีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียวกัน และนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ คือ การปรับปรุงกฎหมายเดิมที่บังคับใช้ให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันและสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพได้จริง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์น้ำอันเนื่องมาจากอุทกภัยและภัยแล้ง ยังคงทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปัญหาโดยแบ่งออกเป็นระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว โดยในระยะยาวคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหา น้ำ สภาผู้แทนราษฎร (2551, น. 222) เสนอแนะว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เป็นแม่บทในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติ นโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ.” และควรทบทวนนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับแนวทางในร่างพระราชบัญญัติ นโยบาย และการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ที่จะประกาศใช้ในอนาคตอีกด้วย

4. ปัญหาขยะและน้ำเสีย : เพื่อให้การดำเนินการจัดการกับขยะและน้ำเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังนี้

การจัดการของเสีย : ควรปรับปรุงกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ให้มีมาตรการบังคับในการคัดแยกขยะแต่ละประเภท ณ แหล่งกำเนิด พร้อมกำหนดให้มีบทลงโทษหากฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว และควรกำหนดให้มีระบบบริหารจัดการขยะแต่ละประเภทให้ชัดเจน ประกอบกับควรกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขยะไม่ว่าจะเป็นประเภทใด เป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมการจัดขยะมูลฝอย โดยใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” นอกจากนี้ ต้องปรับปรุงหลุมฝังกลบขยะเก่าและสร้างหลุมฝังกลบขยะใหม่ให้มีมาตรฐานสามารถฝังกลบขยะได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ โดยไม่สร้างผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมใกล้เคียง

การจัดการน้ำเสีย : วางระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในทุกท้องถิ่นทั่วประเทศ และกำหนดมาตรการประหยัดน้ำที่ใช้กับทุกภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในครัวเรือน ผู้ผลิตภาคเกษตรกรรม หรือผู้ผลิตภาคอุตสาหกรรม โดยเน้นให้ใช้น้ำอย่างคุ้มค่า บำบัดน้ำเสียแล้วนำกลับมาใช้ซ้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ตลอดจนพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมรูปแบบใหม่ที่สามารถนำมาใช้เพื่อบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยการสร้างมาตรการและแผนงานต่างๆ เพื่อรองรับและจัดการกับสถานการณ์ขยะและน้ำเสียให้เกิดประสิทธิภาพและครบวงจรแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบยังคงละเลยในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่เข้มงวด สภาพปัญหาอันเกิดจากการลักลอบทิ้งขยะโดยผิดวิธี หรือปล่อยน้ำเสียสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยปราศจากการบำบัดโดยวิธีการที่ถูกต้องตามหลักวิชา จะยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ นอกจากนี้ ควรมีการรวบรวมกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องในการจัดการ

กับขยะและน้ำเสีย และจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้อยู่ในที่เดียวกันและง่ายต่อการนำมาใช้ประกอบการดำเนินการทั้งจากองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นภาครัฐ และประกอบการดำเนินการของเอกชน เพื่อให้แต่ละภาคส่วนทราบถึงหลักเกณฑ์ มาตรการซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการดำเนินการที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อกฎหมาย ตลอดจนควรมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการทำหน้าที่พิจารณาตัดสินที่เกิดขึ้นจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากกลไกในปัจจุบันยังคงใช้ระยะเวลายาวนานในการดำเนินการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ก่อให้เกิดมลพิษทั้งจากขยะและน้ำเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคอุตสาหกรรมที่มีปริมาณการทิ้งขยะและปล่อยน้ำเสียออกสู่สาธารณะมากกว่าภาคส่วนอื่นๆ

ทั้งนี้ โดยภาพรวมการปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อมยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากปัญหาทั้ง 4 ด้านที่กล่าวถึง ได้แก่

1) ควรแก้ไข พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมทั้งเร่งผลักดันประกาศใช้กฎหมายใหม่ อาทิ พ.ร.บ.ด้านสิทธิชุมชนกับการร่วมจัดการฐานทรัพยากร พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ร.บ.องค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และพ.ร.บ.เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยประเด็นปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ควรพิจารณาปรับปรุง อาทิ เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องสามารถนำออกมาใช้เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างรวดเร็ว และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด จะต้องมาจากความต้องการในการปรับปรุงและจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชนในแต่ละจังหวัดอย่างแท้จริง

2) ควรปฏิรูปโครงสร้างระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EIA และ EHIA) ทั้งระบบ เช่น การให้ใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัยของประชาชน ต้องผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างทั่วถึง และครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดเสียก่อน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบกับในการพัฒนาพื้นที่ หรือพัฒนานโยบายรายสาขา จะต้องจัดให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบทางยุทธศาสตร์ เป็นต้น

3) ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมปฏิรูปการมีส่วนร่วมในการปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม

4) ควรวางโครงสร้างการกำหนดการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ใหม่ให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียงอย่างแท้จริง

5) ควรจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าว่าง

บรรณานุกรม

การปฏิรูปด้านสาธารณสุข

กฤษฎา ศุภวรรธนะกุล. (2555). **ชี้‘เมดิคัล ฮับ’กระทบชีวิตคนจนแน่ หมอขาดแคลน-แพ้ไป ร.พ.เอกชน
แนะสร้างกลไกรองรับ-แก้ปัญหา**. สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก

<http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=1647>

กฤษณันท์ เลาะหนับ. (ตุลาคม-ธันวาคม 2555). **การวิเคราะห์อนาคตภาพการพัฒนากำลังคนสาขาบริการ
สุขภาพของประเทศไทยในประชาคมอาเซียน**. วารสารสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 7
อุบลราชธานี. สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก

<http://thailand.digitaljournals.org/index.php/JUbonRatchathani/article/.../>

กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ. (12 ตุลาคม 2555). **แผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ (Service Plan)
กระทรวงสาธารณสุข 5 ปี (2555-2559)**. สืบค้น 3 กันยายน 2557 จาก

http://203.157.7.46/display_document.jsp?id=D00000000637

กรมอนามัย. (2557). **ข่าวแจก "กรมอนามัย ชู 5 ยุทธศาสตร์ ลดปัญหาขยะล้นเมือง"**. สืบค้น 18 สิงหาคม
2557 จาก http://www.anamai.moph.go.th/ewt_news.php?nid=6690

_____. (2557). **สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ. สธ.เตรียม 5 แผนแก้ขยะล้นเมือง**.
สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.hiso.or.th/hiso5/healthy/news.php?names=06&news_id=5452

กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุข. (2554). **“สิทธิในการรักษาพยาบาล:ความสัมพันธ์
ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข.”** สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก

http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/IN37_jul_8_3.pdf

กาญจนา แก้วเทพ ขนิษฐา นิลผึ้ง และรัตติกาล เจนจิต (กุมภาพันธ์ 2556). **สื่อสาร อาหาร สุขภาพ**.

กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กำลังคนด้านสุขภาพของสธ. (23 กุมภาพันธ์ 2557). สืบค้น 14 สิงหาคม 2557 จาก

<http://www.hfocus.org/content/2014/02/6499>

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2556). **โอบามาแคร์ และระบบประกันสุขภาพของไทย**. สืบค้น

19 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/Article/197955/%E0%>

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. (2548). **ขับเคลื่อนวาระสุขภาพไทย: ประชาสังคมกับการปฏิรูประบบสุขภาพ**.

กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน จำกัด

“ขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์” อดีตถึงปัจจุบัน ปัญหาที่แก้ไม่ตก. (4 มิถุนายน 2557). สืบค้น 21
สิงหาคม 2557 จาก <http://www.hfocus.org/print/content/2014/06/7340>

คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา. (2554). **รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ
การสาธารณสุข วุฒิสภา เรื่อง หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและปัญหาเร่งด่วนของสาธารณสุข**.

กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์.

_____. (2555). **สรุปบันทึกการประชุมคณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา ครั้งที่ 6/2555**.

กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์.

คณะกรรมการการสาธารณสุข. (2557). **สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการสาธารณสุข**

สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์

- ดวงใจ เล็กสมบูรณ์. (2550). **รายงานการทบทวนวรรณกรรมการบริหารจัดการและการสนับสนุนบุคลากรทางการแพทย์ให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะผู้วิจัย. (2556). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.
- ไทยขาดแคลนแพทย์เฉพาะทาง คาดอีก 10ปีวิกฤติ ระบบสาธารณสุขสะท้อน**. (ตุลาคม 2556). สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=887615>
- นงลักษณ์ พะโกยะ และคณะ. (2555). **จะดึงดูดแพทย์จบใหม่ไปทำงานที่ชนบทได้อย่างไร : การใช้เครื่องมือทดลองการตัดสินใจเลือกงาน**. วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/3511?locale-attribute=th>
- นรินทร์ โอฬารกิจอนันต์. (2555). **ทางเลือกของระบบประกันสุขภาพ**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/human-eco/20120725/463059/%E0%.html>
- นิวส์เน็ท วงศ์ประสิทธิ์. (2557). **การศึกษาแนวทางการสร้างความผูกพันต่อองค์กรตามมุมมองของผู้อำนวยการโรงพยาบาลเอกชนในประเทศไทย**. The Public Health Journal of Burapha University. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://thailand.digitaljournals.org/index.php/PHJBU/article/download/..>
- นักวิชาการเบลเยียม ชี้ปัญหาหลักประกันสุขภาพไทย เหลื่อมล้ำ รอคิวนาน**. (2557). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1408267424
- ปรีดา เต๋ออารักษ์. (2553). **สังเคราะห์ทางเลือกรูปแบบกระจายอำนาจ ด้านบริการสุขภาพ**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ปัญหาค่าตอบแทนกำลังคนด้านสาธารณสุข**. (ม.ป.ป.). สืบค้น 24 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.naewna.com/politic/columnist/6595>
- ปัญหาสาธารณสุขไทย ความจริงของ “แพทย์ไทย” กับอนาคตไร้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญ**. (7 พฤศจิกายน 2554). สืบค้น 24 กรกฎาคม 2557 จาก <http://thaipublica.org/2011/11/national-health-problem/>
- เปิดรายชื่อคณะกรรมการลดเหลื่อมล้ำ 3 กองทุน ยุค คสช.** (2 สิงหาคม 2557). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.hfocus.org/content/2014/08/7804>
- เปิดเวที 'สมัชชาสุขภาพฯ' ชู 5 แนวทางสุขภาพคนไทย**. (18 มิถุนายน 2557). สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thairath.co.th/content/430374>
- ผู้เชี่ยวชาญม.ลอนดอนชี้แนะปรับเปลี่ยนระบบ3กองทุนสุขภาพ**. (2555). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.hiso.or.th/hiso5/healthy/news.php?names=02&news_id=207
- พงศธร พอกเพิ่มดี. (2557). **มุมมองนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ 3 กองทุนสุขภาพ**. สืบค้น 6 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.hfocus.org>
- พิสูจน์ฝีมือรัฐ ยุบรวม '3 กองทุน'**. (24 มกราคม 2555). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.rsunews.net/index.php/news/detail/205>
- ภาวิณี เทพคำราม. (2557). **ผบ.ทร. ประชุมบอร์ด สสส.นัดแรก**. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaihealth.or.th/Content/25089-%20.html>

- มุมมองนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ 3 กองทุนสุขภาพ. (2 สิงหาคม 2557). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.hfocus.org/content/2014/01/6173>
- ระบบประกันสุขภาพที่เท่าเทียมของไทยในอนาคต. สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/economic/94121/%E0/>
- รัฐบาลลงนาม 3 กองทุนสุขภาพรัฐ ชูสิทธิผู้ป่วยฉุกเฉินนอนโรงพยาบาลเอกชนได้ ยืนยันไม่ยุบรวม. (28 มีนาคม 2555). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9550000039502>
- รับจดอ่อนเรื่องภาษาเป็นอุปสรรคทำแพทย์ไทยเสียเปรียบในอาเซียน. (13 พฤศจิกายน 2555). สืบค้น 22 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.rsunews.net/index.php/news/detail/1939>
- รุจิณา อรรถสิษฐ์. (2551). **สถานภาพและบทบาทการส่งเสริมสุขภาพของภาคประชาชน: เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปีครั้งที่ 2 เรื่องส่งเสริมสุขภาพ: บทบาทแห่งยุคของทุกคน 6-8 พฤษภาคม 2541**. ณ โรงแรมปรีณซ์พาเลส กรุงเทพมหานคร โดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- วินัย สัมฤทธิ์ และสมศักดิ์ ชุนหรัศมี. (2553). **บทบาทที่เหมาะสมของกระทรวงสาธารณสุขภายใต้การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- วิรุฬ ลิ้มสวาท. (2552). **การอภิบาลระบบสุขภาพแห่งชาติของประเทศไทยหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550: กรอบแนวคิด พัฒนาการ และข้อเสนอเพื่อการพัฒนา**. นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- คันสนีย์ เมฆรุ่งเรืองวงศ์. (2555). **ระบบบริการสุขภาพประเทศสหราชอาณาจักร**. สืบค้น 3 กันยายน 2557 จาก <http://www.health.nu.ac.th/journal/68.pdf>
- ศิระ บุญภินันท์. (2541). **การทบทวนกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมสุขภาพ**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์ และกุมภการ สมมิตร. (16 สิงหาคม 2556). **รายงานเรื่องการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของระบบสร้างเสริมสุขภาพตามธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และแนวโน้มในอนาคต**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์ และคณะ. (2550). **การทบทวนบทเรียนจากต่างประเทศเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการกำหนดกระบวนการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- สช.ชี้ “ร่วมจ่าย” เรื่องเล็ก ขวนปฏิรูปแบบภาพรวม จี๋ สธ.เปิดช่องทางงานแบบเครือข่าย เลิกรวมอำนาจ. (16 กรกฎาคม 2557). สืบค้น 26 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/QoL/ViewNews.aspx?NewsID=9570000080356>
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2553). **ประชุมเวทีวิชาการสู่ความเป็นธรรมด้านสุขภาพ ครั้งที่ 1"10ปี การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ : สังเคราะห์บทเรียนเพื่อค้นหาทางออกร่วมกัน"**. นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- _____. (2555 ก). **เคลื่อนยุทธศาสตร์กำลังคนด้านสุขภาพ**. HSRI Forum. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.hsri.or.th/sites/default/files/hsri-forum3-website.pdf>
- _____. (2555 ข). **ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มความเป็นธรรม “3 กองทุนสุขภาพ” รับความท้าทายในอนาคต**. HSRI Forum. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.hsri.or.th/sites/default/files/forum6-website.pdf>

- สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ. (2557 ก). **หลักการ ทิศทาง และแนวทางสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ ภายใต้การปฏิรูปประเทศไทย**. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557 จาก http://nha2013.samatcha.org/sites/default/files/NHA6_res6_8_HSReform_annex.pdf
- _____. (2557 ข). **นิยามศัพท์**. สืบค้น 1 สิงหาคม 2557 จาก [http://nha2013.samatcha.org/sites/default/files/10M4_Main\[annex4\]_Reform_21March2014.pdf](http://nha2013.samatcha.org/sites/default/files/10M4_Main[annex4]_Reform_21March2014.pdf)
- สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, บุญยวีร์ เอื้อศิริวรรณ, และพินทุสร เหมพิสุทธิ. (2556). **ความเหลื่อมล้ำระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรกราฟฟิคแอนด์ดีไซน์.
- 3 กองทุน ดันกฎหมายเข้า คสช. เจ็บป่วยฉุกเฉิน แก้ปัญหาเรียกเก็บเงิน**. (2557). สืบค้น 30 กรกฎาคม 2557 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1403600879
- สาวตรี ลิ้มชัยอรุณเรือง. (2543). **ระบบสุขภาพแบบพื้นบ้านและระบบสุขภาพแบบประชาชนเพื่อการส่งเสริมสุขภาพสตรีวัยกลางคนในสังคมและวัฒนธรรมภาคใต้**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (ม.ป.ป.). **รู้จัก สสส**. สืบค้น 20 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaihealth.or.th/Aboutus.html>
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2556). **แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติฉบับที่ 11**. นนทบุรี: สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.
- สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ. (2554). **ร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้เสียหาย: ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างหมอกับคนไข้ แต่หมอกลับค่าน**. สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2011/thai2011_19.pdf
- _____. (2556). **สู่ทศวรรษที่สองของการปฏิรูประบบสุขภาพ**. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก http://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2013/thai2013_16.pdf
- สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย. (2556). **ปลดวิกฤติ เหลื่อมล้ำด้านสุขภาพงานวิจัยเสนอตั้งกลไกอภิบาลระบบมาตรฐานเดียว**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.hisro.or.th/main/?name=news&file=readnews&id=573>
- สำนักงานวิจัยและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ. (2554). **กำลังคนด้านสุขภาพ: ที่เข้ามา เป็นอยู่ และจะเป็นไป**. กรุงเทพฯ : บริษัท พรินท์แอมมี่ (ประเทศไทย)
- สำนักงานสารสนเทศและประชาสัมพันธ์ กระทรวงสาธารณสุข. (2557). **คสช.อนุมัติอัตราข้าราชการใหม่ให้ สธ. เพิ่ม 9,074 อัตรา**. สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก http://pr.moph.go.th/include/admin_hotnew/show_hotnew.php?idHot_new=66799
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2555). **ระบบหลักประกันสุขภาพไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัท ศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด
- สำนักบริหารการสาธารณสุข. (2555). **ประชุมเชิงปฏิบัติการการจัดทำแผนระบบบริการสุขภาพ ณ โรงแรมเชนตราและศูนย์ราชการ**. สืบค้น 5 กันยายน 2557 จาก <http://uto.moph.go.th/other/serviceplan/data/mn3.pdf>
- สินศักดิ์ชนม์ อุ้นพรมมี. (2552). **พัฒนาการสำคัญของการสร้างเสริมสุขภาพ: รายงานการประชุมระดับโลก เรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ**. นนทบุรี: โครงการสวัสดิการวิชาการ สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข.
- 14 เหตุผลในการคัดค้านร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้เสียหาย**. (29 กรกฎาคม 2553). สืบค้น 27 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9530000104434>

- สุจาร์ ตั้งเสี่ยมวิสัย. (2555). **การศึกษาเปรียบเทียบการบริการสุขภาพของไทยตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 กับการบริการสุขภาพตามกฎหมายอื่น และการบริการสุขภาพของต่างประเทศ.** (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- สุพัตรา ศรีวนิชชากร. (2541). **สถานการณ์การขาดแคลนแพทย์ในประเทศไทย.** Health Systems Research Journal. สืบค้น 15 สิงหาคม 2557 จาก <http://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/1102>
- เสาวคนธ์ รัตนวิจิตรศิลป์. (2544). **ระบบหลักประกันสุขภาพ : ประสพการณ์จาก 10 ประเทศ.** นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- อนุชา กาศลังกา. (ตุลาคม 2555 – มกราคม 2556). **การศึกษาปัญหาแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์สังกัดกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกฟ้องเนื่องจากการรักษาพยาบาล.วารสารวิชาการกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ.** สืบค้น 19 สิงหาคม 2557 จาก <http://thailand.digitaljournals.org/index.php/HSSJ/article/view/17832>
- อลิสา ศิริเวชสุนทร. (2556). **แนวทางการทำงานสร้างเสริมสุขภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล.** วารสารพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.tci-thaijo.org/index.php/tnaph/article/view/11901>
- อำพล จินดาวัฒน์. (2552). **หาทางออกสร้างความเป็นธรรมในระบบหลักประกันสุขภาพ.** สืบค้น 5 กันยายน 2557 จาก <http://www.manager.co.th>
- Marjolein Dieleman, Pham Viet Cuong, Le Vu Anh, and Tim Martineau. (5 November 2003). **Identifying factors for job motivation of rural health workers in North Vietnam. Human Resources for Health.** สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1478-4491-1-10.pdf>
- Max Kamien. (14-17 March 1999). **Staying in or Leaving Rural Practice: 1996 Outcomes of Rural Doctors' 1986 Intentions.** สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก http://nrha.ruralhealth.org.au/PAPERS/5_sorl.pdf

การปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อม

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555 ก). **แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555-2559.** กรุงเทพฯ: กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ. หรือสืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_pol.cfm?task=plan55to59
- _____. (2555 ข). **รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2555.** สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.pcd.go.th/public/publications/print_report.cfm.
- _____. (2557). **สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2556.** สืบค้น 4 กันยายน 2557 จาก <http://infofile.pcd.go.th/mgt/report2556.pdf?CFID=21169812&CFTOKEN=23612411>
- _____. (ม.ป.ป. ก). **สถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556.** สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.pcd.go.th/public/News/GetNewsThai.cfm?task=lt2014&id=17119>
- _____. (ม.ป.ป. ข). **ระบบบำบัดน้ำเสีย.** สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.pcd.go.th/Info_serv/water_wt.html

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2550). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://wewebplaza.com/dmcr/bookRead.php?WP=rQAJAJ03q09ZxT25Mo7o2OO0ETyWrTZo7o3Q>
- _____. (2551). **ยุทธศาสตร์การจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.dmcr.go.th/elibrary/ebookdetail.php?book_id=00041
- _____. (2554 ก). **การจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในประเทศไทย**. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะชายฝั่งทะเล กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. วันที่ 27-29 เมษายน 2554 ณ โรงแรมรามาร การ์เด้น กรุงเทพฯ. หน้า 1-137, สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dmcr.go.th/dmcr2009/webboard/show.php?Category=erosion&No=769>
- _____. (2554 ข). **เอกสารเผยแพร่การสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะชายฝั่ง**. ระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน 2554 กรุงเทพมหานคร. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dmcr.go.th/dmcr2009/webboard/show.php?Category=erosion&No=887> (รศ. ดร. สุทัศน์ วีสกุล. ปัญหาและการแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทยตอนบน โดย สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย)
- _____. (ม.ป.ป. ก). **ชายฝั่งในประเทศไทยและพื้นที่การกัดเซาะชายฝั่ง**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dmcr.go.th/marinecenter/erosion-intro.php>
- _____. (ม.ป.ป. ข). **แนวทางและรูปแบบการแก้ไขการกัดเซาะชายฝั่ง**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dmcr.go.th/marinecenter/erosion-lesson4.php>
- _____. (ม.ป.ป. ค). **สถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งที่จำแนกรายจังหวัด**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dmcr.go.th/marinecenter/erosion-Province.php> ตารางรายจังหวัด กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). **ยุทธศาสตร์การวิจัยประเด็นภายใต้นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 8 ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ (การวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม)**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dwr.go.th/article/3-1-34/page-1.html>
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย (ส่วนวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์). **สรุปสถานการณ์สาธารณภัยประจำเดือนกรกฎาคม 2557**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://61.19.100.58/public/group4/news/news57/month/report7.pdf> **กรมป่าไม้เผยไทยเหลือพื้นที่ป่า 102 ล้านไร่**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/politics/220142E0%...>
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2553). **การจัดการขยะและน้ำเสีย**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก http://www.deqp.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=132%3A2010-02-18+7%3A39%3A11&catid=33%3A2010-02-17-23-24-06&lang=th
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (2555). **รายงานข้อมูลสถิติ 2555**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dnp.go.th/statistics/2555/stat2555.asp>
- กรีนพีซ. (2556). **“วิกฤตน้ำ” ประเทศไทยปี พ.ศ. 2556 สถานการณ์ปัญหาและหนทางแก้ไข**. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.greenpeace.org/seasia/th/news/blog1/2556/blog/44438/>

- กลุ่มงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานกรรมการ 3 สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552 ก). **ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการศึกษาของ
คณะกรรมการระหว่างวันที่ 19-21 กันยายน 2552 ณ เขตบริหารพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐ
ประชาชนจีน**. <http://dl.parliament.go.th/page/checkuser> (คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ)
_____. (2552 ข). **ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะจากการศึกษาของคณะกรรมการระหว่างวันที่ 26
กรกฎาคม-1 สิงหาคม 2552 ณ เครือรัฐออสเตรเลีย**. กรุงเทพฯ : มปท..
- _____. (2556). **สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24**. กรุงเทพฯ : มปท..
- กลุ่มงานติดตามประเมินสถานการณ์ สำนักติดตามประเมินผลสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555**.
กรุงเทพฯ : บริษัท เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น จำกัด.
- การศึกษาข้อมูลพื้นฐานชุดที่ 5 ประเทศไทย : บทสรุปย่อของการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ระบบการ
จัดการและการค้าไม้ (FLEGT)**. (2554). สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก
<http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23306/Baseline+Study%2C%20Thailand+-+Overview+of+Forest+Law+Enforcement%2C%20Governance+and+Trade+%28Thai+Translation%29/4b6e2fe1-7848-4623-9559-1abd313f002b>.
- ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. (2557). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก
<http://www.tei.or.th/news/140620-Envi-natural-management-reform-proposal.pdf>
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิ
เลือกตั้ง**. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป.
- คณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์
เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ. (2555). **แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก
[http://www.tpd.in.th/fileupload/9440Master%20Plan%20on%20Water%20Resource%20Mngt%20\[Thai\].pdf](http://www.tpd.in.th/fileupload/9440Master%20Plan%20on%20Water%20Resource%20Mngt%20[Thai].pdf)
- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาน้ำ สภาผู้แทนราษฎร. (2551). **รายงานการศึกษา
กำหนดกรอบแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : มปท..
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. (2553). **รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการ
ศึกษาวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการนำที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลับมาใช้
ประโยชน์ (Land Reclamation)”**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก
<http://wewebplaza.com/dmcr/bookRead.php?WP=pQSgAaqCGWOghJstqREcFKuw>
- คณะผู้จัดทำแผนแม่บท “การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ”. (2557). **การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้**.
กรุงเทพฯ : กองสนับสนุนวิทยาลัยการทัพบก.
- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). (2557). **ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.tei.or.th/news/140620-Envi-natural-management-reform-proposal.pdf>

คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร. (ม.ป.ป.). **โครงการกำจัดขยะและบำบัดน้ำเน่าเสียเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก

http://www.sci.rmutp.ac.th/web2556/sci/?page_id=1471)

ความหมายสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

<http://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi1/envi1-1.htm>

จิตติมา เสถียรวุฒิกุล. (2557). **การพัฒนาฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศเชิงพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งระดับตำบล**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก [http://dmcr2014.dmcr.go.th/bookRead.php?](http://dmcr2014.dmcr.go.th/bookRead.php?WP=nGS4AaN0oGS3G0lDooya4UERnHy4Ljo7o3Qo7o3Q)

WP=nGS4AaN0oGS3G0lDooya4UERnHy4Ljo7o3Qo7o3Q

จุมพล วิเชียรศิลป์. (2556). **ปัญหาภูมิศาสตร์ประเทศไทย**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

http://www.gi.bru.ac.th/gis/dr/dr_show1.php?id=18

ชลธิพร บุตรโคตร. (27 มิถุนายน 2557). **'ดร.เสรี'ชี้ไทยต้องรับมือภัยพิบัติอีกเยอะ โลกร้อนทำ'น้ำแล้ง-น้ำท่วม-แผ่นดินไหว**. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=4456>

ชลิต วัชรสินธุ์. (2553). **การแก้ไขปัญหามลพิษทางกาย ภัยแล้ง และคุณภาพน้ำแบบบูรณาการ**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaihydra.org/index.php/documents/journal/76-no14-.html>

เชิญ ไกรนรา. (2557). **การบรรเทาผลกระทบและการปรับตัวจากปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลเนื่องจากสภาวะโลกร้อน: การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ. (Mitigation and Adaptation to Coastal Erosion Resulting from Climate Change: A Comparative Study between Thailand and USA, the Netherlands, France, Sri Lanka and Vietnam)**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <file:///C:/Users/samsung/Downloads/Comparative%20Study%20of%20Mitigation%20and%20Adaptation%20to%20Coastal%20Erosion%20between%20Thailand%20and%20Foreign%20Countries.pdf>

ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล. (2554). **การกัดเซาะชายฝั่ง**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

<http://www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-05-34/2010-03-26-07-58-17>

ดวงใจ ปินตามูล. (2555). **การจัดการขยะมูลฝอยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโสก อำเภอลำสัก จังหวัดเพชรบูรณ์**. สาขาวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ประเภททั่วไป ประจำปีงบประมาณ 2555.

ทรัพยากรป่าไม้. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

<http://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi2/forest/forestn.htm>

ทส. บูรณาการความร่วมมือคุ้มครองไม้พะยูนในผืนป่ามรดกโลกดงพญาเย็น - เขาใหญ่.

สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.mnre.go.th/ewt_news.php?nid=2541

ทีดีอาร์ไอ เสนอ '3 โมเดลน้ำ' ถึงเวลาไทยมี 'วอเตอร์บอร์ด'. (23 สิงหาคม 2557). **ฐานเศรษฐกิจ**, ฉบับวันที่ 24 - 27 ส.ค. 2557.

ธนัท กิจจาโกศล. (2556). **ถมทะเลหาดพิทยา แก้ปัญหากัดเซาะชายฝั่ง? (1)**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20131021/170777.html>

- ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล และคณะ. (2555). **โครงการบูรณาการเชิงพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลจังหวัดสมุทรปราการที่เป็นต้นแบบบริเวณหาดโคลน**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=257:2013-12-02-09-19-22&catid=55&Itemid=204
- นฤกมล จันทร์จิราวุฒิกุล. (2555). **ประเทศไทยควรจัดการน้ำในช่วงภัยแล้งอย่างไร**. ปีที่ 2 ฉบับที่ 19 มีนาคม 2555. สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://prp.trf.or.th/ContentView.aspx?id=192&page=1>
- นักวิชาการชี้ต้นนโยบายจัดการป่าไม้ไทยเหลว**. (2557). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.dailynews.co.th/Content/politics/2546348%...>
- นักวิชาการแนะถึงเวลาต้องปรับปรุง กม.สิ่งแวดล้อม**. (1 มกราคม 2557). สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/Local/viewnews.aspx?NewsID=9570000000243>
- นักวิชาการแนะบริหารจัดการน้ำพึ่งความเห็นรอบด้านอย่ารีบเร่ง**. (2557). สืบค้น 21 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/bangkokbiz-2014-08-20/>
- น้ำท่วม แผ่นดินไหว ภัยแล้ง ประเทศไทยก้าวพ้นภัยพิบัติ?**. (2555). กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/>
- แนวทางการนำน้ำทิ้งจากระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์ในประเทศไทย**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/research_a/DATA/44_A.html
- แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรป่าไม้**. (ม.ป.ป.). สืบค้น 29 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.angelfire.com/in/forest/planing.html>
- ปัญหาสิ่งแวดล้อม**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://reg.ksu.ac.th/teacher/anurak/Lesson4.htm>
- ใบสั่งโค่นชิงชันแทนพะยูนส่งออก 5 จว.ริมโขง. (3 พฤษภาคม 2557). **กรุงเทพธุรกิจ**, ปีที่ 27 ฉบับที่ 9365 หน้า 16 และ 13.
- ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาจากต่างประเทศ**. (2554). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=738692>
- ประสบการณ์การแก้ปัญหามลพิษทางน้ำของ อเมริกา ฝรั่งเศส และศรีลังกา**. (ม.ป.ป.). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://beachconservation.wordpress.com/2011/02/06/>
- ปราโมทย์ ไหม้กลัด. (2557). **ทางออกการบริหารจัดการน้ำของไทย**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://thaipublica.org/2014/03/water-management-solutions/>
- ปรีดา แต่อารักษ์. (2553). **สังเคราะห์ทางเลือกรูปแบบกระจายอำนาจ ด้านบริการสุขภาพ**. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ปิยะดา วชิระวงศกร. (ม.ป.ป.). **บทที่ 4 ปัญหาสิ่งแวดล้อม**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://science.psru.ac.th/teaching/data/envi/GEES142_4.pdf
- เปิดปม รุกป่า 1: ป่าไม้วิกฤติ-เหนือเขมพบบุกรุกคดีลักลอบตัดไม้พะยูนพุ่ง. (13 พฤษภาคม 2557). **กรุงเทพธุรกิจ**, ปีที่ 27 ฉบับที่ 9364 หน้า 12 และ 9.
- ผู้จัดการออนไลน์. (27 พฤษภาคม 2557). **เขาใหญ่ป่วน ลักลอบตัด “ไม้พะยูน” สุ่มเสี่ยงเป็นมรดกโลกอันตราย**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.manager.co.th/travel/viewnews.aspx?NewsID=9570000059070>

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2554). **จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=586&Itemid=11

พยอม รัตนมณี. (ม.ป.ป. ก). **เอกสารส่วนที่ 2/3 การใช้ปะการังเทียมในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล Application of Submerged Artificial Reef on Coastal Protection** สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.tndl.org/psu/pdf/02%20SMART%20Paper.pdf>
 _____ (ม.ป.ป. ข). **เอกสารส่วนที่ 3/3 การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเชิงบูรณาการ กรณีศึกษา : การจัดการตะกอนท่าเทียบเรือน้ำลึกสงขลา**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.tndl.org/psu/pdf/03%20Case%20Study%20-%20Songkhla%20Deep%20Sea%20Port.pdf>.

พยอม รัตนมณี, คณินนิตย์ ลิ่มจิระจร และวิสุทธิ์ โชติกเสถียร. (2551). **การป้องกันแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งแบบบูรณาการ**. ในการประชุมวิชาการทางวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ครั้งที่ 6, 8 – 9 พฤษภาคม 2551. ภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์, ภาควิชาวิศวกรรมศาสตร์ คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์และกองธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://sichon.wu.ac.th/file/engineer-crm-20110524-130553-oFQPm.PDF>

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้. (2547). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.ryt9.com/s/cabt/145348>

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าไม้. (2547). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.ryt9.com/s/cabt/148277>

มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ. (2544). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย” เล่ม 1**. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ชุดโครงการวิจัยด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://research.trf.or.th/node/1060>

_____. (2545). **รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 33 เรื่อง แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb33.pdf>

มูลนิธิสภาเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **สถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งทะเล**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.paipibut.org/view.php?dataid=60>

มูลนิธิสุภาพไทย. (2557). **ปฏิรูปสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.thaihof.org/main/article/detail/3254>

วิกฤติภัยแล้ง 2557 สาเหตุจากธรรมชาติหรือความผิดพลาดจากนโยบายป้องกันน้ำท่วมมากกว่าน้ำแล้ง. (2557). สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://thaipublica.org/2014/03/disaster-drought-2014/>
 วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (วสท.). (31 กรกฎาคม 2557). **ข้อเสนอจัดการน้ำของประเทศ**. *เดลินิวส์*, ฉบับที่ 23667 หน้า 12.

ศรีสุวรรณ จรรยา. (2557). **ปีใหม่ 57: ปฏิรูปสิ่งแวดล้อม**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก www.siamrath.co.th/web/?q=ปีใหม่-57-ปฏิรูปสิ่งแวดล้อม.

ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **ปัญหาน้ำเสีย**. สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://necotec.or.th/schoolnet/library/webcontest2003/100team/dlns123/water/problem.htm>

- ศูนย์ปฏิบัติการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (23 ธันวาคม 2556). *วิธีอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://doc.deqp.go.th/index.php/global-warming-blog/695-2013-12-23-04-46-34>
- ศูนย์สารสนเทศ สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้. (2557). *เนื้อที่ป่าไม้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2516 – 2556*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content.aspx?id=72>
- ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *สถานการณ์ป่าไม้*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nic.go.th/gsic/uploadfile/forest.pdf>
- ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.(2556). *สถิติสถานการณ์สาธารณภัยของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2555 (ระหว่างวันที่ 1 มกราคม –31 ธันวาคม 2555)*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://61.19.100.58/public/group4/disaster01/disaster_03.htm
- สถานการณ์ขยะของไทย*. (2556). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://thaipublica.org/2013/05/weast-1/>
- สถานการณ์ขยะของไทย วิฤติขยะ 26 ล้านตัน กำจัดได้อย่างถูกต้องแค่ 7.2 ล้านตัน*. (2557). สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://thaipublica.org/2014/09/thailands-garbage-crisis/>
- สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (ม.ป.ป.). *กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ*. สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก <http://www.ertc.deqp.go.th>.
- _____. *วารสารสิ่งแวดล้อม ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 มกราคม – มีนาคม 2554*. หน้า 7 -11.
- สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล. (2556). *การบริหารจัดการความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.ihrp.mahidol.ac.th/ihrpGreen/index.php/activities/75-management-environment>
- สมชัย เบญจชัย. (2555). *แนวทางการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ กรณี ราษฎรอ้างสิทธิ์ยึดถือครอบครองที่ดินป่าไม้*. สืบค้น 1 กันยายน 2557 จาก www.dnp.go.th/fca16/file/ch38k0mbgl7fkda.doc
- สรุปบทเรียนจากปัญหาการกัดเซาะหาดทรายของไทย*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://beachconservation.wordpress.com/2011/02/06/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา. (2554). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559)*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550). *สถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งอ่าวไทยที่มีความวิกฤต*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.onep.go.th/download/thai_bay_erosion.pdf
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559*. กรุงเทพฯ : มปท..
- สำนักงานอุตสาหกรรม จังหวัดสมุทรสาคร. (2557). *ดีเอสไอ-อุตสาหกรรมฯ ตรวจโรงงานกากอุตสาหกรรมนำเข้าจากต่างประเทศ*. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.industry.go.th/samutsakhon/index.php/component/k2/item/298>

สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ. (2556). **แนวทางการจัดการขยะมูลฝอย การประชุมเชิงปฏิบัติการ “การจัดการขยะมูลฝอย น้ำเสียชุมชน และการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม”**. วันที่ 7 สิงหาคม 2556 ณ โรงแรมเจริญโฮเต็ล จ.อุดรธานี สืบค้น 18 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.pcd.go.th/download/waste.cfm>

_____. (2557). **สถานการณ์ขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2556**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://infofile.pcd.go.th/waste/wastesituation56.pdf?CFID=21495356&CFTOKEN=65878067>
สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2555). **แผนยุทธศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 – 2559**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

16 ทำปราบรูกป่าสะดุด. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

<http://www.bangkokbiznews.com/home/.../16ปมทำปราบรูกป่าสะดุด.html>

สุจารี ตั้งเสียมวิสัย. (2555). **การศึกษาเปรียบเทียบการบริการสุขภาพของไทยตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 กับการบริการสุขภาพตามกฎหมายอื่น และการบริการสุขภาพของต่างประเทศ**. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สุทธิลักษณ์ ระวีวรรณ. (2554). **การบริหารจัดการด้านการกักเซาะชายฝั่งทะเล(กรณีศึกษา: การพัฒนาศักยภาพกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง)**. รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3) สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงต่างประเทศ

สุทัศน์ วิสกุล และคณะ. (2554). **เอกสารการจัดการการกักเซาะชายฝั่งทะเลในประเทศไทย**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก http://www.dmcr.go.th/elibrary/ebookdetail.php?book_id=00685

สุรพล กฤษณามระ, นิรันดร์ ชัยมณี และธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล. (2549). **โครงการศึกษาหาสาเหตุการกัดเซาะชายฝั่งทะเลและแนวทางการแก้ไขป้องกันชายฝั่งทะเลที่ได้รับผลกระทบบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช**. สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรุงเทพฯ. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

http://marinepolicy.trf.or.th/environment1_02.html

สุรียา คงคำ. (2554). **การจัดการที่ดินป่าไม้ : กรณีศึกษา ตำบล จ.ป.ร. อำเภอบรรพตพิสัยจังหวัดระนอง**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

องค์การจัดการน้ำเสีย. (2540). **หลักการจัดการน้ำเสีย**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก

<http://www.kmitl.ac.th/~kbkittic/watertreat/wastewatermanagement.html>

อดุลย์ เบ็ญนัย และพยอม รัตนมณี. (ม.ป.ป.). **เอกสารส่วนที่ 1/3 การกักเซาะชายฝั่งทะเลด้านอ่าวไทย**. สืบค้น 13 สิงหาคม 2557 จาก <http://www.tndl.org/psu/pdf/01%20Coastal%20Erosion%206%20Provinces.pdf>

อัมภินันท์ กัสกุล. (2554). **มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมการกัดเซาะชายฝั่งทะเลจากโครงสร้างวิศวกรรมป้องกันชายฝั่ง**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะนิติศาสตร์. สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

คณะผู้จัดทำ

สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ	ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นายสรศักดิ์ เพียรเวช	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางสาวปรีชญาภรณ์ อมรเวช	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ
นายกิตติพิศ กำเหนิดฤทธิ์	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย

ผู้จัดทำ

สำนักวิชาการ

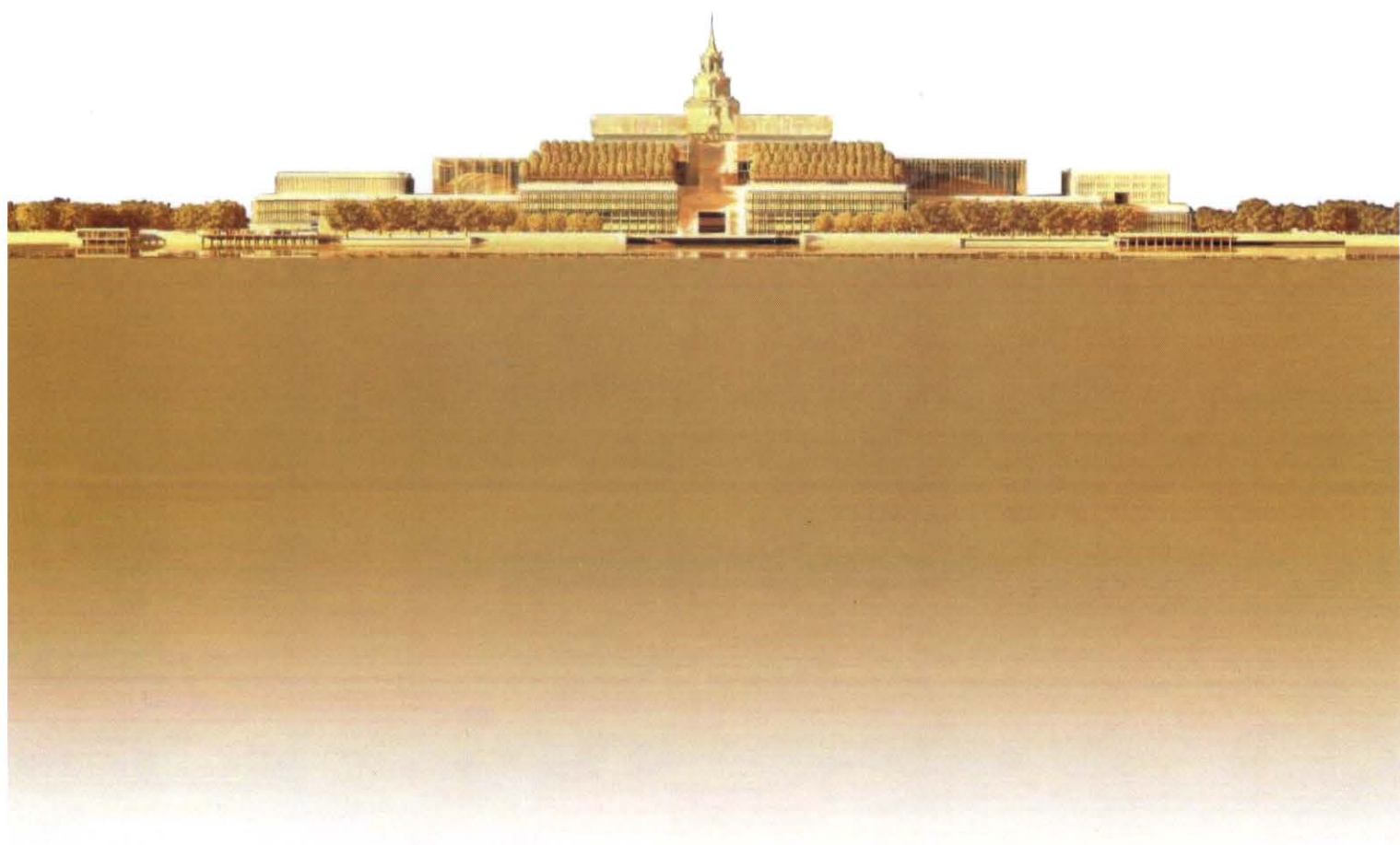
นางพุทธชาติ ทองเอม	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายพิศณุ พลพีชน์	วิทยากรเชี่ยวชาญ
นายวิชาญ ทรายอ่อน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นายรณชัย โตสมภาค	วิทยากรปฏิบัติการ
นางนิขพรรณ สงวนทองคำ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางมัลลิกา สมบัติศิริ	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวอัสมา ไตรมลัย	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน
นางเสาวภา วาสนา	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวณัฏฐ์ลภัส คงชู	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

สำนักกฎหมาย

นายธนวัฒน์ มาศเกษม	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางกฤติยา พชรพันธุ์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวฐานพร ม่วงมณี	นิติกรชำนาญการ
นางสาวเกศกนก เข้มตรง	นิติกรชำนาญการ
นางกัญจนา โกมลวานิช	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวสุพร แซ่ลี้	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

กันยายน 2557

หน้าว่าง



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ